

10.470

Iniziativa parlamentare
Pianificazione del territorio. Disposizioni sul deposito di
materie prime indigene rinnovabili

Progetto preliminare e rapporto esplicativo della Commissione dell'ambiente, della pianificazione del territorio e dell'energia del Consiglio nazionale

del 14 novembre 2011

Compendio

Conformemente alla vigente legge forestale le costruzioni e gli impianti forestali possono essere costruiti nella foresta a determinate condizioni e senza la necessità di chiedere un'autorizzazione di dissodamento.

Per costruzioni e impianti forestali s'intendono ad esempio le strade forestali o i semplici capannoni forestali che servono alla gestione della foresta. Tali costruzioni e impianti sono legati alla selvicoltura e servono alla conservazione della foresta. Soprattutto nell'ultimo ventennio, in considerazione del forte aumento della domanda di legna da energia e del crescente numero di riscaldamenti a trucioli di legno, nella foresta sono state autorizzate anche costruzioni forestali quali depositi di legna da energia coperti al fine di garantire l'approvvigionamento durante l'inverno quando le strade forestali non sono percorribili per periodi prolungati a causa della neve e del ghiaccio.

La Commissione dell'ambiente, della pianificazione del territorio e dell'energia del Consiglio nazionale ha constatato che per diverse ragioni la prassi in materia di autorizzazioni cambia da un Cantone all'altro. Inoltre, considera un po' troppo restrittivi i requisiti che devono essere soddisfatti secondo la prassi del Tribunale federale per l'edificazione di costruzioni forestali. Nel quadro dell'iniziativa parlamentare, la Commissione ha elaborato una modifica della legge forestale per disciplinare la costruzione nella foresta di depositi di legna da energia coperti. Di conseguenza, essi possono essere autorizzati se servono alla gestione locale della foresta, se ne è dimostrato il fabbisogno, se il luogo è adatto e il dimensionamento è adeguato alle condizioni locali e se non vi si contrappongono interessi pubblici preponderanti.

Rapporto

1 Situazione iniziale

1.1 Iniziativa parlamentare ed esame preliminare

Il 5 aprile 2011, con 22 voti contro uno e due astensioni, la Commissione dell'ambiente, della pianificazione del territorio e dell'energia del Consiglio nazionale (in seguito: Commissione) ha deciso di dare seguito all'iniziativa parlamentare «Pianificazione del territorio. Disposizioni sul deposito di materie prime indigene rinnovabili» inoltrata il 18 giugno 2010 dal Consigliere nazionale Erich von Siebenthal, che chiede di mitigare o abrogare le disposizioni che limitano eccessivamente o impediscono la costruzione di depositi di trucioli di legno coperti nelle foreste. Tale richiesta riguarda principalmente la legge federale del 4 ottobre 1991 sulle foreste (Legge forestale; LFo)¹ e l'ordinanza del 30 novembre 1992 sulle foreste (OFo)².

Il 19 maggio 2011, con otto voti contro tre, la Commissione dell'ambiente, della pianificazione del territorio e dell'energia del Consiglio degli Stati ha approvato la decisione dell'omologa Commissione del Consiglio nazionale di elaborare un progetto.

Secondo l'articolo 111 capoverso 1 della legge sul Parlamento (LParl)³ la Commissione deve elaborare entro due anni un progetto di atto legislativo.

1.2 Genesi del progetto

L'iniziativa parlamentare ha preso spunto dall'approvazione da parte della Direzione delle costruzioni, dei trasporti e dell'energia del Canton Berna, il 14 settembre 2007, di un ricorso contro la costruzione di un deposito di trucioli di legno della capienza di quasi 3500 metri cubi sul territorio del Comune di Belp. L'ubicazione prevista si trovava al contempo all'interno di una zona naturale protetta nonché del perimetro di oggetti dell'Inventario federale dei paesaggi, siti e monumenti naturali d'importanza nazionale (secondo l'omonima ordinanza OIFP⁴), dell'Inventario federale delle zone palustri di particolare bellezza e d'importanza nazionale (secondo l'ordinanza sulle zone palustri⁵) e dell'Inventario federale delle zone golenali d'importanza nazionale (secondo l'ordinanza sulle zone golenali⁶).

Nel corso dell'esame preliminare dell'iniziativa parlamentare è stato rilevato che l'ulteriore diffusione dei riscaldamenti a trucioli di legno dipende dalla disponibilità di un volume di deposito sufficiente per i trucioli di legno, in particolare per poter garantire l'approvvigionamento quando le strade forestali non sono percorribili per

1 RS 921.0
2 RS 921.01
3 RS 171.10
4 RS 451.11
5 RS 451.35
6 RS 451.31

periodi prolungati a causa della neve. Secondo delle verifiche, sul suolo boschivo dei Cantoni esistono depositi di trucioli di legno coperti autorizzati con un volume che va da 100 a circa 1000 metri cubi. In singoli casi, i Cantoni hanno autorizzato anche costruzioni più grandi, con requisiti specifici. La Commissione ha evidenziato l'eterogeneità delle prassi cantonali. Inoltre considera troppo restrittiva l'attuale prassi in materia di autorizzazioni (cfr. cap. 2.2).

Con il presente progetto, la Commissione mira da un lato a incentivare l'utilizzo della legna come combustibile e dall'altro a unificare le prassi cantonali.

1.3 Lavori della Commissione

La Commissione ha avviato l'applicazione dell'iniziativa il 21 giugno 2011. Il 14 novembre 2011 ha approvato all'unanimità l'avamprogetto allegato di modifica della legge e lo ha poi inviato in consultazione.

Durante i suoi lavori, la Commissione è stata affiancata dal Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni (DATEC).

2 Punti essenziali del progetto

2.1 Situazione iniziale

I riscaldamenti a legna proteggono il clima e sfruttano risorse rinnovabili disponibili a livello regionale. La legna deve essere utilizzata in modo intelligente dal profilo energetico: per riscaldare o per produrre energia elettrica mediante recupero del calore residuo. Dal 1990, l'energia da legno continua a conquistare quote di mercato, nonostante le condizioni congiunturali a tratti difficili e un mercato dell'energia fortemente conteso.

Mentre gli impianti di combustione a legna caricati manualmente con legno in pezzi o pellet di legno trovano impiego principalmente in piccoli stabili privati, gli impianti di combustione a trucioli di legno automatici sono destinati a edifici scolastici, a stabili multiuso nonché a stabilimenti artigianali e industriali. Anche la distribuzione a interi quartieri residenziali di calore prodotto localmente è opportuna dal profilo ecologico e competitiva dal profilo economico. I trucioli di legno sono prodotti soprattutto nelle foreste, da assortimenti legnosi di scarsa qualità e di piccole dimensioni. I trucioli di legno sono inoltre ricavati dai residui delle segherie e dal legno proveniente dalla cura del paesaggio.

Negli scorsi decenni, la produzione di trucioli di legno da legname forestale è aumentata sensibilmente (cfr. fig. 1).

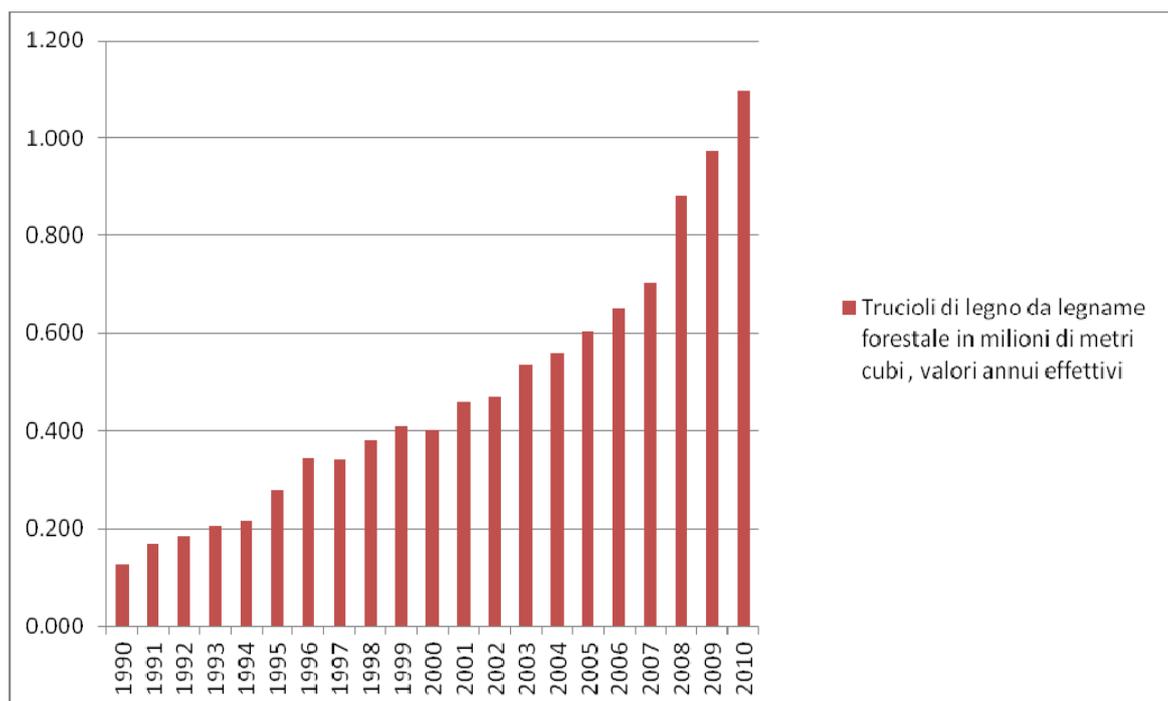


Figura 1: Trucioli di legno da legname forestale in milioni di metri cubi – Fonte: Analisi della statistica dell’energia da legno 2010 [Basler & Hofmann 2011]

Sulla scia del riorientamento della politica energetica deciso dal Consiglio federale e dal Consiglio nazionale dopo la catastrofe nucleare di Fukushima è prevedibile che la domanda di vettori energetici rinnovabili e quindi di energia da legno aumenterà ulteriormente. Prime stime mostrano che i circa 4,2 milioni di metri cubi di legna (di tutti i tipi) utilizzati oggi per scopi energetici potrebbero aumentare del 50 per cento fino a raggiungere 6,3 milioni di metri cubi entro il 2020. Circa la metà del volume supplementare (1 milione di metri cubi) potrebbe provenire da legname forestale, senza particolari ripercussioni negative sul bosco e sulle sue funzioni. I costi di produzione sarebbero tuttavia in parte superiori.

Non esiste una statistica ufficiale del numero di depositi di trucioli di legno coperti nelle foreste o nelle zone edificabili. In generale si può partire dal presupposto che alle alte quote tali depositi siano più numerosi per garantire l’approvvigionamento dei riscaldamenti a trucioli di legno in inverno.

2.2 Basi giuridiche

L’area boschiva è protetta per legge: gli interventi di dissodamento nelle foreste (cambiamento, durevole o temporaneo, delle finalità del suolo boschivo) sono sostanzialmente in conflitto con il principio di conservazione della foresta (art. 1 e 3 LFo) e sono pertanto vietati (art. 5 LFo). Deroche per il dissodamento sono possibili se sono soddisfatte determinate condizioni (art. 5 cpv. 2 LFo).

Secondo l’articolo 2 capoverso 2 lettera b LFo, le strade forestali nonché altre costruzioni e impianti forestali sono considerati foreste. Sono quindi ritenuti «conformi alla zona» e non necessitano dell’autorizzazione di dissodamento. La loro costru-

zione può essere autorizzata secondo l'articolo 22 della legge federale del 22 giugno 1979⁷ sulla pianificazione del territorio (LPT), dopo aver sentito l'autorità forestale cantonale competente (art. 14 cpv. 1 OFo).

Per costruzioni e impianti forestali s'intendono ad esempio semplici capannoni forestali (senza abitazioni). Vi rientrano anche gli «impianti di trasporto, di deposito e di drenaggio necessari per l'utilizzo del legname»⁸. Queste costruzioni e impianti sono legati alla selvicoltura e servono alla conservazione della foresta. In linea di massima, i depositi di trucioli di legno coperti oggetto dell'iniziativa parlamentare rientrano quindi tra le costruzioni e gli impianti forestali.

Per valutare i progetti di costruzione concreti nelle foreste bisogna dapprima interrogarsi sulla forma di gestione perseguita mediante la pianificazione forestale⁹. In base al tipo di gestione, alla grandezza e alla posizione della foresta da gestire bisogna poi stabilire l'eventuale necessità di realizzare il progetto come pure l'ubicazione e le dimensioni dello stesso. La necessità e la configurazione di una costruzione o di un impianto forestale dipendono esclusivamente da criteri obiettivi¹⁰. Un eventuale cambiamento di destinazione rappresenta una contravvenzione secondo l'articolo 43 capoverso 1 lettera a LFo¹¹.

È quindi possibile costruire depositi di trucioli di legno nelle foreste, essendo costruzioni forestali conformi alla zona (art. 4 OFo in combinato disposto con l'art. 22 LPT). Sulla scorta della prassi del Tribunale federale in materia di capannoni forestali nelle foreste¹² devono essere soddisfatte cumulativamente quattro condizioni:

- selvicoltura adeguata (necessità operativa): l'ubicazione del deposito di trucioli di legno deve essere intelligente dal profilo logistico e consentire risparmi;
- necessità dell'ubicazione prevista: sono state esaminate e ritenute inadeguate alternative nella zona edificabile;
- nessun sovradimensionamento: il volume di deposito deve essere conforme all'incremento del legno prevedibile, alla superficie boschiva, alla quota di legna da energia e al periodo di stagionatura;
- nessun interesse pubblico preponderante contro la costruzione: siccome la foresta è una cosiddetta zona non edificabile non vi è alcun diritto automatico a un permesso di costruzione. Le domande di costruzione sono sempre sottoposte a una ponderazione degli interessi e non devono contrapporsi a interessi pubblici preponderanti. Eventuali interessi privati non possono essere fatti valere contro un progetto corrispondente ai piani di utilizzazione.

⁷ RS 700

⁸ Stefan M. Jaissle, *Der dynamische Waldbegriff und die Raumplanung. Eine Darstellung der Waldgesetzgebung unter raumplanungsrechtlichen Aspekten*, Zurigo 1994, pag. 117.

⁹ Stefan M. Jaissle, op. cit.

¹⁰ cfr. DTF 118 Ib 335 segg.

¹¹ Hans-Peter Jenni, *Vor lauter Bäumen den Wald doch noch sehen. Ein Wegweiser durch die neue Waldgesetzgebung*, Berna 1993, pag. 34.

¹² DTF 118 Ib 335, *deposito forestale Sils i.E.*; DTF 123 II 499, *capannone forestale Reinach*; sentenza 1A.78/2005 del 19/01/2006, *capannone Château-d'Oex*.

In merito al vantaggio preponderante dell'ubicazione forestale, il Tribunale federale precisa che tale interesse preponderante può scaturire dall'utilizzazione più efficiente del legname o da motivi finanziari. I motivi finanziari sono però accettati dal Tribunale federale solo se il richiedente può dimostrare che «per motivi importanti legati allo sfruttamento della foresta non entra in considerazione nessuna ubicazione ipotizzabile nella zona edificabile, mentre un'ubicazione nella zona forestale consentirebbe la realizzazione del progetto»¹³.

Quale base di questa prassi del Tribunale federale per la valutazione delle costruzioni e degli impianti forestali, la Commissione intende precisare e disciplinare in modo uniforme le disposizioni della legge forestale relative ai depositi di trucioli di legno coperti nella foresta. Per quanto concerne l'ubicazione, la regolamentazione prevista dalla Commissione diverge dalla prassi del Tribunale federale. Infatti, la Commissione ritiene troppo restrittivo il criterio secondo il quale il rilascio di un'autorizzazione richiede che siano esaminate e ritenute inadeguate le alternative presenti nella zona edificabile. La Commissione constata che può essere opportuno costruire un deposito di legna da energia nella foresta, piuttosto che nella zona edificabile.

2.3 Nuova regolamentazione dei depositi di legna da energia coperti

Sulla scia dell'ulteriore progresso tecnico è possibile che siano prodotte altre forme di energia da legno forestale, oltre ai trucioli di legno o ai pellet. Nel resto del rapporto è quindi utilizzata l'espressione più generica di «depositi di legna da energia coperti». Le condizioni enumerate per un'autorizzazione garantiscono che si tratti di legna da energia proveniente direttamente dalla gestione della foresta che circonda il deposito di legname.

I depositi di legna da energia coperti nelle foreste sono classificati tra le costruzioni forestali, a condizione che le costruzioni e gli impianti servano alla gestione locale della foresta, che se ne sia dimostrato il fabbisogno, che l'ubicazione sia adeguata e che le dimensioni siano adatte alle condizioni locali. Per motivi economici, tali depositi vanno costruiti con riserbo, dal momento che richiedono investimenti supplementari per la fornitura del calore e processi supplementari a livello di esercizio. Tutto ciò fa lievitare i costi. Nei limiti del possibile, la legna da energia dovrebbe essere spaccata nella foresta e fornita direttamente a un impianto di combustione a trucioli di legno («just in time»). Negli impianti moderni, la combustione dei trucioli di legno non stagionati è possibile senza alcuna perdita di qualità o di calore.

Alle alte quote può essere opportuno un deposito intermedio di legna da energia allo scopo di garantire l'approvvigionamento durante l'inverno, nel caso in cui le strade forestali non dovessero essere percorribili a causa della neve o del ghiaccio. Per

¹³ Sentenza 1A.78/2005, consid. 4.1 con rimando alla DTF 123 II 499.

valutare la conformità alla zona di tali costruzioni tenendo conto delle condizioni differenti e delle esigenze economiche è più idonea l'applicazione di criteri qualitativi che non di caratteristiche quantitative come ad esempio un limite massimo uniforme per il volume di tali depositi.

Su questa base, nella legge forestale sotto il titolo *Foresta e pianificazione del territorio* (capitolo 2, sezione 2) sarà introdotto il nuovo articolo 13a (cfr. cap. 3).

2.4 Opzioni esaminate

È stata esaminata la possibilità di completare l'elenco dell'articolo 2 capoverso 2 lettera b della legge forestale, precisando espressamente che i depositi di legna da energia coperti sono considerati foreste, analogamente alle strade forestali e alle altre costruzioni e impianti forestali. Questa soluzione nell'articolo intitolato *Definizione di foresta* potrebbe suscitare l'impressione che i depositi di legna da energia coperti sono generalmente adeguati ed economici e non devono essere valutati di volta in volta.

Una maggiore uniformazione a livello di esecuzione sarebbe possibile anche adeguando l'ordinanza sulle foreste, completando ad esempio l'articolo 4 o l'articolo 14 oppure inserendo un nuovo articolo 14a, secondo cui gli edifici agricoli di dimensioni adeguate, in particolare i depositi di legna da energia coperti, sono considerati costruzioni forestali e di conseguenza non hanno bisogno di un'autorizzazione di dissodamento. L'esecuzione nei Cantoni potrebbe infine essere armonizzata anche mediante un aiuto all'esecuzione emanato dalle autorità federali.

La Commissione preferisce tuttavia sancire dette disposizioni nella legge per dare voce alle proprie richieste.

2.5 Attuazione

La modifica a livello di legge richiede una concretizzazione delle condizioni per la costruzione di depositi di legna da energia coperti anche a livello di ordinanza. Le disposizioni necessarie saranno emanate nell'ambito di una revisione parziale della vigente ordinanza sulle foreste.

Secondo l'articolo 50 LFo, i Cantoni eseguono la presente legge ed emanano le prescrizioni necessarie, fatte salve le prescrizioni di esecuzione della Confederazione.

3 Commento relativo alla modifica della legge forestale

L'articolo 13a inserito sotto il titolo *Foresta e pianificazione del territorio* (capitolo 2, sezione 2) della legge forestale precisa che le costruzioni e gli impianti forestali, in particolare i depositi di legno da energia coperti, possono essere costruiti o trasformati nelle foreste secondo l'articolo 22 LPT (e di conseguenza continuare a

essere considerati foresta in senso giuridico) se tali costruzioni e impianti servono alla gestione locale della foresta, se ne sia dimostrato il fabbisogno, l'ubicazione è adeguata e le dimensioni sono adatte alle condizioni locali. Inoltre, la costruzione non può essere ostacolata da interessi pubblici preponderanti. Analogamente all'articolo 22 capoverso 3 LPT sono fatte salve le altre condizioni previste dal diritto federale e cantonale. Tra di esse figurano le prescrizioni cantonali in materia di pianificazione e gestione secondo l'articolo 20 capoverso 2 LFo. Il testo dell'articolo 13a s'ispira sostanzialmente a quello dell'articolo 22 LPT e contribuisce pertanto all'armonizzazione tra il diritto forestale e quello concernente la pianificazione del territorio. Con queste premesse si creano le basi per un'esecuzione uniforme nei Cantoni.

Per quanto concerne l'idoneità dell'ubicazione di costruzioni e impianti o depositi di legno da energia coperti, in fase di valutazione occorre tenere conto anche degli aspetti relativi alla gestione locale, al fabbisogno di impianti, a procedure d'esercizio il più efficiente possibile e alle condizioni locali.

Nelle disposizioni di esecuzione (ordinanza sulle foreste e aiuti all'esecuzione) è possibile esplicitare ulteriori principi per la valutazione delle condizioni in materia di depositi di legna da energia coperti, che devono essere ubicati in luoghi non troppo distanti e accessibili senza limitazioni in tutti i periodi dell'anno. Nelle disposizioni di esecuzione va infine stabilito che in materia di obbligo del permesso di costruzione per i piccoli e semplici depositi di legna da energia quali, ad esempio, le cataste di legno in pezzi coperte lungo le strade forestali o le piazze di deposito per il legname è determinante il diritto cantonale.

4 Ripercussioni

4.1 Ripercussioni finanziarie e sul personale

Gli adeguamenti della legge forestale previsti non avranno ripercussioni finanziarie e sul personale per la Confederazione, i Cantoni e i Comuni, poiché le domande di permesso di costruzione per i depositi di legna da energia coperti sono esaminate e, se del caso, autorizzate già oggi.

4.2 Attuabilità

Le modifiche previste sono attuabili facilmente e si tradurranno in una prassi di esecuzione più uniforme nei Cantoni. I criteri qualitativi proposti per la valutazione della conformità alla zona dei depositi di legna da energia coperti nelle foreste concederanno tuttavia alle autorità che rilasciano le autorizzazioni un margine discrezionale per poter tener conto delle condizioni locali.

4.3 Altre ripercussioni

Non sono prevedibili altre ripercussioni significative.

5 Rapporto con il diritto europeo

Sul territorio dell'Unione europea (UE), la politica forestale è di competenza degli Stati membri. Pertanto, dal diritto UE non scaturisce per la Svizzera alcun obbligo incompatibile con la modifica di legge proposta.

6 Aspetti giuridici

6.1 Costituzionalità e legalità

Il progetto si fonda sull'articolo 77 della Costituzione federale¹⁴, che obbliga la Confederazione a provvedere affinché le foreste possano adempiere le loro funzioni protettive, economiche e ricreative e a tal fine la autorizza a emanare principi sulla protezione delle foreste e a promuovere provvedimenti per la conservazione delle stesse.

6.2 Delega di competenze legislative

La presente revisione parziale della legge forestale non introduce alcuna norma di delega per l'emanazione di una normativa di attuazione autonoma. Conformemente all'introduzione dell'articolo 13a nella legge forestale, nell'ambito della sua competenza di emanare disposizioni di esecuzione (art. 49 cpv. 3 LFo) il Consiglio federale attuerà le concretizzazioni necessarie nell'ordinanza sulle foreste.

6.3 Forma dell'atto

Secondo l'articolo 2 capoverso 2 lettera b LFo, le costruzioni e gli impianti forestali – tra cui rientrano i depositi di legna da energia coperti – sono considerati foreste. Una modifica a livello di legge non è pertanto indispensabile: lo stesso risultato potrebbe essere raggiunto anche a livello di ordinanza o di aiuto all'esecuzione. Per realizzare l'armonizzazione auspicata, la Commissione considera tuttavia opportuna una regolamentazione a livello di legge federale. Ai sensi di un buon coordinamento fra la legge forestale e la legge sulla pianificazione del territorio, la regolamentazione delle costruzioni e degli impianti forestali nella legge forestale crea inoltre l'equivalente dell'autorizzazione edilizia in ambito forestale secondo l'articolo 22 LPT.

¹⁴ RS 101