



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Controllo successivo dell'ispezione «Preservazione dei terreni agricoli coltivati»

Rapporto della Commissione della gestione del Consiglio nazionale

del 10 settembre 2021

Rapporto

1

Introduzione

Nel novembre 2015 la Commissione della gestione del Consiglio nazionale (CdG-N) aveva indirizzato al Consiglio federale un rapporto concernente la preservazione dei terreni agricoli coltivati¹ in Svizzera. Sulla base dei risultati di una valutazione svolta dal Controllo parlamentare dell'Amministrazione (CPA)², la CdG-N era giunta alla conclusione che le misure di protezione di allora non erano sufficienti per frenare la costante perdita di terreni coltivati in Svizzera, segnatamente di superfici per l'avvicendamento delle colture (SAC)³. Per tale ragione essa aveva rivolto quattro raccomandazioni al Consiglio federale e presentato un postulato⁴. Quest'ultimo era stato accolto nel marzo 2016 dal Consiglio nazionale.

Nel suo parere dell'aprile 2016 sul rapporto della CdG-N⁵, il Consiglio federale aveva espresso la sua disponibilità ad adottare misure volte ad attuare le raccomandazioni della Commissione. In particolare aveva annunciato l'istituzione di un gruppo di esperti incaricato di rielaborare e di rafforzare il piano settoriale delle superfici per l'avvicendamento delle colture (PS SAC) – quale principale strumento per preservare le migliori superfici agricole in Svizzera – e di esaminare le possibilità di migliorare la protezione dei terreni coltivati. Il Consiglio federale aveva inoltre informato la CdG-N sulle diverse misure destinate a migliorare la vigilanza federale sulla protezione dei terreni coltivati nei Cantoni e a considerare maggiormente tale protezione nei progetti della Confederazione.

Tenendo conto delle risposte formulate, nel giugno 2016 la CdG-N aveva deciso di concludere la sua ispezione. Aveva annunciato che, una volta conclusi i lavori del gruppo di esperti in materia di SAC, si sarebbe informata sullo stato di attuazione delle sue raccomandazioni.⁶

Nel gennaio 2018 il gruppo di esperti in materia di SAC aveva pubblicato il suo rapporto finale sulla rielaborazione e sul rafforzamento del PS SAC, che aveva elaborato

¹ Preservazione dei terreni agricoli coltivati, rapporto della CdG-N del 20.11.2015 (FF **2016** 3115).

² Preservazione dei terreni agricoli coltivati, Rapporto del CPA dell'11.6.2015 a destinazione della CdG-N (FF **2016** 3135).

³ Le SAC, definite nell'art. 26 cpv. 1 dell'ordinanza del 28.6.2000 sulla pianificazione del territorio (OPT, RS **700.1**), includono le migliori terre coltivate della Svizzera, idonee alla coltura intensiva di cereali e di altri prodotti alimentari di base. Secondo i dati dell'ARE nel 2015 le SAC rappresentavano circa il 30 % del totale delle terre coltivate in Svizzera (FF **2016** 3135, in particolare 3145).

⁴ Po. CdG-N «Relazione tra la salvaguardia dei terreni coltivabili e le altre esigenze di salvaguardia» del 20.11.2015 (15.4088).

⁵ Preservazione dei terreni agricoli coltivati, parere del Consiglio federale del 6.4.2016 sul rapporto della CdG-N del 20.11.2015 (FF **2016** 3179.)

⁶ Preservazione dei terreni agricoli coltivati: la CdG-N accoglie con favore le proposte del Consiglio federale intese ad attuare le sue raccomandazioni, comunicato stampa della CdG-N del 27.6.2016.

su mandato del Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni (DATEC) all'attenzione dell'Ufficio federale dello sviluppo territoriale (ARE) e dell'Ufficio federale dell'agricoltura (UFAG)⁷. Dopo la pubblicazione di tale rapporto la CdG-N aveva avviato il controllo successivo della sua ispezione. Da settembre 2018 a febbraio 2021 essa ha esaminato approfonditamente l'attuazione delle sue raccomandazioni e del suo postulato. Sulla base delle informazioni raccolte, la Commissione ha deciso di illustrare nel presente rapporto la sua valutazione finale dal punto di vista dell'alta vigilanza parlamentare.

2 **Modo di procedere della CdG-N**

La CdG-N aveva incaricato la sua sottocommissione DFI/DATEC⁸ di effettuare accertamenti approfonditi nel quadro del controllo successivo. Tra settembre 2018 e febbraio 2021 la sottocommissione si è quindi chinata sui lavori della Confederazione nel settore dei terreni coltivati. Ha approfondito gli aspetti del dossier riguardo ai quali nel 2015 erano state formulate raccomandazioni, rivolgendo domande scritte al DATEC e all'ARE quali autorità federali competenti. Nel suo controllo successivo la sottocommissione era stata sostenuta dal CPA, che aveva svolto la valutazione sui cui si fonda il rapporto del 2015.

Nell'ambito di tale controllo successivo la sottocommissione aveva rivolto particolare attenzione alla rielaborazione del PS SAC, il quale rappresenta lo strumento principale della Confederazione per la preservazione dei migliori terreni coltivati⁹. Dopo la pubblicazione, nel gennaio 2018, del rapporto peritale riguardante le SAC (cfr. più sopra), il Consiglio federale aveva deciso di rielaborare radicalmente tale piano settoriale il quale risaliva al 1992. Dopo la fase di rielaborazione che, con la procedura di consultazione e di partecipazione, era durata complessivamente due anni, l'8 maggio 2020 è quindi stato adottato il PS SAC rielaborato¹⁰.

⁷ Überarbeitung und Stärkung des Sachplans Fruchtfolgeflächen (disponibile soltanto in tedesco e in francese), rapporto del gruppo di esperti del 30.1.2018 su mandato del Dipartimento dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni. (DATEC).

⁸ La sottocommissione DFI/DATEC della CdG-N si compone dei consiglieri nazionali Thomas de Courten (presidente), Angelo Barrile, Katja Christ, Alois Huber, Christian Imark, Matthias Samuel Jauslin, Priska Seiler Graf, Marianne Streiff-Feller und Michael Töngi. Fino a fine 2019 si componeva dei consiglieri nazionali Thomas de Courten (presidente), Duri Campell, Corina Eichenberger-Walther, Thomas Hardegger, Valérie Piller Carrard, Marianne Streiff-Feller, Michael Töngi, Erich von Siebenthal e Claudio Zanetti.

⁹ Diversamente dagli altri piani settoriali della Confederazione, il PS SAC di cui all'art. 13 della legge del 22 giugno 1979 sulla pianificazione del territorio (LPT; RS 700) e all'art. 26 segg. OPT non prevede progetti; con le SAC sono determinate invece la superficie minima per l'avvicendamento delle colture sull'intero territorio svizzero e la sua ripartizione fra i Cantoni, nonché le misure di pianificazione del territorio. Per ulteriori dettagli cfr. PS SAC, rapporto esplicativo dell'8 maggio 2020, n. 1.

¹⁰ PS SAC dell'8.5.2020. Cfr. anche: Il Consiglio federale decide la strategia e le misure per la risorsa suolo, comunicato stampa del Consiglio federale dell'8.5.2020. Per ulteriori dettagli relativi alla rielaborazione del PS SAC cfr. n. 3.2.

La sottocommissione si era inoltre informata in merito a ulteriori misure del Consiglio federale nell'ambito della protezione dei terreni coltivati, segnatamente all'istituzione del Centro di competenza suolo (KOBO)¹¹, il cui compito consiste nell'approntare le basi tecniche per il rilevamento di informazioni sul suolo, nonché nel sostenere dal profilo tecnico gli Uffici federali dell'ambiente, dell'agricoltura e dello sviluppo territoriale nell'elaborazione di un concetto per la cartografia dei suoli in Svizzera¹². Essa ha inoltre seguito i lavori del Consiglio federale riguardanti la seconda tappa della revisione parziale della legge sulla pianificazione del territorio (Revisione LPT 2).

Alla fine del 2020 la sottocommissione ha deciso di presentare in un rapporto sintetico i fatti a sua conoscenza nonché le sue conclusioni. Tale rapporto è stato posto in consultazione presso i servizi interessati. Nella sua seduta plenaria del 10 settembre 2021, la CdG-N ha esaminato e approvato la versione finale del rapporto, che ha trasmesso al Consiglio federale. Durante tale seduta ha inoltre deciso di pubblicare il rapporto.

La CdG-N illustra di seguito la sua valutazione e le sue considerazioni relative all'attuazione delle sue quattro raccomandazioni e del suo postulato del 2015. Il rapporto tiene conto dell'evoluzione del dossier fino alla fine dell'anno 2020.

3 Valutazione della CdG-N: attuazione delle raccomandazioni e del postulato del 2015

La CdG-N constata complessivamente che negli ultimi anni sono stati compiuti notevoli progressi per quanto concerne gli strumenti di protezione dei terreni coltivati in Svizzera, soprattutto grazie alla rielaborazione sostanziale del PS SAC. Tuttavia la situazione relativa ai terreni coltivati permane molto preoccupante. Anche se in ogni Cantone il contingente minimo di SAC ha potuto essere rispettato, il relativo margine di manovra appare alquanto ridotto (sulla base dei dati attuali, il saldo positivo in rapporto al contingente minimo nazionale ammonta all'1,59 %).

Siccome il problema di base – ossia l'assenza di dati attendibili sulla qualità del suolo nei Cantoni – sussiste tuttora, risulta difficile valutare la reale situazione in materia di protezione dei terreni coltivati (cfr. n. 3.2). In tale contesto la Commissione sottolinea che la sua valutazione successiva non può essere considerata come definitiva. La reale efficacia delle misure della Confederazione per la protezione dei terreni coltivati andrà dimostrata in futuro. La CdG-N ritiene di primaria importanza attuare rapidamente, di concerto con i Cantoni, un sistema affidabile di dati sul suolo, in modo che gli uffici federali competenti possano esercitare regolarmente i loro obblighi di vigilanza legali e che gli aspetti che richiedono un intervento possano essere identificati e trattati senza indugio.

¹¹ Il mandato relativo all'istituzione di questo centro risulta dalla Mo. Müller-Altermatt «Istituzione di un centro nazionale di competenza suolo quale punto di riferimento per l'agricoltura, la pianificazione del territorio e la protezione contro le piene» (12.4230), accolta nel 2015.

¹² Per ulteriori dettagli concernenti questi due punti cfr. Centro di competenza suolo e cartografia dei suoli, scheda informativa dell'UFAG, dell'UFAM e dell'ARE dell'8.5.2020.

3.1

Raccomandazione 1: disciplinare a livello di legge la protezione dei terreni coltivati

Postulato 15.4088: Relazione tra la salvaguardia dei terreni coltivabili e le altre esigenze di salvaguardia

Raccomandazione 1 del 20 novembre 2015

La CdG-N chiede al Consiglio federale di esaminare l'opportunità di rafforzare le disposizioni di legge per la protezione dei terreni coltivati e di presentare in merito un rapporto con i vantaggi e gli svantaggi dell'introduzione sul piano federale di un obbligo di compensazione per le superfici per l'avvicendamento delle colture e una sua valutazione in merito.

Postulato 15.4088 del 20 novembre 2015

Alla luce della scarsa importanza attribuita sul piano legislativo alla salvaguardia dei terreni coltivabili e constatata nel rapporto della CdG-N, la commissione invita il Consiglio federale a svolgere una verifica approfondita della pertinenza dell'attuale ordine di priorità per le esigenze di salvaguardia relative allo sfruttamento del terreno. Inoltre, si invita il Consiglio federale a redigere un rapporto al riguardo.

In particolare, il rapporto dovrà fare il punto sulla relazione tra la salvaguardia dei terreni coltivabili e la protezione delle foreste. Il documento illustrerà inoltre in quale misura è possibile migliorare sul piano normativo il coordinamento e l'armonizzazione delle varie esigenze di salvaguardia relative allo sfruttamento del terreno (salvaguardia dei terreni coltivabili, delle foreste, dell'ambiente, delle acque, delle paludi, del patrimonio naturale, del paesaggio ecc.).

Nel suo rapporto del 2015¹³ la CdG-N era giunta alla conclusione che, rispetto ad esempio al bosco, le terre agricole coltivate sono scarsamente protette dal diritto federale; di conseguenza si era interrogata sull'opportunità di trasporre a livello di legge i progetti di protezione dei terreni coltivati che fino ad allora erano disciplinati mediante ordinanze. In relazione con il rafforzamento della protezione dei terreni coltivati, la Commissione aveva inoltre invitato il Consiglio federale a esaminare la possibilità di introdurre un obbligo generale di compensazione in caso di uso delle SAC. Infine, mediante il postulato 15.4088, accolto nel marzo 2016, il Consiglio nazionale aveva incaricato il Consiglio federale di esaminare in modo approfondito il rapporto intercorrente tra la protezione dei terreni coltivati e le altre esigenze di protezione nell'ambito dell'utilizzazione del suolo.

¹³ Preservazione dei terreni agricoli coltivati. Rapporto della CdG-N del 20.11.2015, n. 2.2.1 (FF 2016 3115, in particolare 3120)

Rafforzamento delle disposizioni legali relative alle SAC

Nel 2017 era stato pubblicato un parere giuridico commissionato dal gruppo di esperti in materia di SAC, che affrontava in gran parte le questioni sollevate dal postulato 15.4088 della CdG-N¹⁴. Tale parere giuridico conferma che le SAC beneficiano invero di una protezione più elevata rispetto agli altri terreni coltivati ma sono comunque meno protette rispetto, ad esempio, al bosco. Esso giunge alla conclusione che un rafforzamento delle disposizioni di protezione delle SAC a livello di legge piuttosto che di ordinanza contribuirebbe a rafforzare simbolicamente le SAC, ma comporterebbe anche aspetti negativi nonché il rischio di una «spirale di aumento della protezione legale» tra i diversi interessi di protezione concorrenti. Il parere giuridico definisce la ponderazione degli interessi quale strumento consolidato in materia di pianificazione del territorio e protezione della natura, che garantisce nel caso singolo una sufficiente considerazione della protezione delle SAC al momento di ponderare i diversi interessi. Ritenendo che questo parere giuridico adempia il mandato formulato nel suo postulato e che l'ARE abbia tenuto conto delle conclusioni tratte dal parere giuridico nell'ambito della rielaborazione del PS SAC, nel giugno 2021 la CdG-N ha proposto alla sua Camera di togliere dal ruolo il postulato.

Sulla base del parere giuridico summenzionato, il gruppo di esperti in materia di SAC ha raccomandato, nel suo rapporto del 30 gennaio 2018, di *iscrivere a livello di legge* la preservazione delle SAC allo scopo di rafforzare la loro posizione nella ponderazione degli interessi di pianificazione del territorio¹⁵. Da allora il Consiglio federale non ha però intrapreso nessuna modifica legislativa in tal senso, preferendo rafforzare la protezione delle SAC mediante una rielaborazione del PS SAC (cfr. n. 3.2)¹⁶. Interpellato dalla CdG-N, l'ARE ha affermato che, a suo parere, non era necessario procedere a modifiche legislative essendo già data la possibilità di rendere prioritaria la preservazione delle SAC rispetto ad altri interessi giuridicamente meglio protetti grazie a una ponderazione degli interessi pianificatori completa e dettagliata con valutazione della situazione.

¹⁴ Stalder, Beat (2017): Rechtsgutachten betreffend die rechtliche Verankerung des Kulturlandschutzes und das Verhältnis des Kulturlandschutzes zu anderen Schutzansprüchen, zuhanden der Expertengruppe zur Überarbeitung / Stärkung des Sachplans FFF, Berna, 20.11. 2017.

¹⁵ Rielaborazione e rafforzamento del piano settoriale delle superfici per l'avvicinamento delle colture, rapporto del gruppo di esperti del 30.1.2018 su incarico del DATEC, raccomandazione 13.

¹⁶ Il Consiglio federale aveva comunicato alla CdG-N di avere deciso consapevolmente, per motivi di fattibilità, di trattare il rafforzamento della protezione dei terreni agricoli coltivati al di fuori del disegno di revisione LPT 2.

La CdG-N condivide il parere dell'ARE secondo cui lo strumento della ponderazione degli interessi rappresenta una soluzione pragmatica che consente di prioritizzare gli interessi esistenti in ogni singolo caso e che, in tal modo, può contribuire a proteggere le SAC. A tale riguardo la Commissione si rallegra che il PS SAC rielaborato dedichi un capitolo alla ponderazione degli interessi e che la nozione di ponderazione degli interessi sia menzionata esplicitamente in numerosi principi del PS SAC rielaborato. In generale la Commissione ritiene inoltre che il PS SAC rielaborato contribuisca a una migliore protezione delle SAC (cfr. n. 3.2).

La CdG-N ritiene che lo strumento della ponderazione degli interessi sia tuttavia efficace soltanto se utilizzato rigorosamente secondo il diritto federale e se le autorità federali competenti sono sufficientemente sensibilizzate sull'importanza della protezione delle SAC, cosa che risulta comunque difficile da valutare nella prassi. Interpellato dalla Commissione sulla sua attività di vigilanza in materia, l'ARE ha spiegato di essersi pronunciato a diversi livelli e in svariate procedure riguardo a progetti concreti al fine di garantire una ponderazione degli interessi conforme al diritto federale e una protezione dei terreni coltivati nonché segnatamente delle SAC ma di non essere a conoscenza di tutti i progetti. L'ARE ha spiegato che, non avendo alcuna competenza decisionale nell'ambito delle corrispondenti procedure di autorizzazione, incontra regolarmente difficoltà nel far valere una ponderazione degli interessi conforme al diritto federale. L'ARE e l'UFAG avrebbero un peso maggiore nell'affermare una ponderazione degli interessi corretta nell'ambito di progetti cantonali o comunali grazie al diritto di ricorso che spetta loro o alle prese di posizione che sono chiamati a fornire nel quadro di procedure di ricorso. L'ARE ha inoltre constatato un grado di sensibilizzazione maggiore sulla questione della protezione delle SAC da parte degli uffici federali e un'attitudine costruttiva degli stessi nel quadro delle loro ponderazioni degli interessi.

In tale contesto la CdG-N constata che, al momento, non risulta possibile confermare una sufficiente considerazione della protezione dei terreni coltivati – e in particolare delle SAC – nel quadro della ponderazione degli interessi, anche se gli sviluppi sembrano comunque andare in questa direzione. Per tale motivo rimane dell'opinione che la protezione delle SAC dovrebbe essere iscritta a livello di legge e non di ordinanza. A suo parere tale misura consentirebbe alle autorità competenti di rafforzare la loro consapevolezza riguardo all'importanza della protezione delle SAC e di considerare questo interesse in maniera più uniforme a tutti i livelli statali. Una tale misura non pregiudicherebbe la pertinenza dello strumento della ponderazione degli interessi né la possibilità di privilegiare in taluni casi altri interessi.

Siccome il trattamento di tale questione spetta alla commissione tematica, la CdG-N ha invitato per scritto la Commissione dell'ambiente, della pianificazione del territorio e dell'energia del Consiglio nazionale (CAPTE-N) a esaminare in modo approfondito l'opportunità di iscrivere la protezione dei terreni coltivati a livello di legge e non di ordinanza.

Obbligo di compensazione in caso di utilizzazione delle SAC

L'obiettivo principale del PS SAC rielaborato è la preservazione a lungo termine delle SAC: il piano specifica che occorre ridurre al minimo il consumo di SAC per qualsiasi scopo (principio P1), che spetta ai Cantoni garantire a lungo termine i loro contingenti SAC (principio P2) e che le SAC devono essere gestite in modo tale da preservarne a lungo termine la loro qualità (principio P3).

La questione specifica dell'obbligo di compensazione per l'utilizzazione delle SAC, menzionata dalla CdG-N nel suo rapporto del 2015, è stata parimenti esaminata dall'ARE nel quadro della rielaborazione del PS SAC¹⁷. Il gruppo di esperti in materia di SAC aveva parimenti sostenuto l'introduzione di un tale obbligo di compensazione. Inoltre una parte dei Cantoni prevede già un tale meccanismo. Nel quadro dell'audizione e della partecipazione relative alla rielaborazione del PS SAC nel 2019, tale proposta è stata tuttavia oggetto di «pareri (...) vari e complessi»¹⁸ cosicché l'ARE ha infine rinunciato a introdurre un obbligo generale di compensazione. Quest'ultimo è previsto soltanto *se un Cantone rischia di non poter più garantire il suo contingente di SAC* (principio P9). In tal caso le SAC utilizzate devono essere compensate con superfici di uguali dimensioni e tenendo conto della loro qualità¹⁹. Parimenti i *Cantoni che non dispongono di una base di dati affidabile per il loro inventario SAC* devono introdurre nel loro piano direttore una regolamentazione sulla compensazione (principio P10)²⁰. Per il resto, una delle principali novità del PS SAC consiste nel fatto che ogni Cantone può creare un *fondo di compensazione* nel quale, in caso di uso di SAC, possono essere versati indennizzi commisurati alla superficie (principio P11, cfr. n. 3.2). Infine il PS SAC rielaborato prevede un obbligo di compensazione per le SAC utilizzate nella *realizzazione di progetti federali* (principio P14). Secondo l'ARE questa misura rafforza il ruolo esemplare della Confederazione in questo ambito e dovrebbe stimolare i Cantoni che finora hanno proceduto a compensazioni soltanto raramente a usufruire maggiormente di tale strumento.

L'ARE ritiene che l'introduzione nel diritto federale di un obbligo generalizzato del principio di compensazione non sia attualmente prioritaria, segnatamente in considerazione dei pareri critici espressi nel 2014 a tale riguardo in occasione della prima tappa della revisione della LPT (revisione LPT 1). Inoltre è del parere che la revisione del PS SAC abbia consentito di trovare buone soluzioni in questo ambito rendendo così superflua una modifica legislativa.

La CdG-N concorda con l'ARE ritenendo che il nuovo PS SAC apporti notevoli miglioramenti e maggiore chiarezza in ambito di compensazioni. I principi in esso contenuti sono pragmatici e consentono di reagire in modo peculiare alla situazione nei singoli Cantoni. La Commissione accoglie in particolare con favore il principio generale secondo cui le SAC utilizzate vanno compensate mediante superfici equivalenti e parte dal presupposto che, nel quadro delle sue competenze di vigilanza, l'ARE

¹⁷ Questa opzione era già stata esaminata nel 2014 nel quadro della revisione della LPT 2 e infine respinta a causa delle critiche espresse dagli attori interessati.

¹⁸ PS SAC, Bilancio dell'audizione e della partecipazione della popolazione, rapporto dell'ARE del 9.4.2020 pag. 15

¹⁹ I criteri di qualità relativi alle SAC sono precisati nei principi P5 e P6 del PS SAC.

²⁰ Attualmente tale situazione concerne di fatto la maggioranza dei Cantoni (cfr. n. 3.2).

provvederà a garantire il rispetto di tale principio. Essa invita inoltre l'ARE a proseguire i suoi sforzi volti a sensibilizzare i Cantoni riguardo all'importanza di un'attuazione del principio di compensazione conformemente al diritto federale. Sottolinea tuttavia che le misure di compensazione previste nel PS SAC potranno essere adottate soltanto quando la Confederazione disporrà di dati affidabili sulla situazione reale in materia di qualità del suolo sull'intero territorio svizzero (cfr. n. 3.2).

In considerazione della forte pressione cui le SAC sono sottoposte, la CdG-N deplora che non sia previsto un obbligo generale di compensazione nel caso di una loro utilizzazione bensì unicamente un obbligo di compensazione limitato ai casi gravi, ossia qualora il mantenimento del contingente minimo sia direttamente a rischio o nel caso in cui un Cantone non sia in grado di presentare un inventario sufficientemente preciso delle SAC, com'è del resto attualmente il caso nella maggioranza dei Cantoni. Secondo la Commissione non vi sono dubbi quanto alla necessità di un obbligo di compensazione in tali casi gravi ed è molto importante che l'ARE provveda a fare rispettare questa regola. Ciononostante la CdG-N ritiene che, oltre all'obiettivo di mantenere i contingenti minimi delle SAC, occorra anche preservare in generale nella misura del possibile la *superficie e la qualità delle terre agricole coltivate in Svizzera*. La Commissione teme in particolare che, data l'assenza di un esplicito obbligo di compensazione, alcuni Cantoni con una superficie SAC superiore al contingente minimo non siano sufficientemente stimolati a tutelare le loro SAC eccedenti; paventa inoltre un'ulteriore progressiva riduzione delle SAC nei prossimi anni fino a quando in tutti i Cantoni rimarranno unicamente i contingenti minimi.

La CdG-N invita di conseguenza il Consiglio federale a seguire costantemente gli sviluppi in questo settore nei prossimi anni, sulla base dei dati rilevati dai Cantoni in vista del loro rapporto, affinché esso possa intervenire all'occorrenza presso i Cantoni interessati prima che essi raggiungano il contingente minimo di SAC. Qualora il Consiglio federale constataste un'applicazione insoddisfacente del principio di compensazione da parte dei Cantoni e una tendenza costante alla diminuzione delle SAC, la Commissione si attende che esso reagisca rapidamente iscrivendo un obbligo generale di compensazione nel PS SAC o nella LPT. Questi elementi confermano ulteriormente l'importanza di una rapida messa a disposizione della Confederazione di dati affidabili sulla qualità delle SAC in Svizzera affinché essa possa esercitare in modo adeguato la sua vigilanza (cfr. n. 3.2).

3.2

Raccomandazione 2: Rielaborazione e rafforzamento del piano settoriale SAC con perfezionamento delle basi di dati

Raccomandazione 2 del 20 novembre 2015:

La CdG-N chiede al Consiglio federale di esaminare l'opportunità di rielaborare e rafforzare il piano settoriale SAC e di presentare un rapporto in merito che indichi in particolare i vantaggi e gli svantaggi di un rilevamento totalmente rinnovato delle SAC in base a metodi che possano consentire la comparabilità dei dati. La Commissione chiede pure che venga esaminata l'opportunità di adeguare le estensioni minime SAC alla qualità del terreno effettivamente rilevata e che si provveda a incentivare la comparabilità dei dati forniti dai Cantoni.

Il PS SAC allestito dal Consiglio federale nel 1992 definisce la superficie minima delle SAC per l'intero territorio svizzero (allora fissata a 438 560 ettari) e per ciascun Cantone, nonché i principi applicabili al fine di preservare le SAC. Nella sua ispezione del 2015, la CdG-N era giunta alla conclusione che tale piano settoriale si basasse su dati insufficienti. Di conseguenza aveva invitato il Consiglio federale a rielaborare e a rafforzare il PS SAC, a migliorare ed esaminare l'opportunità di un riallestimento radicale degli inventari SAC nonché di un conseguente adeguamento della distribuzione della superficie minima SAC.

Rielaborazione del PS SAC

Come già menzionato, nel 2018 il Consiglio federale ha deciso di rielaborare radicalmente il PS SAC. Questo progetto è stato svolto sotto la direzione congiunta dell'ARE e dell'UFAG nonché in stretta collaborazione con l'Ufficio federale dell'ambiente (UFAM) e con la partecipazione dell'Ufficio federale per l'approvvigionamento economico del Paese (UFAE). Da dicembre 2018 ad aprile 2019 si è svolta un'audizione pubblica relativa al progetto di rielaborazione del PS SAC. La versione definitiva del documento che integra i risultati dell'audizione è stata quindi trasmessa per parere ai Cantoni nel primo trimestre 2020, conformemente all'articolo 20 OPT, ed è stata adottata dal Consiglio federale l'8 maggio 2020²¹. La CdG-N ha seguito con attenzione l'intero processo di rielaborazione. In tale occasione si è intrattenuta a più riprese a colloquio con l'ARE e ha analizzato lo sviluppo del piano settoriale nei diversi stadi della sua rielaborazione.

La Commissione guarda con favore al fatto che la rielaborazione del PS SAC sia avvenuta con il coinvolgimento di numerosi attori interessati e si rallegra che il principio stesso di una rielaborazione del piano settoriale come pure una parte considerevole delle modifiche proposte abbiano riscontrato ampio consenso tra i partecipanti all'audizione. Costata tuttavia che vi sono opinioni divergenti riguardo a talune proposte quali l'introduzione di fondi di compensazione cantonali per le SAC (principio P11, cfr. più avanti) o alla possibilità dei Cantoni di commercializzare i loro contingent

²¹ PS SAC dell'8.5.2020. Cfr. anche: Il Consiglio federale decide la strategia e le misure per la risorsa suolo, comunicato stampa del Consiglio federale dell'8.5.2020.

SAC (tale proposta era stata abbandonata a causa della maggioranza di riscontri negativi raccolti durante l'audizione).

Miglioramento del PS SAC

In generale la CdG-N giunge alla conclusione che la rielaborazione del PS SAC abbia apportato miglioramenti allo stesso e rafforzato le misure di protezione dei terreni coltivati, attuando in tal modo una delle principali raccomandazioni della Commissione. Il piano settoriale rielaborato, vincolante per le autorità, e il rapporto esplicativo che l'accompagna²² presentano una maggiore chiarezza rispetto alle versioni precedenti. In particolare la Commissione si rallegra che il piano settoriale fissi ora chiaramente i requisiti relativi ai criteri di qualità delle SAC e ai metodi cartografici per il rilevamento dei dati sul suolo (principio P5), e preveda l'obbligo di procedere a misure di compensazione in determinati casi (cfr. n. 3.1).

Il PS SAC rielaborato offre inoltre un più ampio margine d'intervento e consente di reagire in maniera adeguata alle situazioni peculiari nei Cantoni. Tuttavia secondo la Commissione è di primaria importanza evitare che questa maggiore flessibilità conduca a un indebolimento generale della protezione delle terre agricole coltivate. Per tale ragione appare indispensabile che i criteri di qualità del suolo siano rispettati e che si proceda al più presto a una cartografia del suolo per l'intero territorio svizzero. (cfr. più sotto). Inoltre in futuro anche la vigilanza dell'ARE sul rispetto delle prescrizioni legali rivestirà un ruolo centrale (cfr. n. 3.3).

Nuove misure previste dal PS SAC

La Commissione si era informata nei dettagli sui nuovi strumenti previsti nel PS SAC rielaborato, in particolare sull'introduzione di *fondi di compensazione cantonali* nei quali, in caso di utilizzo, possono essere versati indennizzi commisurati al consumo di superficie (principio P11). Tramite tali fondi, che i Cantoni sono liberi di istituire o meno, deve essere possibile, in particolare, raggruppare diverse piccole compensazioni in una più consistente, nonché spostare nel tempo le compensazioni. Durante l'audizione tale proposta ha suscitato pareri molto divergenti tra loro.

La Commissione ha interrogato l'ARE in merito alle ragioni per le quali questo nuovo strumento è stato introdotto e alle modalità della vigilanza che esso eserciterà sull'impiego che ne faranno i Cantoni. L'ARE ritiene che i vantaggi di tale strumento siano notevolmente maggiori rispetto agli eventuali inconvenienti che potrebbero derivarne e al rischio che esso possa nuocere alla protezione dei terreni coltivati. I Cantoni che intendono creare un fondo di compensazione hanno la competenza di definirne i dettagli ma sono tenuti a comunicare all'ARE, nel quadro del rapporto quadriennale

²² PS SAC, rapporto esplicativo dell'8.5.2020

(principio P17, cfr. n. 3.3), gli importi versati nel fondo, il modo in cui mezzi disponibili sono stati utilizzati e gli importi disponibili nel fondo. I primi rapporti di tutti i Cantoni dovrebbero essere resi disponibili entro maggio 2024²³.

La CdG-N si rallegra che, nell'ambito della rielaborazione del PS SAC, l'ARE abbia elaborato soluzioni innovative che ottimizzano la protezione dei terreni coltivati nella prassi e che tengono conto delle peculiarità cantonali. Secondo la Commissione è tuttavia difficile valutare in quale misura questi nuovi strumenti contribuiscano effettivamente alla protezione delle SAC e se le possibilità di vigilanza da parte dell'ARE sull'utilizzazione di tali strumenti siano sufficienti. Essa invita il Consiglio federale e l'ARE a seguire attentamente l'evoluzione della situazione nei Cantoni e a procedere, fra quattro anni, a una valutazione concernente l'attuazione e l'efficacia delle misure introdotte nel 2020.

Dati relativi alla qualità del suolo

Già nel suo rapporto del 2015, la CdG-N deplorava la cattiva qualità dei dati disponibili in materia di qualità del suolo in Svizzera e la mancanza di uniformità dei metodi di rilevamento utilizzati nei Cantoni che non consente un confronto tra gli inventari SAC cantonali. Nel quadro del controllo successivo la CdG-N ha constatato sei anni dopo che la situazione in tale settore permaneva insoddisfacente. Invero tra il 2016 e il 2019 l'ARE aveva potuto intraprendere un'analisi della situazione relativa agli inventari cantonali da cui era emerso che nessun Cantone era sceso sotto i contingenti minimi fissati nel PS SAC (cfr. più avanti). In ogni caso risulta impossibile confermare con certezza che i terreni rilevati adempiono effettivamente i criteri di qualità auspicati. Secondo le cifre dell'ARE, soltanto il 19 per cento delle SAC inventariate presenta informazioni di sufficiente qualità. La Commissione ritiene che un miglioramento delle banche dati cantonali sia indispensabile per la protezione a lungo termine delle SAC.

Ciononostante la Commissione prende atto con soddisfazione che le autorità federali sono consapevoli che tale ambito necessita di miglioramenti. Constata che sono in corso lavori al riguardo e che negli ultimi anni sono state adottate misure importanti:

- il PS SAC rielaborato prevede ora che i Cantoni devono indicare nei loro inventari SAC tutti i suoli con qualità SAC (principio P4) e che gli inventari SAC devono essere allestiti sulla base di dati affidabili relativi al suolo (principio P5). Ciò significa concretamente che d'ora in poi si applica una tecnica cartografica standard per tutta la Svizzera. I Cantoni i cui dati non siano ritenuti affidabili devono introdurre una regolamentazione sulla compensazione nel piano direttore (principio P10);

²³ Secondo l'ARE i Cantoni possono fissare liberamente la data di consegna del loro rapporto quadriennale sulle SAC. Ad esempio, possono basarsi sull'ultimo adeguamento del loro piano direttore. Tuttavia tutti i Cantoni sono tenuti a presentare il loro primo rapporto all'ARE al più tardi quattro anni dopo la pubblicazione del PS SAC, ossia entro maggio 2024.

-
- nei tre anni successivi all'approvazione del PS SAC (ossia entro maggio 2023) i Cantoni sono tenuti a realizzare una carta indicativa contenente i suoli da prendere in considerazione per una valorizzazione o una ricoltivazione (principio P7)²⁴;
 - dopo l'accoglimento della mozione Müller-Altermatt 12.4230²⁵ il KOBO ha potuto essere istituito in maniera definitiva e il suo finanziamento è assicurato a lungo termine. Questo centro di competenza gestito congiuntamente dalla Confederazione e dai Cantoni eserciterà in futuro un ruolo centrale nel rilevamento e nella messa a disposizione delle informazioni sul suolo²⁶. In una riunione presso l'ARE l'UFAM ha presentato alla Commissione i compiti, il finanziamento e l'organizzazione del KOBO nonché i diversi passi da intraprendere in relazione alla sua costituzione;
 - nel maggio 2020 il Consiglio federale ha incaricato il DATEC e il Dipartimento dell'economia, della formazione e della ricerca (DEFR) di elaborare un concetto di cartografia dei suoli in Svizzera²⁷. Secondo le prime informazioni raccolte dalla Commissione si tratta di un progetto che richiederà tempi di realizzazione molto lunghi (15–20 anni) e un notevole dispendio finanziario, le cui modalità devono ancora essere chiarite. Nel primo trimestre del 2022 dovrebbe essere presentato al Consiglio federale un concetto relativo a questo progetto. Il KOBO avrà un ruolo importante nell'ambito della sua realizzazione;
 - parimenti nel maggio 2020 il Consiglio federale ha adottato la Strategia Suolo Svizzera, mirante a garantire anche in futuro la fertilità del suolo, ad azzerare il consumo netto di suolo entro il 2050 e a tenere maggiormente conto delle funzioni del suolo nella pianificazione del territorio e nella ponderazione degli interessi²⁸.

La Commissione si rallegra dei progressi compiuti negli ultimi anni che, a suo parere, vanno nella giusta direzione. Tuttavia deplora che, durante quasi un ventennio²⁹, le superfici agricole abbiano continuato a diminuire³⁰, fino a quando la Confederazione non ha preso misure concrete per risolvere le lacune constatate in materia di dati sul suolo in Svizzera. La Commissione è consapevole che il processo di rilevamento della qualità dei suoli svizzeri sia impegnativo. Ritiene però che l'attuale situazione problematica non consenta di attendere ancora numerosi anni prima di disporre di una visione d'insieme affidabile sulla qualità dei suoli nei Cantoni. Essa invita il Consiglio federale a portare avanti i suoi lavori in materia affinché miglioramenti sostanziali siano raggiunti in tempi utili.

²⁴ Nel marzo 2021 l'ARE ha pubblicato all'attenzione dei Cantoni una guida per l'elaborazione di una carta indicativa secondo il principio P7.

²⁵ Mo. Müller-Altermatt «Istituzione di un centro nazionale di competenza suolo quale punto di riferimento per l'agricoltura, la pianificazione del territorio e la protezione contro le piene» del 14 dicembre 2012 (12.4230).

²⁶ Centro di competenza suolo e cartografia dei suoli, scheda informativa dell'UFAG, dell'UFAM e dell'ARE dell'8.5.2020.

²⁷ Il Consiglio federale decide la strategia e le misure per la risorsa suolo, comunicato stampa dell'8.5.2020.

²⁸ La Strategia Suolo Svizzera, scheda informativa dell'UFAG, dell'UFAM e dell'ARE dell'8.5.2020

²⁹ Nel quadro di una valutazione del PS SAC svolta nel 2003, l'ARE aveva già fatto notare la mancanza di affidabilità dei dati relativi alla qualità dei suoli.

³⁰ Siedlungsentwicklung, Informationsblatt des Bundesamtes für Statistik, luglio 2019 (disponibile soltanto in tedesco)

La CdG-N prende atto che il Consiglio federale ha rinunciato esplicitamente a fissare nel PS SAC rielaborato un termine concreto per il miglioramento dei dati sui suoli cantonali per evitare di anticipare il progetto di cartografia dei suoli in Svizzera. La Commissione attende tuttavia che le altre misure previste nel piano settoriale (in particolare l'obbligo di compensazione per i Cantoni che non dispongono di dati affidabili) stimolino i Cantoni a intraprendere rapidamente i lavori di inventariazione necessari. Essa invita il Consiglio federale e l'ARE a esaminare, dopo l'adozione del concetto concernente la cartografia completa dei suoli in Svizzera, se occorra stabilire un termine vincolante nel PS SAC.

Contingenti cantonali SAC, stato attuale degli inventari

Il Consiglio federale ha deciso di mantenere provvisoriamente invariati l'estensione minima di SAC applicabile all'insieme del territorio svizzero come pure i contingentati attribuiti nel 1992 ai singoli Cantoni³¹. A suo parere tali prescrizioni dovranno essere mantenute fintanto che non saranno disponibili dati affidabili sulla qualità dei suoli in tutta la Svizzera.

La CdG-N ritiene che tale decisione sia sensata. Condivide l'opinione del Consiglio federale secondo cui prima di adeguare eventualmente i contingentati sia rigorosamente necessario disporre di dati affidabili e uniformi sulla qualità dei suoli per l'insieme del Paese. Ritiene inoltre che il contingente globale nazionale debba essere mantenuto a lungo termine. Di conseguenza si dice scettica riguardo alla proposta di introdurre in futuro la possibilità per i Cantoni di fare tra loro commercio di SAC. Un tale commercio sarebbe a suo parere difficilmente attuabile e porrebbe in pericolo il contingente nazionale³².

Nel quadro dell'approvazione dei piani direttori cantonali intrapresa negli ultimi anni in seguito alla revisione della LPT 1³³, l'ARE ha esaminato lo stato degli inventari cantonali delle SAC (una tale visione d'insieme per tutta la Svizzera realizzata in breve tempo non era più disponibile dalla fine degli anni ottanta). La CdG-N ha preso atto dell'esito di tale esame. Ha constatato con soddisfazione che tutti i Cantoni presentano un saldo positivo e hanno pertanto potuto garantire la superficie minima di SAC fissata nel 1992. Ciononostante nota con preoccupazione che, in numerosi Cantoni, l'effettivo delle SAC è di poco superiore ai contingentati minimi. Secondo le cifre pubblicate dall'ARE³⁴ il saldo positivo di SAC è attualmente inferiore al 2 per cento in 12 Cantoni e soltanto 3 Cantoni presentano un saldo positivo superiore al 10 per cento. A livello svizzero il saldo delle SAC (445 443 ettari) è superiore soltanto nella misura dell'1,59 per cento al contingente minimo nazionale (438 460 ettari). In ogni

³¹ PS SAC dell'8.5.2020, Principi P1 e P2, pag. 10. Cfr. anche PS SAC, Rapporto esplicativo dell'8.5.2020, pag. 11.

³² Questa misura era inizialmente prevista nel quadro della rielaborazione del PS SAC ed era stata abbandonata a causa dei riscontri ampiamente negativi emersi durante l'audizione.

³³ L'approvazione dei piani direttori cantonali da parte dell'ARE ha avuto luogo in seguito al loro adeguamento alla revisione della LPT 1. I piani direttori cantonali erano stati presentati all'ARE tra il 2016 e il 2019 e alla Commissione nel settembre 2019. A quel momento alcuni inventari erano ancora in corso di rielaborazione.

³⁴ Stato: 9.6.2021.

caso va tenuto presente che, a causa dell'inattendibilità dei dati sulla qualità dei suoli, le cifre attuali sono rappresentative soltanto in misura limitata.

L'ARE ha indicato alla Commissione che, nel quadro dell'approvazione dei piani direttori cantonali, erano stati formulati all'attenzione dei Cantoni con i saldi più bassi sia le riserve sia i compiti da adempiere. Secondo la Commissione tale situazione è la riprova del fatto che occorre intraprendere rapidamente i lavori volti a migliorare in modo sostanziale la qualità e la quantità delle informazioni sui suoli.

3.3 Raccomandazione 3: vigilanza della Confederazione sull'esecuzione nei Cantoni

Raccomandazione 3 del 20 novembre 2015:

La CdG-N invita il Consiglio federale a svolgere pienamente e attivamente la propria funzione di vigilanza nell'ambito della protezione dei terreni coltivati, utilizzando sistematicamente il margine di manovra di cui dispone. In particolare deve:

a) rafforzare e rielaborare gli aiuti all'esecuzione per il piano settoriale SAC per favorire una maggiore uniformità delle modalità di esecuzione cantonali e per offrire ai Cantoni chiarimenti di validità generale e permanente in merito agli interrogativi ricorrenti nell'ambito dell'esecuzione.

b) nel quadro dell'approvazione dei piani direttori cantonali, verificare che all'interno di tali piani i Cantoni mettano in atto le misure importanti in materia di protezione dei terreni coltivati.

c) assicurare che i Cantoni presentino periodicamente un resoconto delle modifiche relative alla situazione, all'estensione e alla qualità delle SAC e notifichino sistematicamente ed entro termini appropriati la riduzione di SAC superiori a tre ettari.

d) fornire ai servizi federali competenti le informazioni necessarie per fare uso in modo effettivo del diritto di ricorso di cui dispongono.

Nel suo rapporto del 2015, la CdG-N era giunta alla conclusione che la Confederazione avesse esercitato con eccessivo riserbo il suo ruolo di vigilanza in materia di protezione dei terreni coltivati. In particolare aveva constatato che taluni Cantoni non adempivano correttamente i loro obblighi d'informazione nei confronti dell'ARE, limitando così le sue possibilità d'intervento. Di conseguenza aveva invitato il Consiglio federale a esercitare attivamente e pienamente la sua funzione di vigilanza.

Aiuti all'esecuzione per il PS SAC

Il PS SAC rielaborato è corredato di un rapporto esplicativo di 33 pagine³⁵, contenente spiegazioni precise e determinanti per l'attuazione del PS SAC (criteri di qualità, ponderazione degli interessi, contenuto dei rendiconti all'attenzione dell'ARE ecc.). Tale rapporto esplicativo sostituisce il documento di aiuto all'esecuzione pubblicato dall'ARE nel 2006, che presentava alcuni punti deboli³⁶. La Commissione è del parere che, in generale, il nuovo rapporto esplicativo risponda alle preoccupazioni da essa sollevate nel 2015; ritiene tuttavia che sia troppo presto per valutare se, nella prassi, tale rapporto soddisfi tutti gli interrogativi posti dai Cantoni sul piano dell'esecuzione.

L'ARE aveva inoltre comunicato alla Commissione di riservarsi la possibilità di apportare, in collaborazione con l'UFAG, l'UFAE e l'UFAM, complementi puntuali al PS SAC e al relativo rapporto esplicativo. In tal senso è stata elaborata una guida – pubblicata nel marzo 2021 – per i Cantoni (principio P7) concernente l'allestimento di una carta indicativa dei rispettivi suoli. Nel febbraio 2021 l'ARE ha inoltre pubblicato un elenco di risposte a diverse domande di ordine pratico riguardanti l'attuazione del PS SAC rielaborato. La CdG-N è soddisfatta di questi provvedimenti e invita l'ARE a completare ulteriormente l'aiuto all'esecuzione in funzione delle informazioni raccolte, ai fini di un'applicazione omogenea da parte dei Cantoni.

Esame dei Piani direttori cantonali

Il PS SAC rielaborato precisa che i Cantoni sono tenuti a stabilire ed attuare misure vincolanti destinate a garantire a lungo termine il loro contingente di SAC (principio P2). Specifica inoltre che il PS SAC «costituisce la base per la valutazione e l'esame dei Piani direttori cantonali per quanto riguarda il tema delle SAC». Il rapporto esplicativo definisce più precisamente gli elementi riguardanti le SAC che devono essere contenuti nei piani direttori cantonali³⁷. Nel contempo sono state apportate nel PS SAC anche precisazioni inerenti alla considerazione della protezione delle SAC nella ponderazione degli interessi (cfr. n. 3.1).

Nel quadro del controllo successivo, la CdG-N si è informata presso l'ARE sulla maniera in cui quest'ultimo – in collaborazione con le altre autorità federali competenti – esamina i piani direttori cantonali dal profilo della protezione delle SAC. In linea generale essa constata che negli ultimi anni è stata rafforzata la vigilanza in materia, segnatamente a seguito dell'entrata in vigore nel 2014 della revisione della LPT 1. In occasione della procedura di approvazione dei piani direttori cantonali successiva a tale revisione (2016–2019), l'ARE ha formulato, per la maggioranza dei Cantoni, riserve concernenti la protezione delle SAC o ha addirittura adeguato i piani direttori. Nei casi più preoccupanti i Cantoni sono stati invitati a fornire informazioni a intervalli di tempo più brevi rispetto alla durata quadriennale usuale.

³⁵ PS SAC, rapporto esplicativo del 5.8.2020

³⁶ Preservazione dei terreni agricoli coltivati, rapporto della CdG-N del 20.11.2015, n. 2.3.1 (FF **2016** 3115, in particolare 3125)

³⁷ PS SAC, rapporto esplicativo dell'8.5.2015, pag. 15

In linea generale la CdG-N valuta positivamente l'evoluzione della vigilanza esercitata dalle autorità federali in materia di protezione delle SAC nell'ambito dell'approvazione dei piani direttori cantonali. Essa ritiene che il PS SAC rielaborato costituisca una base chiara per il rafforzamento e l'uniformità di tale vigilanza. La Commissione suppone inoltre che il miglioramento della qualità dei dati relativi ai suoli cantonali (cfr. n. 3.2) dovrebbe consentire a lungo termine di rafforzare ulteriormente l'efficacia dei controlli.

Trasmissione regolare dei dati cantonali

L'OPT obbliga i Cantoni a comunicare all'ARE le modifiche della situazione, dell'estensione e della qualità delle SAC almeno ogni quattro anni³⁸. Inoltre i Cantoni sono tenuti a comunicare all'ARE dal 2014 le decisioni che comportano una riduzione di SAC superiore a 3 ettari; dal 2015 tale comunicazione dev'essere fatta anche all'UFAG. Nel suo rapporto del 2015 la CdG-N era giunta alla conclusione che i Cantoni avevano rispettato soltanto in parte tale obbligo d'informazione³⁹.

Secondo il PS SAC rielaborato i Cantoni devono ora aggiornare i loro geodati sugli inventari SAC in un geoportale nazionale con cadenza annuale, al primo gennaio (principio P15). Il primo aggiornamento ha avuto luogo il 1° gennaio 2021 ma non comprendeva ancora i dati di tutti i Cantoni⁴⁰. Sulla base di questi dati la Confederazione allestirà ogni quattro anni una statistica relativa alle SAC accessibile al pubblico (principio P16). Inoltre il PS SAC e il relativo rapporto esplicativo specificano le modalità e il contenuto del rendiconto che i Cantoni devono presentare ogni quadriennio all'ARE conformemente all'OPT (principio P17). L'ARE esamina se i dati sono plausibili e se la gestione degli inventari cantonali corrisponde ai principi del PS SAC. Esso «adotta con i Cantoni una serie di misure nel caso in cui le direttive non possano essere rispettate»⁴¹.

La CdG-N si è informata presso l'ARE sulle possibili misure da adottare qualora un Cantone non si attenga alle prescrizioni del PS SAC. L'Ufficio federale le ha comunicato che è possibile concludere con il Cantone interessato, fra l'altro, un accordo amministrativo che definisca le misure di correzione da adottare (p. es. la sospensione dell'uso delle SAC e l'aggiornamento dell'inventario cantonale). Un tale accordo è stato concluso con successo nel 2014 con un Cantone il quale non aveva più rispettato la superficie minima da preservare secondo il PS SAC.

La Commissione è favorevole alle misure adottate dall'ARE nella rielaborazione del PS SAC al fine di garantire una migliore trasmissione dei dati cantonali concernenti l'utilizzazione delle SAC. Auspica che, grazie alle nuove prescrizioni, le autorità federali potranno usufruire di una base di dati completa e uniforme tenendo comunque

³⁸ Art. 30 cpv. 4 OPT

³⁹ Preservazione dei terreni agricoli coltivati. Rapporto della CdG-N del 20 novembre 2015, n. 2.3.3 (FF 2016 3115, pag. 3126)

⁴⁰ www.geodienste.ch. Affinché possano pubblicare i loro inventari, i Cantoni devono utilizzare il «Modello di geodati minimo SAC». Il 2 giugno 2021 gli inventari SAC di 15 Cantoni erano disponibili sul geoportale in rete. Quattro altri Cantoni hanno annunciato la pubblicazione dei loro inventari nel corso del 2021. Secondo le informazioni dell'ARE i restanti sette Cantoni pubblicheranno i loro dati nei prossimi anni.

⁴¹ PS SAC, Rapporto esplicativo dell'8.5.2020 pag. 26

presente la necessità di migliorare ulteriormente l'affidabilità dei dati (cfr. n. 3.2). Saluta inoltre con favore la volontà dell'ARE di pubblicare regolarmente una statistica relativa alle SAC in modo da rafforzare la trasparenza in questo settore.

Accesso dei servizi federali alle informazioni rilevanti

Nel suo rapporto del 2015, la CdG-N aveva constatato che, a causa delle informazioni lacunose, l'ARE e l'UFAG fanno capo soltanto raramente al diritto di ricorso che spetta loro in materia di protezione delle SAC. La Commissione constata che nel frattempo questo problema sembra essere stato risolto. Come già menzionato, i Cantoni sono tenuti ad annunciare all'ARE e all'UFAG rispettivamente dal 2014 e dal 2015 una riduzione delle SAC superiore a tre ettari. Il PS SAC rielaborato stabilisce inoltre espressamente che i Cantoni devono presentare un rendiconto (principio P17). Infine secondo l'ARE la pubblicazione delle SAC cantonali in un geoportale nazionale (principio P15) e l'allestimento ogni quattro anni di una statistica delle SAC (principio P16) agevoleranno l'accesso alle informazioni rilevanti sulle SAC da parte dei servizi federali. La Commissione accoglie favorevolmente questa evoluzione e suppone che in futuro i servizi federali potranno avvalersi più efficacemente del loro diritto di ricorso.

3.4 Raccomandazione 4: considerare la protezione dei terreni coltivati nel quadro dei progetti della Confederazione

Raccomandazione 4 del 20 novembre 2015:

La CdG-N chiede al Consiglio federale di proporre misure che consentano di rafforzare la protezione dei terreni coltivati nell'ambito dei progetti della Confederazione, verificando in particolare l'opportunità di apportare modifiche alla procedura di pianificazione per coinvolgere precocemente gli uffici competenti. Il Consiglio federale deve inoltre provvedere affinché durante l'elaborazione dei piani settoriali della Confederazione, e in particolare del piano settoriale dei trasporti, la protezione delle SAC venga considerata in modo adeguato.

Nel 2015 la CdG-N era giunta alla conclusione che, nei propri progetti, la Confederazione conferisse scarsa importanza alla protezione dei terreni coltivati e che non assumesse sufficientemente il suo ruolo esemplare in materia, come ad esempio nell'elaborazione dei piani settoriali o nell'approvazione dei piani⁴².

La Commissione constata con soddisfazione che la situazione è nel frattempo migliorata. Il PS SAC rielaborato menziona esplicitamente il ruolo esemplare della Confederazione e fissa regole precise concernenti la gestione delle SAC nell'ambito della

⁴² Preservazione dei terreni agricoli coltivati, rapporto della CdG-N del 20.11.2015, n. 2.4 (FF 2016 3115, in particolare 3130)

realizzazione di progetti federali (principi P12–P14). In tal senso, i progetti che richiedono l'utilizzazione di oltre cinque ettari di SAC devono sempre figurare nel piano settoriale e l'ARE dev'essere coinvolto tempestivamente nella corrispondente procedura. Inoltre nella realizzazione di progetti federali le SAC utilizzate iscritte in un inventario cantonale devono di principio essere compensate con superfici di qualità equivalente mediante il sostegno dei Cantoni interessati. Il piano settoriale e il rapporto esplicativo precisano la collaborazione con i Cantoni, la ripartizione delle competenze e la presa a carico dei costi⁴³.

La collaborazione con i Cantoni è d'importanza centrale in questo ambito dato che la Confederazione dispone essa stessa di pochi terreni che si presterebbero per una compensazione o valorizzazione. La Commissione non dispone di informazioni relative a problemi esistenti in questo settore e presume che l'ARE e le unità competenti si impegneranno di caso in caso con i Cantoni coinvolti nella ricerca di soluzioni pragmatiche.

Nel dicembre 2017 i seguenti servizi federali avevano firmato la «Dichiarazione d'intenti concernente la compensazione delle superfici per l'avvicendamento delle colture (SAC) da applicare in principio nell'ambito di progetti federali»: l'ARE, l'Ufficio federale delle strade (USTRA), l'UFAM, l'Ufficio federale dei trasporti (UFT), l'Ufficio federale dell'aviazione civile (UFAC), l'Ufficio federale dell'energia (UFE), l'UFAG, la Segreteria generale del DATEC, la Segreteria generale del Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport (DDPS) e la Segreteria di Stato della migrazione (SEM). Secondo l'ARE tale dichiarazione d'intenti ha esplicato effetti positivi sulla compensazione delle SAC: da allora gli uffici incaricati dell'infrastruttura esigono la presentazione di un progetto di compensazione già nella fase di elaborazione dei progetti, obbligando in tal modo i Cantoni a collaborare. Il ruolo esemplare della Confederazione in questo ambito ha inoltre stimolato altri richiedenti, quali le FFS e l'Aeroporto di Zurigo, a elaborare progetti di compensazione delle SAC già nella fase di lancio dei loro progetti.

La CdG-N è soddisfatta dell'impegno profuso negli ultimi anni dalle autorità federali al fine di rafforzare la protezione delle SAC nell'ambito di progetti della Confederazione. Sulla base delle informazioni di cui dispone, considera pertanto adempita la sua raccomandazione. Le prime esperienze confermano inoltre che il ruolo esemplare della Confederazione nella protezione delle SAC possa influire positivamente sulle procedure dei Cantoni e degli attori privati.

Un punto andrebbe tuttavia a suo parere ancora migliorato. Attualmente la Confederazione non dispone infatti di una visione d'insieme dei terreni di sua proprietà e idonei a compensare le SAC. Considerando che alcune sue superfici sono incluse negli inventari allestiti dai Cantoni, la CdG-N ritiene che l'elaborazione di una tale visione d'insieme sia auspicabile al fine di rafforzare la coerenza della politica di compensazione della Confederazione e di evitare talune compensazioni nei Cantoni nel caso in

⁴³ Il rapporto esplicativo prevede che i costi della compensazione per progetti federali sono sostenuti dalle autorità federali o dai richiedenti (PS SAC, rapporto esplicativo dell'8.5.2020 pag. 23).

cui superfici della Confederazione rappresentino un'adeguata alternativa. La Commissione invita di conseguenza il Consiglio federale ad attuare al più presto questa misura.

4 Conclusioni

La CdG-N giunge alla conclusione che il Consiglio federale abbia attuato numerose raccomandazioni contenute nel suo rapporto del 2015. In generale negli ultimi anni gli strumenti di protezione dei terreni coltivati sono stati rafforzati ed è migliorato anche il grado di sensibilizzazione riguardo alla loro preservazione. Tuttavia essa constata che la Confederazione non dispone ancora di dati affidabili sulla qualità effettiva delle SAC nei Cantoni, ciò che si rivela particolarmente problematico in quanto tali dati sono indispensabili affinché le misure di protezione delle SAC possano esplicare pienamente i loro effetti nella prassi. L'assenza di un'affidabile visione d'insieme desta altresì particolare preoccupazione se si considera che il saldo positivo di SAC in Svizzera – riferito al contingente minimo nel PS SAC – è attualmente molto contenuto (pari all'1,59 % secondo i dati disponibili). In tale contesto, pur non essendo in grado di valutare esaustivamente la situazione relativa ai terreni coltivati in Svizzera, la CdG-N esprime le sue preoccupazioni esortando tutti gli attori coinvolti a impegnarsi ai fini di un rapido miglioramento.

La CdG-N si rallegra che la *rielaborazione del PS SAC*, conclusa dal Consiglio federale nel maggio 2020, rafforzi in maniera decisiva la protezione dei terreni coltivati (raccomandazione 2). Il piano settoriale rielaborato e il relativo rapporto esplicativo presentano una chiarezza e una completezza maggiori rispetto alle versioni precedenti. In particolare la Commissione si compiace del fatto che il PS SAC rielaborato includa requisiti precisi relativi ai criteri di qualità delle SAC e ai metodi di rilevamento dei dati sul suolo nonché, in determinati casi, un obbligo di compensazione per l'utilizzazione delle SAC. Il PS SAC rielaborato prevede inoltre diversi nuovi strumenti per la creazione di un fondo di compensazione, che consentono di reagire in modo flessibile alle situazioni nei singoli Cantoni. La Commissione ritiene che l'efficacia di questi strumenti andrà ancora dimostrata nella prassi. A suo parere è particolarmente importante badare a che la maggiore flessibilità acquisita non comporti un indebolimento generale della protezione delle SAC.

La Commissione constata con soddisfazione che il PS SAC rielaborato e il relativo rapporto esplicativo chiariscono e rafforzano anche la *competenza delle autorità federali in materia di vigilanza sulla protezione delle terre coltivate* (raccomandazione 3). I documenti di aiuto all'esecuzione del PS SAC sono ora più chiari, la protezione delle SAC è esaminata in modo più dettagliato nell'ambito dell'approvazione dei piani direttori e le modalità di trasmissione dei dati relativi alle SAC sono state precisate. I servizi federali dovrebbero così beneficiare di un accesso adeguato alle informazioni necessarie per esercitare la loro vigilanza, anche se quest'ultima risulta per ora ancora compromessa dalla qualità insufficiente dei dati disponibili.

La Commissione si rallegra inoltre che il *ruolo esemplare della Confederazione in materia di protezione delle terre coltivate* sia stato rafforzato (raccomandazione 4). Il PS SAC rielaborato pone ora regole precise per l'utilizzazione delle SAC nel quadro

di progetti federali e numerose unità federali avevano firmato nel 2017 una pertinente dichiarazione d'intenti. La Commissione deplora tuttavia che la Confederazione non disponga di una visione d'insieme delle superfici di sua proprietà idonee alla compensazione di SAC e invita pertanto il Consiglio federale a colmare questa lacuna.

La CdG-N fa presente che, nonostante i progressi raggiunti, la situazione nell'ambito dei terreni coltivati in Svizzera permane delicata e che sussistono molte incertezze riguardo alla situazione reale delle SAC nei Cantoni, dovute alla persistente *inaffidabilità dei dati disponibili sulla qualità del suolo in Svizzera*. Nonostante questa lacuna fosse stata constatata già nel 2015 (raccomandazione 2), la situazione in questo settore permane tutt'ora insoddisfacente. Benché tutti i Cantoni attestino cifre superiori al contingente minimo del 1992, i dati relativi alla reale qualità del suolo di tali superfici sono ancora alquanto insufficienti. Inoltre taluni Cantoni denotano un saldo positivo molto esiguo.

La Commissione prende atto che le autorità federali sono consapevoli di quanto sia importante apportare miglioramenti in questo settore e che numerosi passi decisivi hanno potuto essere compiuti negli ultimi anni – in particolare l'istituzione di un centro di competenza suolo e l'avvio di lavori in vista di una cartografia completa del suolo in Svizzera. Deplora tuttavia che tali misure non siano state adottate prima e ritiene che occorrerà attendere ancora diversi anni prima di disporre di una panoramica affidabile della qualità del suolo nei Cantoni. Essa invita il Consiglio federale a rafforzare il suo impegno in materia e a esaminare se sarebbe ragionevole impartire un termine vincolante per i Cantoni. Nel frattempo accoglie favorevolmente la decisione del Consiglio federale di mantenere invariati i contingenti minimi di SAC assegnati ai Cantoni.

La CdG-N ritiene infine che andrebbero esaminate due misure legislative al fine di rafforzare ulteriormente la protezione delle terre coltivate (raccomandazione 1). In primo luogo, *la protezione delle SAC andrebbe iscritta a livello di legge e non di ordinanza*, in modo che le autorità competenti siano maggiormente sensibilizzate riguardo alla protezione dei terreni coltivati e considerino quest'ultima secondo criteri uniformi soprattutto al momento della ponderazione degli interessi. In secondo luogo la Commissione invita il Consiglio federale a esaminare se non sarebbe opportuno introdurre un *obbligo di compensazione generale per l'utilizzazione delle SAC* qualora il loro effettivo dovesse ridursi ulteriormente nei prossimi anni.

La CdG-N ha deciso di concludere il suo controllo successivo e quindi i suoi lavori in questo dossier. Invita il Consiglio federale e le autorità competenti a tener conto delle sue considerazioni in futuro. Nel quadro dei suoi lavori regolari, la Commissione continuerà tuttavia a seguire attentamente gli ulteriori sviluppi della situazione in materia di protezione dei terreni coltivati.

10 settembre 2021

In nome della Commissione della gestione del
Consiglio nazionale:

Il presidente, Erich von Siebenthal

La segretaria, Beatrice Meli Andres

Il presidente della sottocommissione
DFI/DATEC: Thomas de Courten

Il segretario della sottocommissione
DFI/DATEC, Nicolas Gschwind

Elenco delle abbreviazioni

ARE	Ufficio federale dello sviluppo territoriale
CdG-N	Commissione della gestione del Consiglio nazionale
CPA	Controllo parlamentare dell'amministrazione
DATEC	Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni
DDPS	Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport
DEFR	Dipartimento federale dell'economia, della formazione e della ricerca
DFI	Dipartimento federale dell'interno
FF	Foglio federale
KOBO	Centro di competenza suolo
LPT	Legge del 22 giugno 1979 sulla pianificazione del territorio (RS 700)
Mo.	Mozione
Po.	Postulato
OPT	Ordinanza del 28 giugno 2000 sulla pianificazione del territorio (RS 700.1)
RS	Raccolta sistematica
SAC	Superfici per l'avvicendamento delle colture
SEM	Segreteria di Stato della migrazione
PS SAC	Piano settoriale delle superfici per l'avvicendamento delle colture
UFAC	Ufficio federale dell'aviazione civile
UFAG	Ufficio federale dell'agricoltura
UFAM	Ufficio federale dell'ambiente
UFE	Ufficio federale dell'energia
UFT	Ufficio federale dei trasporti
USTRA	Ufficio federale delle strade