

Ordinanza riguardante l'inventario federale dei paesaggi, siti e monumenti naturali

Revisione totale

Rapporto esplicativo

Avamprogetto dell'8 gennaio 2014

Indice

1. I motivi della revisione dell'ordinanza
2. Contenuto e struttura dell'ordinanza riveduta
3. Spiegazione delle singole disposizioni
4. Spiegazione degli allegati

1. I motivi della revisione dell'ordinanza

L'articolo 5 della legge federale del 1° luglio 1966 sulla protezione della natura e del paesaggio (LPN; RS 451) obbliga il Consiglio federale, sentiti i Cantoni, a compilare gli inventari degli oggetti d'importanza nazionale. A questo scopo può far capo agli inventari già esistenti di istituzioni pubbliche o associazioni private che si occupano della protezione della natura e del paesaggio.

Visto l'articolo 5 LPN, il 10 agosto 1977 il Consiglio federale ha emanato l'inventario federale dei paesaggi, siti e monumenti naturali d'importanza nazionale (IFP) e la relativa ordinanza (OIFP; RS 451.11). L'IFP si basava sull'inventario della Commissione per l'inventariazione dei paesaggi, dei siti e monumenti di importanza nazionale (inventario CPM), stilato negli anni Sessanta da organizzazioni private di protezione della natura.

Visto l'articolo 5 LPN, il Consiglio federale ha allestito due inventari supplementari: l'inventario federale degli abitati meritevoli di protezione in Svizzera (cfr. la relativa ordinanza del 9 settembre 1981 (OISOS); RS 451.12) e quello delle vie di comunicazione storiche della Svizzera (cfr. la relativa ordinanza del 14 aprile 2010 (OIVS); RS 451.13). I tre inventari riguardano il paesaggio inteso in senso lato, conformemente alla definizio-

ne della Convenzione europea del paesaggio del 20 ottobre 2000 (FF 2011 7683). L'IFP ha come oggetto i paesaggi eccezionali nel loro insieme, mentre l'ISOS e l'IVS si occupano in modo più specifico di alcuni elementi rilevanti della componente storico-culturale.

L'IFP è stato riveduto e ampliato – sempre in larga misura sulla base dell'inventario CPM – negli anni 1983, 1996 e 1998. Oggi comprende 162 oggetti ubicati in tutti i Cantoni (ad eccezione di BS) e copre circa il 19 per cento del territorio nazionale. L'OIFP del 1977 è stata modificata negli anni 1997 (abrogazione dell'art. 1 cpv. 2) e 2010 (introduzione dell'art. 2a).

In seguito alle critiche mosse all'IFP per insufficiente efficacia, nel 2003 il Controllo parlamentare dell'amministrazione (CPA), su incarico della Commissione della gestione del Consiglio nazionale (CdG-CN), ha valutato l'effetto protettivo dell'IFP. Visto il rapporto del CPA, il 3 settembre 2003 la CdG-CN ha formulato delle raccomandazioni (FF 2004 681) rivolte al Consiglio federale allo scopo di rafforzare l'IFP. Nella sua risposta del 15 dicembre 2003 (FF 2004 771) il Consiglio federale ha seguito gran parte delle raccomandazioni e ha incaricato il Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni (DATEC) della loro concretizzazione e applicazione. I lavori che non riguardano l'esecuzione, ma richiedono un atto normativo, si concludono con la presente revisione dell'OIFP.

2. Contenuto e struttura dell'ordinanza riveduta

Il contenuto dell'ordinanza è disciplinato in gran parte dagli articoli 5 e 6 LPN. Questi recitano:

Art. 5 Inventari federali degli oggetti d'importanza nazionale

¹ Il Consiglio federale, sentiti i Cantoni, compila gli inventari degli oggetti d'importanza nazionale; può fare capo a quelli d'istituzioni pubbliche e d'associazioni che si occupano della protezione della natura e del paesaggio o della conservazione dei monumenti storici. Gli inventari indicheranno i principi applicati nella scelta degli oggetti. Devono inoltre contenere:

- a. la descrizione esatta degli oggetti;*
- b. la ragione della loro importanza nazionale;*
- c. i pericoli possibili;*
- d. i provvedimenti di protezione già presi;*
- e. la protezione cui devesi provvedere;*
- f. le proposte di miglioramento.*

² *Gl'inventari non sono definitivi. Essi devono essere esaminati e aggiornati regolarmente; circa l'iscrizione, la modificazione o la cancellazione d'oggetti risolve il Consiglio federale dopo aver sentito i Cantoni. Questi possono proporre di moto proprio un riesame.*

Art. 6 *Importanza dell'inventario*

¹ *L'iscrizione d'un oggetto d'importanza nazionale in un inventario federale significa che esso merita specialmente d'essere conservato intatto ma, in ogni caso, di essere salvaguardato per quanto possibile, anche per mezzo di eventuali provvedimenti di ripristino o di adeguati provvedimenti di sostituzione.*

² *Il principio secondo il quale un oggetto dev'essere conservato intatto nelle condizioni stabilite nell'inventario non soffre deroghe nell'adempimento dei compiti della Confederazione, sempreché non s'opponga un interesse equivalente o maggiore, parimente d'importanza nazionale.*

La revisione dell'OIFP concretizza le disposizioni stabilite dalla legge in 13 articoli e 2 allegati. Si distingue dall'OIFP in vigore essenzialmente nei due punti seguenti:

- la struttura e l'entità del testo dell'ordinanza ricalcano quelle dell'OIVS del 2010, nella misura in cui ciò è opportuno considerata la diversità degli oggetti (superficiali nell'IFP, lineari con differenziazione della sostanza nell'IVS);
- la descrizione geografica e contenutistica, la rappresentazione cartografica dei singoli oggetti dell'IFP e l'indicazione dei motivi della loro importanza nazionale sono parte integrante dell'ordinanza conformemente all'articolo 5 capoverso 1 LPN, ma per motivi pratici sono oggetto di una pubblicazione separata. Secondo l'articolo 5 capoverso 1 lettera c della legge del 18 giugno 2004 sulle pubblicazioni ufficiali (RS 170.512), la pubblicazione non deve avvenire nella Raccolta ufficiale delle leggi federali (RU). Questa procedura consente di riprendere la struttura delle ordinanze secondo gli articoli 18a capoverso 1 (protezione dei biotopi) e 23b capoverso 3 (protezione delle zone palustri) LPN nonché OIVS (art. 4), contribuendo a un'armonizzazione formale degli strumenti della LPN. Il rimando alla pubblicazione separata non avviene più mediante un allegato, bensì direttamente nel testo dell'ordinanza (art. 1 cpv. 2 OIFP; cfr. Direttive di tecnica legislativa della Cancelleria federale, analogamente a OIVS, OPPS, OBAF e ORUAM).

3. Spiegazione delle singole disposizioni

Titolo

Il titolo «Ordinanza riguardante l'inventario federale dei paesaggi, siti e monumenti naturali (OIFP)» rimane invariato.

Ingresso

Nell'ingresso è menzionato, come nell'ordinanza in vigore, l'articolo 5 LPN, che incarica il Consiglio federale di compilare gli inventari degli oggetti d'importanza nazionale. Gli inventari federali concretizzano con obbligatorietà generale il mandato legislativo di designazione degli oggetti da proteggere. L'efficacia degli inventari consiste in una base pianificatoria che deve essere presa in considerazione nell'ambito del coordinamento della pianificazione territoriale e della ponderazione degli interessi in questo settore.

Art. 1 Inventario federale

Il *capoverso 1* rinvia all'allegato 1, che elenca i 162 paesaggi, siti e monumenti naturali d'importanza nazionale.

Il *capoverso 2* rinvia a una pubblicazione separata contenente le indicazioni richieste dall'articolo 5 capoverso 1 LPN, in particolare la descrizione geografica e contenutistica degli oggetti e dei relativi obiettivi di protezione. Alla luce della loro importanza territoriale e dell'esigenza di garantire una sufficiente certezza giuridica e pianificatoria, le descrizioni degli oggetti hanno valore legale come l'ordinanza, ma a causa del loro volume e del loro carattere tecnico non sono pubblicate nella raccolta ufficiale.

Art. 2 Pubblicazione

Questo articolo disciplina la forma della pubblicazione e le modalità di visione dell'inventario. Come l'IVS, anche l'IFP con i suoi 162 oggetti viene ora pubblicato soltanto in forma elettronica. Chi non può o non vuole consultare l'IFP in Internet, può farlo gratuitamente presso l'Ufficio federale dell'ambiente (UFAM) o presso gli uffici cantonali della natura e del paesaggio, come già avviene per l'IVS e, da anni, per gli inventari federali di cui agli articoli 18a capoverso 1 e 23b capoverso 3 LPN.

Art. 3 Modifiche di lieve entità

Per motivi di sistematica legislativa, si rinuncia a ripetere nella presente revisione il principio dell'articolo 5 capoverso 2 LPN, secondo cui l'IFP non è definitivo, ma che deve essere esaminato a intervalli regolari ed eventualmente aggiornato. Si rinuncia anche a specificare la periodicità dell'aggiornamento, tanto più che in particolare i Cantoni hanno in qualsiasi momento la possibilità di chiedere il riesame di uno o più oggetti e anche l'iscrizione di nuovi oggetti. Per la determinazione di un orizzonte temporale adeguato per un riesame approfondito dell'inventario si tiene conto della frequenza comunemente impiegata nell'ambito della pianificazione del territorio per la verifica generale dei piani, vale a dire circa 15 anni. Occorre inoltre considerare le risorse necessarie – in termini di tempo, mezzi finanziari e personale – per svolgere un esame dell'IFP con metodi unitari

su scala nazionale. Di conseguenza, risulta opportuno effettuare un riesame completo dell'inventario ogni 20 anni circa.

Per sgravare il Consiglio federale dal compito di apportare modifiche di lieve entità nei perimetri degli oggetti dell'IFP, l'*articolo 3* delega questa competenza al DATEC e segue così la prassi stabilita per l'IVS (art. 5 cpv. 2), per le bandite federali (art. 3 ordinanza del 30 settembre 1991, RS 922.31) e per le riserve d'importanza internazionale e nazionale d'uccelli acquatici e migratori (art. 3 ordinanza del 21 gennaio 1991, RS 922.32). Ai sensi dell'OIFP sono considerati di lieve entità da un alto i piccoli adeguamenti del perimetro alle mutate condizioni territoriali, come ad esempio una rettifica dei confini, a un adeguamento di impianti infrastrutturali esistenti o modificati, opere di rinaturazione delle acque, nonché armonizzazioni di lieve entità dei perimetri che si sovrappongono a quelli di altri inventari; dall'altro lato, piccole modifiche di contenuto nelle descrizioni degli oggetti. Si tratta quindi di meri ritocchi "tecnici" volti a facilitare la plausibilità e l'applicazione pratica del perimetro dell'oggetto senza comportare oneri sproporzionati. Tali modifiche non devono mettere in discussione né gli obiettivi di protezione, né i motivi che giustificano l'importanza nazionale di un oggetto. La procedura da seguire per queste modifiche di lieve entità è analoga a quella prevista per l'emanazione e la modifica delle ordinanze (cfr. art. 4).

Art. 4 Collaborazione

Gli inventari federali secondo l'articolo 5 LPN sono basi tecniche con un effetto giuridico definito dalla legge che confluiscono nei processi di pianificazione a tutti i livelli come pure nel processo decisionale e nella ponderazione degli interessi. L'elaborazione di questi inventari deve quindi avvenire in stretta e tempestiva collaborazione con le autorità competenti della Confederazione e i servizi specializzati dei Cantoni. In base alla sovranità organizzativa, i Cantoni decidono se proseguire la collaborazione a livello cantonale o subordinato. Gli inventari di cui all'articolo 5 LPN sono direttamente vincolanti soltanto per le autorità federali, ma devono essere presi in considerazione in misura adeguata anche dai livelli statali subordinati. Questa collaborazione, finalizzata a un'elaborazione esauriente ed esatta dal punto di vista tecnico-scientifico dell'inventario, si distingue in tal modo dalla partecipazione di tutte le potenziali parti interessate nell'ambito di procedure che hanno come oggetto la conciliazione giuridica di carattere obbligatorio generale di interessi diversi (segnatamente nel quadro di procedure di pianificazione). Per la procedura legislativa relativa all'emanazione dell'ordinanza e dei relativi allegati e modifiche si applicano le procedure ordinarie formali di consultazione (cfr. VLP-ASPAN, *Prüfung Mitwirkung IFP*, perizia legale del 31 luglio 2013 pubblicata sul sito dell'UFAM e disponibile in tedesco e francese).

Art. 5 Principio e obiettivi di protezione generali

Secondo l'articolo 6 capoverso 1 LPN, gli oggetti iscritti negli inventari devono essere conservati intatti. L'IFP comprende oggetti molto diversi sia dal punto di vista geografico, sia riguardo al contenuto degli obiettivi di protezione. Oltre alla grande varietà di dimensioni territoriali, la gamma degli oggetti spazia da paesaggi naturali a paesaggi umani dal carattere e grado di prossimità allo stato naturale diversi, passando per paesaggi d'importanza storica e monumenti naturali «classici» (in particolare geotopi).

Il *capoverso 1* tiene conto di questa molteplicità: ai sensi delle disposizioni della LPN, non esige infatti una protezione assoluta e integrale dei vari aspetti paesaggistici menzionati al capoverso 2, bensì una conservazione differenziata in funzione delle peculiarità e degli elementi di un oggetto che, singolarmente o congiuntamente, ne determinano la sua importanza nazionale. In questo senso, l'articolo 5 deve essere sempre letto in collegamento con l'articolo 6, in quanto per la valutazione del caso concreto sono determinanti in via definitiva soltanto gli obiettivi di protezione specifici dell'oggetto in questione. Le descrizioni specifiche degli oggetti, e in particolare gli obiettivi di protezione, non comportano modifiche né del diritto vigente, né degli utilizzi attuali ammessi e conformi al diritto. Ciò rende superflua una differenziazione territoriale, come richiesta da più parti, tra zone con un grado di protezione diverso. Nessun tipo di zonizzazione consentirebbe infatti di tenere conto in modo adeguato e sufficientemente flessibile della grande molteplicità di obiettivi di protezione di diversa natura, segnatamente quelli relativi al paesaggio umano, e dei diversi impatti di progetti e utilizzi territoriali. Inoltre, una zonizzazione non esimerrebbe dalla ponderazione degli interessi di protezione e di utilizzazione, obbligatoria nel caso di interventi considerevoli su oggetti d'importanza nazionale.

Il *capoverso 2* specifica gli obiettivi di protezione generali, soffermandosi sui molteplici aspetti paesaggistici degli oggetti. A questo proposito occorre notare che gli obiettivi di protezione generali di un oggetto non si applicano necessariamente in modo cumulativo o per l'intero perimetro (cfr. spiegazione precedente sul cpv. 1). Infine, la formulazione degli obiettivi di protezione generali all'articolo 5 indica indirettamente i contenuti della protezione che possono essere compromessi o minacciati da un intervento (l'art. 5 cpv. 1 lett. c. LPN parla di «pericolo»). Gli interventi che potrebbero compromettere questi aspetti del paesaggio devono in linea generale essere evitati, oppure devono essere progettati e realizzati con la massima cura per evitare o limitare il più possibile di pregiudicare gli obiettivi di protezione specifici e l'importanza nazionale dell'oggetto. Il capoverso 2 menziona in modo generale e non esaustivo i seguenti aspetti del paesaggio:

- nei casi in cui la geologia o la geomorfologia (co-)determinano l'importanza nazionale di un oggetto dell'inventario, questi elementi devono essere conservati (*lett. a*);

- lo stesso vale per la dinamica del paesaggio, legata segnatamente alle acque e altri processi naturali (*lett. b*);
- devono essere conservati gli ambienti naturali che forgiavano un paesaggio o che meritano di essere protetti, nonché lo spazio necessario al loro funzionamento (interconnessione), nella misura in cui questi elementi sono caratteristici di un oggetto (*lett. c*);
- in molti oggetti svolge un ruolo importante la *tranquillità*, intesa da un lato in senso acustico e, dall'altro, come atmosfera particolare, come la si ritrova per esempio in un bosco o in un luogo remoto di alta montagna. Il concetto di *carattere intatto* può riferirsi, a seconda dei casi, ad aspetti estetici (ad es. l'assenza di infrastrutture o di «corpi estranei», cioè elementi non tipici del paesaggio) oppure all'assenza di grandi attività o di un utilizzo effettivo, dato che questi necessitano in generale di un'infrastruttura minima. In Svizzera gli spazi intatti sono rari e si trovano praticamente soltanto in zone di alta montagna. Nel caso di oggetti dell'IFP per i quali questo aspetto del paesaggio entra in considerazione, le descrizioni dettagliate e gli obiettivi di protezione specifici devono fornire il contenuto concreto e l'attribuzione territoriale differenziata. Il tema della «tranquillità» trattato qui concerne anche lo spazio aereo sopra gli oggetti dell'IFP. Anche in questo caso continua in linea di massima ad essere applicato il diritto vigente in materia di navigazione aerea, segnatamente l'ordinanza del DATEC concernente le norme di circolazione per aeromobili (ONCA; RS 748.121.11), che stabilisce le altezze minime di volo e le possibili deroghe, come pure le regole europee dell'aria, che dal 2015 si applicano anche in Svizzera. Con la revisione dell'OIFP, gli utilizzi preesistenti conformi al diritto non subiscono modifiche (*lett. d*);
- la varietà paesaggistica della Svizzera è ampiamente influenzata da paesaggi umani più o meno prossimi allo stato naturale. Questa caratteristica si riflette anche nell'IFP. Per i paesaggi umani, la conservazione si concentra sulle strutture e le forme di insediamento tipiche del paesaggio, sulle costruzioni e gli impianti caratteristici e sulle forme peculiari di utilizzazione del terreno tipiche della regione o frutto dell'evoluzione storica con le relative costruzioni e impianti, anch'essi adeguati al carattere del paesaggio. I paesaggi umani sono in continua trasformazione, di pari passo con l'evoluzione sociale, tecnica ed economica. A forgiare questi paesaggi concorrono in primo luogo l'agricoltura e l'economia forestale. Questo loro ruolo da protagonista comporta tuttavia anche il dovere di svolgere la propria attività in modo consono alle specificità del luogo. Un paesaggio umano è percepito come autentico e bello soltanto se il suo sviluppo è adeguato alle caratteristiche naturali e alla componente culturale del territorio, come espresse nelle de-

scrizioni dell'oggetto e negli obiettivi di protezione. Solo a queste condizioni è possibile parlare di un'evoluzione sostenibile del paesaggio (*lett. e*).

Le descrizioni degli oggetti (pubblicazione separata) indicano gli aspetti del paesaggio che determinano l'importanza nazionale dei singoli oggetti e i relativi obiettivi di protezione che si applicano. Gli obiettivi di protezione, specifici per ogni oggetto, si orientano chiaramente alla conservazione dei valori e delle caratteristiche specifiche dell'oggetto in questione. La loro interpretazione nel caso singolo deve tuttavia tener conto, come detto in precedenza, anche della dinamica del paesaggio, segnatamente nel caso di paesaggi umani. Praticamente per tutti gli oggetti vi sono molteplici obiettivi di protezione specifici, che si riferiscono a diversi aspetti del paesaggio e giustificano l'importanza nazionale dell'oggetto. Spesso un determinato intervento nell'ambito di una politica settoriale può interessare uno o più obiettivi di protezione in una parte ben precisa dell'oggetto, mentre un altro intervento nel quadro di una politica settoriale diversa può riguardare un altro obiettivo di protezione in un altro luogo dello stesso oggetto. Gli obiettivi di protezione possono essere anche in contraddizione (presunta o effettiva) tra di loro (ad es. la volontà di consentire la dinamica naturale dei fiumi può essere in contrasto con la conservazione delle formazioni geologiche o l'utilizzo tradizionale del terreno). Di conseguenza, l'attribuzione territoriale degli obiettivi di protezione all'interno di un oggetto e la valutazione degli effetti di un intervento sui suoi obiettivi di protezione specifici possono essere effettuate soltanto in sede di valutazione di progetti concreti.

Art. 6 Interventi nell'ambito dell'adempimento dei compiti della Confederazione

In virtù dell'articolo 6 capoverso 2 LPN, nell'ambito dell'adempimento di un compito della Confederazione il principio secondo il quale un oggetto dell'inventario deve essere conservato intatto non soffre deroghe, sempreché non si opponga un progetto d'interesse equivalente o maggiore, parimenti d'importanza nazionale. Questa valutazione spetta all'autorità decisionale competente.

Se un oggetto dell'IFP può subire un danno rilevante o se sorgono questioni d'importanza fondamentale, prima di decidere occorre chiedere una perizia della CFNP in virtù dell'articolo 7 capoverso 2 LPN (in combinato disposto con l'art. 25 cpv. 1 LPN). La decisione in merito alla possibilità di un eventuale danno è di competenza dell'UFAM per le procedure riguardanti la Confederazione e degli uffici cantonali della natura e del paesaggio per le procedure cantonali (art. 7 cpv. 1 LPN).

I casi di adempimento dei compiti della Confederazione sono elencati, seppure in modo non esaustivo, nell'articolo 2 LPN: opere e impianti della Confederazione, conferimento di concessioni e di permessi, assegnazione di sussidi. Secondo la giurisprudenza permanente del Tribunale federale, i compiti della Confederazione possono essere espletati

anche dai Cantoni, per esempio per la concessione di autorizzazioni di dissodamento, licenze edilizie straordinarie per edifici fuori dalla zona edificabile o permessi di pesca. Infine, tra i compiti della Confederazione rientrano anche le decisioni che influiscono sulla protezione dei biotopi e delle zone palustri, che a norma della Costituzione sono di competenza della Confederazione (cfr. DTF 120 Ib 27, pag. 32 segg.). In generale, nell'ambito di atti sovrani, la dottrina parla di un compito della Confederazione quando viene disciplinato un rapporto di diritto federale che ha effetti sulla natura e il paesaggio ed è rilevante per il territorio (cfr. Tschannen/ Mösching, *Nationale Bedeutung von Aufgaben- und Eingriffsinteressen im Sinne von Art. 6 Abs. 2 LPN*, pag. 10 segg., perizia legale del 2012 commissionata dall'UFAM, pubblicata sul sito Internet dello stesso ufficio).

Nella prassi si distinguono tre tipi di interventi: quelli conciliabili con gli obiettivi di protezione e che non pregiudicano pertanto l'oggetto; quelli che pregiudicano un oggetto soltanto in misura lieve («danni lievi») e infine quelli che pregiudicano la sostanza dell'oggetto in modo permanente («danni gravi»).

Secondo il *capoverso 1*, sono ammessi gli interventi che non hanno effetti sul raggiungimento degli obiettivi di protezione specifici di un oggetto e che quindi non arrecano danni all'oggetto. Anche dai capoversi seguenti risulta quindi chiaramente che sussiste un danno a un oggetto quando gli interventi compromettono o impediscono il raggiungimento dei suoi obiettivi di protezione specifici.

Il *capoverso 2* disciplina la ponderazione (semplice) degli interessi in caso di danni lievi che non intaccano la sostanza dell'oggetto e non comportano pertanto una deroga al principio secondo cui l'oggetto deve essere conservato intatto. Secondo la dottrina e la giurisprudenza, gli interventi lievi possono essere considerati ammissibili anche quando non sussiste un interesse nazionale. Questa ponderazione degli interessi si rifà all'articolo 3 LPN, che si applica in generale ai compiti della Confederazione.

Nell'interesse della massima salvaguardia possibile, deve essere sempre osservato anche il *capoverso 5*. A titolo di esempio, sono stati giudicati danni lievi il dissodamento di piccole superfici, un impianto di illuminazione sulla cima di una montagna o il prelievo di piccole quantità d'acqua (cfr. in generale i riferimenti alla giurisprudenza in Tschannen/Mösching, *ibid.*, pag. 16).

Il *capoverso 3* descrive la procedura da seguire per la ponderazione (qualificata) degli interessi in caso di danni presumibilmente gravi. A questo scopo viene applicato un procedimento a cascata a due livelli: la valutazione dell'importanza nazionale dell'intervento e, se questa condizione è soddisfatta, la ponderazione degli interessi vera e propria (art. 6 cpv. 2 LPN). Quest'ultima è articolata in tre fasi, come disposto espressamente in materia di pianificazione dall'articolo 3 dell'ordinanza del 28 giugno 2000 sulla pianificazione del territorio (OPT; RS 700.1): (1) determinazione di tutti gli interessi che nel caso

concreto rivestono importanza e che sono riconosciuti alla luce delle disposizioni applicabili; (2) valutazione degli interessi determinati e loro ponderazione relativa in base a parametri giuridicamente documentati; (3) ottimizzazione degli interessi determinati e valutati (ponderazione degli interessi in senso stretto) in modo tale che questi possano essere presi in considerazione nel modo più completo possibile nella decisione, sulla base della valutazione loro attribuita. Anche in questo caso, nell'interesse della massima salvaguardia possibile, si applica anche il capoverso 5.

Secondo il *capoverso 4*, nel caso di interventi molteplici che singolarmente non pregiudicano l'oggetto, occorre considerare che il loro effetto combinato può produrre un danno lieve o addirittura grave. Analogamente, nel caso di interventi molteplici che singolarmente provocano soltanto danni lievi, occorre considerare che il loro effetto combinato può produrre un danno grave. Se gli interventi sono collegati intrinsecamente, la ponderazione degli interessi deve tener conto dell'effetto complessivo. Segnatamente di fronte a trasformazioni striscianti, la valutazione deve considerare l'evoluzione dovuta a interventi piccoli che si ripetono costantemente su un lungo periodo di tempo. A titolo di esempio possono essere menzionate le licenze straordinarie per costruzioni fuori dalle zone edificabili che, se cumulate, possono provocare una dispersione insediativa.

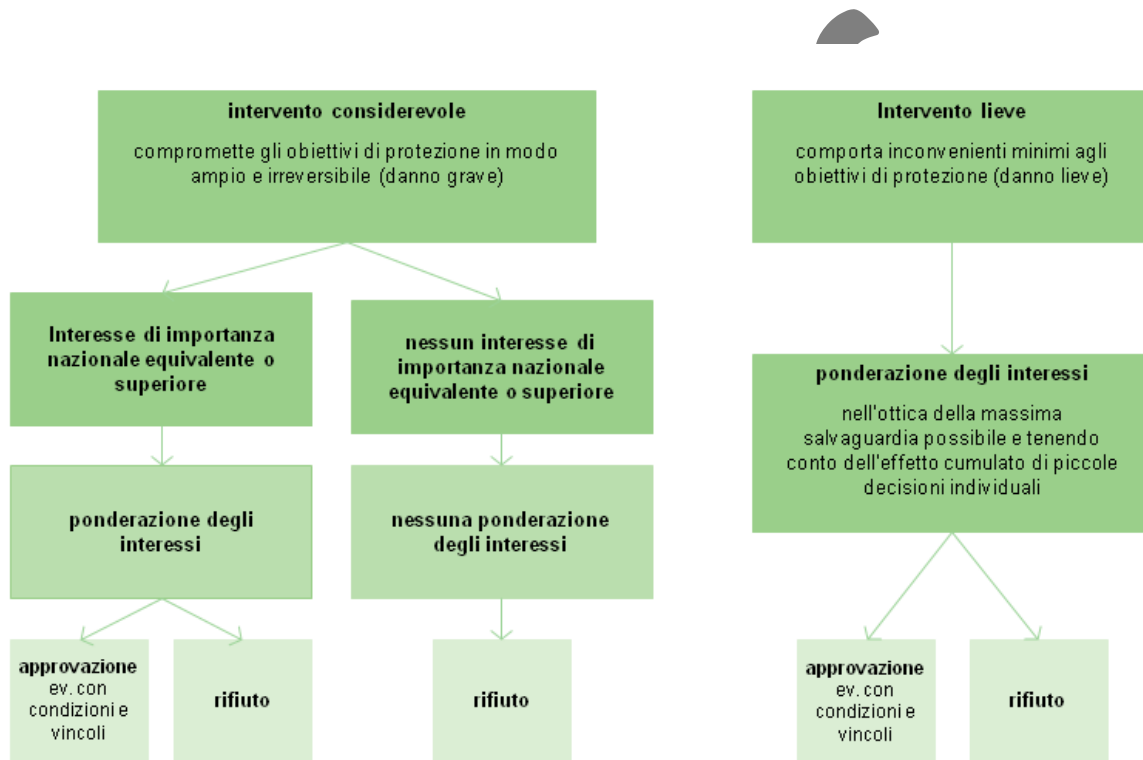
Il *capoverso 5* sancisce, in virtù dell'articolo 6 capoverso 1 LPN, che ogni intervento ammesso è soggetto all'obbligo della massima salvaguardia possibile. A tal fine hanno la priorità le misure di protezione. Qualora queste non siano possibili, sono richiesti dei provvedimenti di ripristino adeguati. Se anche questi provvedimenti non sono possibili, occorre adottare dei provvedimenti sostitutivi adeguati. Questi ultimi devono essere attuati per quanto possibile nello stesso oggetto IFP, orientarsi agli obiettivi di protezione e tener conto del tipo e della qualità dell'intervento. In applicazione del principio di causalità, che è al centro dell'intera legislazione in materia ambientale (art. 2 legge federale sulla protezione dell'ambiente; RS 814.01), i provvedimenti di cui al capoverso 6 sono a carico dei responsabili dell'intervento (cfr. anche *Wiederherstellung und Ersatz im Natur- und Landschaftsschutz*, Leitfaden Nr. 11, UFAFP, 2002).

Per adempiere il principio della massima salvaguardia possibile, nella prassi si è affermata il seguente procedimento a cascata:

- prova che il progetto non può essere realizzato al di fuori dell'oggetto IFP, neppure mediante una soluzione più onerosa dal punto di vista tecnico e/o finanziario, ma pur sempre proporzionato;
- prova che all'interno dell'oggetto IFP non è possibile realizzare il progetto in altri luoghi o progetti tecnici alternativi che non arrechino danni o che arrechino soltanto un danno lieve;
- prova che sono esaurite tutte le possibilità proporzionate di ottimizzazione del progetto a favore dell'oggetto IFP;

- realizzazione di misure di protezione, di ripristino o di sostituzione adeguate, compresa la loro certezza giuridica ed eventualmente di pianificazione del territorio (piani direttori e di utilizzazione).

La procedura da seguire per gli interventi previsti su oggetti IFP può essere illustrata in modo schematico come segue (fonte: VLP-ASPAN, *Raum & Umwelt 1/2011*, pag. 9. Traduzione italiana schema: UFAM):



Art. 7 Riparazione dei danni

Il mandato di verificare, ogni qualvolta se ne presenta l'occasione, in quale misura sia possibile eliminare o quantomeno ridurre i pregiudizi esistenti agli obiettivi di protezione di un oggetto, si riferisce a interventi e utilizzazioni esistenti che concernono gli obiettivi di protezione di un oggetto ma che non sono per forza legati direttamente a un progetto in fase di pianificazione o di valutazione. Questo obbligo, finalizzato alla conservazione e alla valorizzazione degli oggetti d'importanza nazionale, rappresenta piuttosto un mandato legale per le autorità decisionali di tutti i livelli statali indipendentemente dal fatto che nel caso concreto svolgano o meno un compito della Confederazione. Un eventuale provvedimento deve essere proporzionale e opportuno nel merito, cioè deve

orientarsi e attenersi agli obiettivi di protezione concreti. Questa disposizione coincide con quella contenuta nelle ordinanze relative agli inventari federali di cui all'articolo 18a LPN (p. es. art. 8 ordinanza sulle zone golenali, RS 451.31). Nell'ambito dell'attuazione si dispone quindi di un ampio margine di discrezionalità, che per le misure di sostituzione si fonda sulle relative prescrizioni legislative.

La presente disposizione rientra tra le proposte di miglioramento richieste dall'articolo 5 capoverso 1 lettera f LPN. Poiché la Confederazione non è competente in materia di misure concrete di sviluppo del territorio e del paesaggio, spetta in primo luogo ai Cantoni e ai Comuni avanzare delle proposte di miglioramento di un oggetto dell'inventario, ad esempio nel quadro dell'articolo 7.

Art. 8 Presa in considerazione da parte dei Cantoni

Il Tribunale federale si è espresso esplicitamente sull'obbligo di considerazione degli inventari federali di cui all'articolo 5 LPN soprattutto nei piani direttori cantonali e nei piani di utilizzazione comunali (DTF 135 II 209). Ha stabilito in modo inequivocabile che gli inventari federali non vanno tenuti in considerazione soltanto nell'adempimento dei compiti della Confederazione di cui all'articolo 2 LPN, ma sono rilevanti anche nell'adempimento dei compiti cantonali e comunali. Il Tribunale federale ha precisato che gli inventari federali, per loro natura, equivalgono alle concezioni e ai piani settoriali ai sensi dell'articolo 13 della legge sulla pianificazione del territorio (LPT; RS 700) e che pertanto devono essere applicati *per analogia* i principi validi per questi strumenti di pianificazione. Conformemente all'articolo 6 capoverso 4 LPT, i Cantoni devono quindi tenere conto degli inventari federali nei loro piani direttori. In virtù dell'obbligatorietà dei piani direttori per le autorità, le esigenze di protezione dell'inventario federale vengono così introdotte anche nei piani di utilizzazione, mediante la delimitazione di zone protette (art. 17 cpv. 1 LPT) o l'adozione di altre misure protettive (art. 17 cpv. 2 LPT). Per i Cantoni e i Comuni sussiste quindi un obbligo di considerazione degli inventari federali di cui all'articolo 5 LPN. Ciò significa che i Cantoni e i Comuni devono tenere conto dell'obbligo di conservare gli oggetti intatti o quantomeno di salvaguardarli il più possibile ai sensi dell'articolo 6 capoverso 2 LPN anche al di fuori dell'adempimento dei compiti della Confederazione. In questi casi, tuttavia, la ponderazione tra gli interessi di protezione e quelli di utilizzazione non è soggetta ai requisiti qualificati di cui all'articolo 6 capoverso 2 LPN, bensì, per analogia, alle disposizioni dell'articolo 3 LPN (ponderazione semplice degli interessi). Per l'applicazione concreta di questa giurisprudenza si rinvia alle «Raccomandazioni concernenti la presa in considerazione degli inventari federali secondo l'articolo 5 LPN nei piani direttori e nei piani di utilizzazione» (A-RE/UFAM/UFC/USTRA, 15 novembre 2012).

Il *capoverso 1* prevede di conseguenza che i Cantoni tengano conto dell'IFP nelle loro pianificazioni, in particolare nei piani direttori (cfr. a questo proposito l'art. 2a introdotto

nell'OIFP nel 2010). Per illustrare il suddetto obbligo di considerazione differenziata, la seconda frase invita i Cantoni a concretizzare lo sviluppo territoriale da loro auspicato nei perimetri degli oggetti IFP. Ai Cantoni è riconosciuta in questo modo la possibilità – a cui comunque hanno diritto – di formulare nei loro piani direttori, in aggiunta agli obiettivi di protezione specifici degli oggetti dell'IFP, anche degli «obiettivi di sviluppo». Il contesto dell'OIFP consente quindi di porre l'accento sullo sviluppo del paesaggio, che si auspica globale e che tenga conto sia degli obiettivi di protezione specifici dei singoli oggetti sia delle altre attività e utilizzazioni d'incidenza territoriale.

Il *capoverso 2* obbliga inoltre i Cantoni, nei limiti dei loro strumenti specifici segnatamente nel rapporto con i Comuni, a provvedere affinché l'IFP sia preso in considerazione, sulla base dei piani direttori cantonali, anche nel quadro dei piani di utilizzazione cantonali e comunali. Il rimando esplicito ai piani direttori cantonali indica che nei piani (di utilizzazione) subordinati non devono essere considerati soltanto gli obiettivi di protezione, bensì anche tutte le prescrizioni del piano direttore sullo sviluppo territoriale di queste zone.

La necessità d'intervento a livello di piani direttori e di utilizzazione si basa sui tre punti seguenti:

- occorre assicurarsi che in tutti i progetti d'incidenza territoriale, che potrebbero pregiudicare un oggetto IFP, siano presi in considerazione gli obiettivi di protezione dell'oggetto (cfr. anche art. 11 cpv. 1 LPT);
- occorre assicurarsi che tali progetti tengano conto in modo adeguato dell'importanza (pur sempre nazionale) dell'oggetto IFP o dell'interesse di conservarlo intatto o quantomeno di salvaguardarlo il più possibile;
- occorre assicurarsi che tutti i progetti che potrebbero pregiudicare un oggetto IFP, tengano conto in ampia misura dell'interesse di conservare intatto tale oggetto o quantomeno salvaguardarlo nella misura del possibile.

Per permettere ai Cantoni di tenere conto al meglio dell'IFP nell'ambito dei loro compiti, l'articolo 17a LPN in combinato disposto con l'articolo 25 capoverso 1 lettera e dell'ordinanza del 16 gennaio 1991 sulla protezione della natura e del paesaggio (OPN; RS 451.1) prevede espressamente la possibilità, di fronte a particolari questioni, di richiedere una perizia della CFNP anche se non si tratta di un compito della Confederazione.

Art. 9 Aiuti finanziari

Gli aiuti finanziari accordati dalla Confederazione visto l'articolo 13 LPN per provvedimenti destinati alla conservazione e alla valorizzazione degli oggetti IFP non sono disciplinati nell'OIFP. Per questi contributi si rimanda alle disposizioni pertinenti degli artico-

li 4-11 OPN, che contemplano in particolare lo strumento dell'accordo programmato tra la Confederazione e il Cantone interessato.

Art. 10 Osservazione e controllo dei risultati

Questa disposizione concretizza per l'IFP i principi generali formulati nell'articolo 27a OPN, fornendo all'UFAM le basi per ottemperare meglio al proprio dovere di informazione e di consulenza secondo l'articolo 25a LPN per quanto concerne l'IFP. Per svolgere questo compito nel modo più efficace ed efficiente possibile, è indispensabile un coordinamento con gli strumenti del monitoraggio territoriale e ambientale della Confederazione e dei Cantoni previsti dalla legislazione federale sulla statistica (in materia di statistica della superficie) o dalla LPAmb. Sul piano del contenuto, questo compito deriva anche dall'obbligo generale di verificare periodicamente l'efficacia e la proporzionalità degli strumenti politici al fine di adattare di conseguenza la politica. Concretamente occorre monitorare nell'IFP lo sviluppo del territorio, e in particolare del paesaggio, secondo gli obiettivi di protezione concreti e i vari tipi di intervento, per poi poterlo paragonare con quello al di fuori dell'IFP.

Art. 11 Abrogazione di un altro atto normativo

Con l'adozione della revisione totale dell'OIFP viene abrogata l'ordinanza vigente del 1977.

Art. 12 Modifica di altri atti normativi

Le modifiche delle singole disposizioni figurano nell'allegato 2. Per garantire un'applicazione coerente degli articoli 5 e 6 LPN, le tre «ordinanze consorelle» OIFP, OISOS e OIVS devono essere per quanto possibile armonizzate dal punto di vista contenutistico, sistematico e redazionale. L'entrata in vigore della nuova OIFP implica quindi l'armonizzazione di alcune disposizioni dell'OIVS con l'OIFP, mentre per l'OISOS la procedura non è ancora definita. Nel merito, si tratta in particolare di inserire in modo esplicito la collaborazione con i servizi cantonali competenti (art. 5 cpv. 1^{bis} OIVS) come pure il compito delle autorità di verificare, ogni qualvolta si presenta l'occasione, la possibilità di ridurre o riparare i danni esistenti (art. 7a OIVS). È necessaria anche un'armonizzazione tra OIFP e OIVS per quanto concerne la disposizione relativa la presa in considerazione dell'inventario federale da parte dei Cantoni (art. 9 OIVS).

L'aggiunta all'articolo 23 capoverso 2 OPN vuole garantire, nell'interesse di un'applicazione coerente della LPN, che l'informazione e la consulenza delle autorità e del pubblico siano coordinate tra i tre uffici federali competenti: l'Ufficio federale della cultura (UFC) del Dipartimento federale dell'interno (DFI) e, all'interno del DATEC, gli Uffici federali delle strade (USTRA) e dell'ambiente (UFAM).

Art. 13 Entrata in vigore

Una volta adottata dal Consiglio federale, la nuova ordinanza dovrà entrare in vigore al più presto al fine di migliorare la trasparenza auspicata in particolare con l'aggiornamento delle descrizioni degli oggetti e dei relativi obiettivi di protezione come pure la certezza giuridica e pianificatoria nel quadro dell'esecuzione per le autorità e i richiedenti.

4. Spiegazione degli allegati

Allegato 1

L'allegato 1 elenca i 162 oggetti suddivisi, come finora, in 10 regioni. Per ogni oggetto indica l'anno dell'iscrizione nell'IFP e precisa quando un oggetto è stato modificato nel suo perimetro («Revisioni»).

Inventario (pubblicazione separata)

L'articolo 5 capoverso 1 LPN elenca alle lettere a-f i contenuti dell'inventario:

- **Il contenuto della descrizione dell'oggetto (schede degli oggetti; lett. a, b ed e)**
Per ogni oggetto, l'inventario contiene la descrizione geografica e contenutistica, i motivi della sua importanza nazionale e i suoi obiettivi di protezione.
- **I criteri determinanti per la selezione degli oggetti (lett. b)**
La varietà paesaggistica della Svizzera e le molteplici accezioni e interpretazioni del concetto di paesaggio richiedono un approccio differenziato. La scelta di un numero rappresentativo di paesaggi, siti e monumenti naturali degni di rilievo, ossia d'importanza nazionale, è stata basata su alcuni punti di vista pratici e plausibili. La valutazione dei singoli oggetti poggia su una visione d'insieme su scala nazionale fondata sul parere di esperti in funzione dei seguenti criteri: caratteristiche naturali e culturali del paesaggio, geologia e geomorfologia, ambienti naturali, utilizzazione specifica del paesaggio umano, struttura e forme di insediamento, testimonianze ed elementi storico-culturali specifici. Questi criteri rispecchiano in gran parte il contenuto degli obiettivi di protezione generali stabiliti nell'articolo 5 capoverso 2 OIFP.

La scelta degli oggetti dell'IFP tiene conto dei seguenti criteri:

- paesaggi unici;
- paesaggi tipici della Svizzera;
- siti e monumenti naturali unici, soprattutto anche per la loro importanza dal profilo delle scienze naturali e della storia delle scienze;

- paesaggi che, per il loro carattere relativamente intatto, la loro tranquillità e la loro particolare bellezza, rivestono grande importanza per il turismo e le attività ricreative.

Numerosi oggetti possono essere attribuiti a più categorie. Per questo motivo si è rinunciato a un'attribuzione sistematica e giuridicamente rilevante dei singoli oggetti a determinate categorie.

I motivi tecnici specifici che giustificano l'importanza nazionale dei singoli oggetti figurano nelle relative descrizioni (schede degli oggetti, lett. a).

- **I pericoli potenziali (lett. c)**

La maggior parte degli oggetti consiste in paesaggi umani e insediativi; il loro stato non è statico. I processi sociali, economici, tecnici, ma anche naturali e territoriali, ne causano una trasformazione permanente. Questa resta conforme agli obiettivi di protezione, a condizione che i valori e le caratteristiche specifiche di un oggetto non siano compromessi e che l'evoluzione del paesaggio rimanga percepibile. A causa di questi sviluppi storici, l'IFP include anche numerosi oggetti la cui bellezza o le cui peculiarità sono già puntualmente compromesse. Secondo la giurisprudenza permanente del Tribunale federale, ciò non deve essere inteso come pregiudiziale per altri interventi analoghi. Le costruzioni e gli impianti esistenti costruiti a norma di legge, nonché le attuali utilizzazioni esercitate nel rispetto delle norme giuridiche pertinenti non sono messi in causa e rimangono ammessi.

In linea di massima gli insediamenti estesi non sono oggetto dell'IFP. Possono tuttavia rientrare nel perimetro dell'inventario nei casi in cui sono indissociabili dal carattere del paesaggio circostante o, seppure in misura lieve, lo plasmano.

Gran parte degli oggetti inventariati consiste in paesaggi naturali e paesaggi umani prossimi allo stato naturale, caratterizzati da lungo tempo da un uso rispettoso delle risorse naturali – suolo, acqua, tranquillità, biodiversità e paesaggio –, e quindi spesso anche da forme di utilizzazione caratteristiche con le loro specificità territoriali (ad es. paesaggi terrazzati o prati irrigui). La loro elevata qualità in termini paesaggistici, storico-culturali, scientifici e geoculturali fa sì che reagiscano in modo particolarmente sensibile ai cambiamenti nella struttura del paesaggio.

I pericoli potenziali per gli oggetti IFP derivano soprattutto dalle politiche settoriali d'incidenza territoriale, ad esempio lo sviluppo degli insediamenti, costruzioni, impianti e infrastrutture di ogni tipo, impianti di produzione e trasporto dell'energia, progetti di estrazione e discariche, infrastrutture di trasporto, impianti per attività ricreative di massa, infrastrutture per lo sfruttamento turistico intensivo nonché da un'utilizzazione agricola e forestale non adeguata alle caratteristiche locali e alle re-

lative infrastrutture. I danni sono causati sia da interventi considerevoli, sia da piccoli cambiamenti, puntuali o striscianti, spesso poco vistosi e in alcuni casi quasi impercettibili.

Sono in aumento anche i pericoli riconducibili a nuove attività e utilizzazioni particolarmente intensive, spesso anche solo temporanee. Tra queste rientrano in particolare alcune nuove forme di attività del tempo libero, nuove discipline sportive di tendenza, eventi culturali, manifestazioni di massa e persino messe in scena artistiche del paesaggio. Spesso queste attività non sono oggetto di procedure di autorizzazione formale e il loro effetto non è influenzabile.

- **Le misure di protezione esistenti (lett. d)**

Le misure di protezione possono da un lato basarsi sugli strumenti del diritto in materia di pianificazione del territorio, la cui applicazione compete a Cantoni e Comuni (inserimento negli inventari di diritto cantonale, ordinanze o decisioni di protezione, piano direttore per il paesaggio, zone prioritarie per il paesaggio, strategie di sviluppo del paesaggio, ecc.). Dall'altro lato, le politiche settoriali d'incidenza territoriale possono prevedere criteri di protezione adeguati nelle condizioni quadro relative a procedure, contributi o l'applicazione tecnica concreta, mediante leggi, ordinanze oppure «soft law» (strumenti di lavoro, raccomandazioni ecc.). Se la ripartizione delle competenze a norma costituzionale lo consente, sono possibili anche sinergie nel merito con gli strumenti e le misure del diritto federale in materia di protezione delle specie, dei biotopi e delle zone palustri, nonché con gli strumenti della legislazione sulla caccia, che possono sovrapporsi con singoli obiettivi dell'IFP. Infine anche gli strumenti della LPN in materia di parchi offrono la possibilità di individuare delle sinergie nel merito con l'applicazione dell'IFP. Tuttavia, la Confederazione non ha la competenza di formulare e applicare principi espliciti di pianificazione e sviluppo del territorio, a meno che non sia proprietaria dei terreni.

- **Le proposte di miglioramento (lett. f)**

L'articolo 7 contiene il mandato legale, formulato in modo generico, di migliorare la situazione del paesaggio attraverso l'obbligo di eliminare i danni non appena se ne presenta l'occasione. Questo mandato può essere attuato – seppure indirettamente – soprattutto attraverso l'articolo 8, in quanto i Cantoni e i Comuni tengono conto degli oggetti dell'IFP e dei relativi valori e obiettivi di protezione nell'ambito delle loro pianificazioni. La Confederazione non ha né le competenze né i mezzi necessari per realizzare misure di valorizzazione supplementari, fatta eccezione per la possibilità di accordare aiuti finanziari ai Cantoni per l'attuazione di misure adeguate (art. 9, artt. 4–11 OPN).

Allegato 2

- A tale proposito si rimanda alle spiegazioni di cui sopra relative all'articolo 12.

Entwurf