



21.502

Iniziativa parlamentare
L'aumento delle popolazioni di lupi diventa incontrollabile
e senza la possibilità di regolamentarlo minaccia
l'agricoltura

Rapporto della Commissione dell'ambiente, della pianificazione del territorio e dell'energia del Consiglio degli Stati

del 23 giugno 2022

Onorevoli colleghi,

con il presente rapporto vi sottoponiamo il progetto di modifica della legge sulla caccia, che trasmettiamo nel contempo per parere al Consiglio federale.

La Commissione vi propone di approvare il progetto di legge allegato.

23 giugno 2022

In nome della Commissione:

La presidente, Elisabeth Baume-Schneider

Compendio

L'iniziativa parlamentare «L'aumento delle popolazioni di lupi diventa incontrollabile e senza la possibilità di regolamentarlo minaccia l'agricoltura» chiede di introdurre la possibilità di regolare preventivamente gli effettivi di lupi per evitare il verificarsi di danni ingenti o una minaccia concreta. Inoltre occorre disciplinare la partecipazione della Confederazione e dei Cantoni in caso di danni causati dai castori alle infrastrutture.

Situazione iniziale

Protezione, regolazione e utilizzo venatorio della selvaggina in libertà sono temi che preoccupano la popolazione e la politica in Svizzera. In particolare con il ritorno del lupo, negli ultimi anni sono stati discussi numerosi interventi parlamentari volti ad adeguare le basi legali per legittimare gli interventi negli effettivi di specie animali protette. Dopo il respingimento in votazione popolare della riveduta legge sulla caccia del 2019, l'iniziativa parlamentare chiede nuovamente una revisione rapida e mirata della legge sulla caccia.

Contenuto del progetto

Gli effettivi di lupi devono poter essere regolati in futuro analogamente all'ordinamento delle competenze per la specie protetta dello stambecco. Inoltre la richiesta dell'iniziativa del Cantone di Turgovia «Modificare la legge sulla caccia per prevedere il risarcimento dei danni causati dai castori alle infrastrutture» va inserita nel progetto. A questa iniziativa era stato dato seguito nel 2017 da entrambe le Camere; essa doveva essere attuata nell'ambito della revisione della legge sulla caccia del 2019.

La revisione della legge sulla caccia ha ripercussioni sia finanziarie sia sull'effettivo del personale per la Confederazione e i Cantoni. Il fabbisogno finanziario supplementare per la Confederazione per l'introduzione di nuovi aiuti finanziari destinati a rafforzare le attività dei guardiacaccia cantonali, a prevenire i danni dei castori nonché a indennizzare i danni causati dai castori alle infrastrutture è stimato a breve termine a 5 milioni di franchi e a medio termine a 6 milioni di franchi all'anno. Inoltre per l'attuazione del progetto aumenta l'onere legato all'esecuzione in seno all'Amministrazione federale, che necessiterà di un posto supplementare a tempo pieno.

Rapporto

1 Genesi

1.1 Situazione iniziale

Il tema dell'aumento della popolazione di lupi preoccupa il Parlamento già da molti anni. Su suo mandato¹ il Consiglio federale ha elaborato nel 2017 una revisione parziale della legge federale del 20 giugno 1986 su la caccia e la protezione dei mammiferi degli uccelli selvatici (legge sulla caccia; LCP)², incentrata essenzialmente sulla regolazione proattiva degli effettivi di lupi.³ Il disegno è stato modificato nelle deliberazioni parlamentari in diversi punti e completato da disposizioni supplementari. Dopo l'approvazione del progetto da parte del Parlamento, il 27 settembre 2019, è stato lanciato il referendum, che è riuscito. Prima della votazione, favorevoli al progetto e oppositori hanno condotto un'appassionata discussione sulle conseguenze attese dall'esecuzione delle modifiche decise. Infine la revisione parziale della legge sulla caccia è stata respinta il 27 settembre 2020 dal 51,9 per cento dei votanti.⁴

Solo poco tempo dopo la Commissione dell'ambiente, della pianificazione del territorio e dell'energia del Consiglio nazionale (CAPTE-N) ha presentato un'iniziativa parlamentare che chiedeva nuovamente di modificare la legge sulla caccia, introducendo una regolazione pragmatica dei lupi, il rafforzamento della protezione delle greggi e ulteriori misure volte a favorire la convivenza fra il lupo e l'essere umano.⁵ La Commissione riteneva infatti che vi fosse ancora la necessità di intervenire per disporre di una legge sulla caccia equilibrata e moderna. A titolo complementare ha inoltre presentato una mozione che incaricava il Consiglio federale, nell'ambito del diritto vigente, di intraprendere rapidamente adeguamenti a livello di ordinanza, affinché le misure urgenti potessero essere già attuate per l'estate alpestre 2021.⁶

La Commissione omologa del Consiglio degli Stati (CAPTE-S) non ha tuttavia dato la sua approvazione all'elaborazione di un progetto a livello di legge. Essa ha ritenuto che, dopo la discussione emozionale condotta prima della votazione, fosse prematuro avviare una nuova revisione. È stata per contro favorevole ad attribuire al Consiglio federale il mandato per la preparazione in tempi rapidi di misure per l'estate alpestre 2021 e ha quindi presentato una mozione di commissione di ugual tenore di quella depositata dalla CAPTE-N.⁷

¹ Mo. 14.3151 «Convivenza tra lupi e comunità montane» e ulteriori interventi
² RS 922.0

³ FF 2017 5193; oggetto parlamentare 17.052

⁴ FF 2020 7677

⁵ Iv. Pa. 20.482 «Per un'equilibrata legge sulla caccia» del 17 novembre 2020

⁶ Mo. 20.4340 «Popolazione svizzera di lupi. Convivenza regolamentata fra esseri umani, grandi predatori e animali da reddito» del 17 novembre 2020

⁷ Mo. 21.3002 del 14 gennaio 2021

L'ordinanza sulla caccia modificata dal Consiglio federale in seguito a queste mozioni è entrata in vigore il 15 luglio 2021.⁸ Con gli adeguamenti apportati è stata abbassata la soglia dei danni che legittima ad abbattere singoli lupi responsabili di tali danni e a regolare i branchi di lupi che causano danni. Inoltre è stata precisata la protezione delle greggi, che sarà sostenuta con un aumento dei mezzi finanziari.

Questi aiuti estesi hanno esplicato effetti nell'estate alpestre 2021. In particolare l'abbassamento della soglia di danno per l'abbattimento dei lupi ha permesso di intervenire più rapidamente. Grazie al credito maggiorato della Confederazione per la protezione delle greggi (aumento di 0,8 mio. fr. a complessivamente 3,7 mio. fr.) le spese risultanti, superiori a quanto previsto, hanno potuto essere sostenute. Anche la partecipazione finanziaria della Confederazione alle misure dei Cantoni per la protezione delle greggi ha potuto essere notevolmente aumentata.

Per l'estate alpestre 2022 sono state approntate ulteriori misure nell'ambito del diritto vigente. Mediante modifiche di ordinanza in virtù della legislazione sull'agricoltura l'economia alpestre e di montagna sarà rafforzata, mentre potrà essere meglio sostenuto il processo di adattamento alla nuova situazione che vede la presenza sempre più diffusa dei grandi predatori.⁹ Per aiutare l'economia alpestre tradizionale, sono stati stanziati dal Parlamento mezzi finanziari supplementari per un importo di complessivi 5,7 milioni di franchi per il rafforzamento della protezione delle greggi.¹⁰

Nonostante questa misura gli effettivi di lupi aumentano rapidamente in Svizzera. A fine 2021 sono stati individuati in Svizzera almeno 144 diversi lupi. Sono stati confermati 15 branchi di lupi, 10 dei quali si sono riprodotti. Il tasso di crescita medio è del 30 per cento circa all'anno, ciò che comporta un raddoppiamento dell'effettivo nell'arco di tre anni.

1.2 Presentazione e esame preliminare dell'iniziativa

Alla luce di questa situazione, nella sua seduta del 22 ottobre 2021 la CAPTE-S si è nuovamente occupata delle sfide legate alla presenza sempre più diffusa del lupo in Svizzera. La Commissione è giunta alla conclusione che, di fronte ai problemi causati dal rapido incremento della popolazione di lupi, in particolare nelle regioni di montagna, occorre agire rapidamente. Bisogna disporre senza indugio della necessaria capacità d'azione affinché la diffusione del lupo possa essere controllata efficacemente. Essa ha deciso di attivarsi legiferando e presentando, con 5 voti contro 2 e 2 astensioni, la presente iniziativa di commissione. La modifica snellita della legge sulla caccia mira a regolare preventivamente l'effettivo di lupi sul modello della regolazione dello stambecco. La richiesta di una regolazione proattiva era al centro dell'ultima revisione parziale fallita che, secondo la Commissione, era nella sua sostanza incontestata.

⁸ RU 2021 418

⁹ Pacchetto di ordinanze sull'agricoltura 2022; consultazione dal 24 gennaio al 2 maggio 2022

¹⁰ Allegato 3 elenco contributi protezione delle greggi, aiuto all'esecuzione della protezione delle greggi, UFAM (stato 9 maggio 2022)

La CAPTE-N era pure convinta della necessità e dell'urgenza di agire e ha quindi approvato l'iniziativa il 18 gennaio 2022 con 22 voti contro 0 e 2 astensioni.

1.3 Elaborazione del progetto

Già il 21 febbraio 2022 la CAPTE-S ha cominciato a elaborare un atto normativo. Al riguardo ha sottolineato l'esigenza originaria di elaborare un progetto di dimensioni ridotte che tenga conto della richiesta centrale di una regolazione preventiva della popolazione di lupi. Essa ha incaricato l'Ufficio federale dell'ambiente (UFAM), che coadiuva la Commissione nel suo lavoro, di elaborare un progetto di atto normativo e un rapporto esplicativo. Nella seduta del 23 giugno 2022 la Commissione ha adottato il presente progetto con 9 voti contro 2 e 1 astensione.

1.4 Rinuncia alla procedura di consultazione

Secondo l'articolo 3 della legge sulla consultazione (LCo)¹¹ la procedura di consultazione è indetta per i progetti di legge. Se al contrario sono adempiute condizioni concrete, l'articolo 3a prevede la possibilità di rinunciarvi. La rinuncia è possibile se non vi è da attendersi nessuna nuova informazione poiché le posizioni degli ambienti interessati sono note, in particolare poiché è già stata svolta una consultazione sull'oggetto su cui verte il progetto (cpv. 1 lett. b).

Nella procedura di consultazione¹² riguardante la revisione parziale della legge sulla caccia, svolta dal Consiglio federale dal 24 agosto al 30 novembre 2016, gli elementi centrali del presente progetto erano già sul tavolo della discussione. In particolare i pareri delle cerchie interessate in merito a una regolazione degli effettivi di specie selvatiche protette e della loro classificazione sistematica nella legge sulla caccia erano noti. Dopo la deliberazione dell'oggetto in Parlamento, dall'8 maggio al 9 settembre 2020 il Consiglio federale ha posto in consultazione la riveduta ordinanza sulla caccia (OCP).¹³ Anche a questo proposito sono disponibili le risposte fornite nella consultazione. Infine sia la CAPTE-N, il 18 gennaio 2022, sia la CAPTE-S, il 23 giugno 2022, hanno sentito i rappresentanti di un gruppo di interessi, composto di membri di diverse organizzazioni di protezione e utilizzo venatorio, sulla prevista revisione parziale della legge sulla caccia. Anche i rappresentanti dei Cantoni sono stati consultati e hanno potuto esprimere il loro punto di vista. La Commissione, i rappresentanti dei Cantoni e le organizzazioni consultate sono concordi nell'affermare che occorre trovare rapidamente una soluzione pragmatica per una reale regolazione degli effettivi di lupi in Svizzera. La Commissione constata inoltre che le condizioni per una rinuncia alla procedura di consultazione secondo l'articolo 3 capoverso 1 lettera b sono adempiute e con l'audizione dei Cantoni e delle cerchie interessate gli elementi necessari per elaborare un progetto di legge sono conosciuti. Essa ha pertanto deciso di rinunciare a una procedura di consultazione.

¹¹ RS 172.061

¹² https://fedlex.data.admin.ch/eli/dl/proj/6016/37/cons_1

¹³ https://fedlex.data.admin.ch/eli/dl/proj/6020/22/cons_1

2 Punti essenziali del progetto

La legge sulla caccia è entrata in vigore il 1° aprile 1988. Elementi scatenanti di questa revisione totale erano stati a quel momento gli interventi politici che chiedevano soprattutto una legge basata su un concetto chiaro di protezione delle specie. Tale concetto era influenzato in particolare dalla Convenzione di Berna del 19 settembre 1979¹⁴ per la conservazione della vita selvatica e dei suoi biotopi in Europa, ratificata soltanto a quel momento. La protezione delle specie ha conosciuto un netto rafforzamento con l'allora riveduta legge sulla caccia. In seguito all'aumento rapido degli effettivi di cervi reali e considerata la discussione sull'equilibrio tra foresta e selvaggina si era deciso che i danni causati dagli animali selvatici alla foresta e alle colture agricole dovessero essere limitati a una misura sopportabile.

Le disposizioni di protezione della riveduta LCP hanno esplicito i loro effetti. Da allora sia la diffusione sia le dimensioni degli effettivi di numerose specie protette sono aumentate, ad esempio dello stambecco, del gatto selvatico, della cicogna bianca o della maggior parte delle specie di rapaci e di picchi. Ciò può essere visto come un successo della protezione delle specie. Quest'evoluzione ha tuttavia portato anche a un aumento dei conflitti tra le diverse specie selvatiche che escono allo scoperto e gli interessi dell'essere umano. È il caso in particolare dell'agricoltura, in cui effettivi sempre più grandi di lupi e castori causano talvolta ingenti danni. Un obiettivo essenziale della LCP è pertanto anche quello di trovare una soluzione al conflitto fra specie cacciabili e specie protette. Dall'entrata in vigore della legge del 1986 l'esigenza di una gestione pragmatica di determinate specie protette si è fatta sentire sempre più insistentemente in politica con interventi parlamentari concreti. In particolare il lupo è stato oggetto di dibattito politico a causa della sua diffusione crescente e del formarsi di branchi.

Affinché l'essere umano, gli animali da reddito e il lupo possano convivere, è attualmente richiesta con insistenza una gestione più pragmatica e l'istituzione delle necessarie basi legali. Secondo la motivazione dell'iniziativa, la modifica della legge sulla caccia deve permettere, analogamente all'ordinamento delle competenze per lo stambecco (protetto), la regolazione preventiva degli effettivi di lupi da parte dei guardiacaccia cantonali. Quale misura supplementare alla protezione delle greggi che può essere ragionevolmente richiesta dev'essere consentita la regolazione degli effettivi di lupi laddove, a causa dell'elevato numero di lupi, l'agricoltura è minacciata. Per queste ragioni dev'essere ammesso allontanare i branchi di lupi o parti degli stessi. Le misure di regolazione previste nonché le loro finalità (stabilizzazione o riduzione) vanno motivate dai Cantoni. I lupi che escono allo scoperto avvicinandosi minacciosamente agli insediamenti umani o aggirando la protezione delle greggi devono poter essere uccisi.

L'elemento centrale di questo progetto è il nuovo disciplinamento della regolazione degli effettivi di lupi. I capoversi 2 e 3 del vigente articolo 7 LCP vengono inseriti in un nuovo articolo 7a dalla rubrica «Regolazione degli effettivi di stambecchi e lupi e finanziamento delle misure». I capoversi 1, 4, 5 e 6 del vigente articolo 7 non sono

¹⁴ RS 0.455

oggetto di questa revisione parziale e rimangono nel loro tenore attuale sotto la rubrica «Specie protette». Con la disposizione del nuovo articolo 7a viene meno l'obbligo dei Cantoni di fornire la prova dell'entità concreta del danno nell'ambito della regolazione degli effettivi di lupi. I Cantoni avranno pertanto ora la possibilità, con il consenso del competente Ufficio federale dell'ambiente (UFAM), di mitigare tempestivamente i conflitti fra le esigenze della protezione delle specie e gli interessi della popolazione mediante interventi di regolazione degli effettivi, vale a dire ancor prima che si verifichi un danno. Con l'inserimento delle due specie protette dello stambecco e del lupo nel nuovo articolo 7a capoverso 1 è previsto esplicitamente il controllo dell'evoluzione degli effettivi di queste specie animali mediante interventi di regolazione. Il periodo in cui è possibile procedere a questa regolazione è stato prolungato di un mese per lo stambecco, mentre per il lupo è fissato dal 1° settembre al 31 gennaio.

L'articolo 12 capoverso 2 LCP, che consente in ogni momento di introdurre misure contro singoli animali protetti o cacciabili, viene completato con la fattispecie del «pericolo per l'uomo», colmando quindi una lacuna giuridica. In tal modo, ad esempio, singoli orsi o lupi che hanno perso la loro naturale timidezza possono essere uccisi e i Cantoni non devono appellarsi, come sinora, alla clausola generale di polizia.

Il progetto attua inoltre una iniziativa del Cantone di Turgovia.¹⁵ Questa iniziativa cantonale chiede di completare la LCP in modo che la riparazione di danni causati dai castori alle infrastrutture come strade, golene, drenaggi e arginature siano finanziate dalla Confederazione e dai Cantoni. Per pressoché nessuna specie selvatica, il problema del risarcimento dei danni causati dalla selvaggina è così strettamente connesso con il tema della prevenzione di questi danni. Per questa ragione, oltre al risarcimento dei danni causati dai castori, è disciplinata ora anche la questione della prevenzione di tali danni.

3 **Commento ai singoli articoli**

Articolo 7a Regolazione degli effettivi di stambecchi e lupi e finanziamento delle misure

Nella sezione 3 della LCP nel termine generale di «protezione» è disciplinato il concetto di protezione sancito nella legge e i corrispondenti compiti principali della Confederazione. L'articolo 7 capoverso 1 LCP stabilisce che tutte le specie animali indigene definite nel campo d'applicazione della legge e che non appartengono alle specie cacciabili di cui all'articolo 5 LCP sono protette. L'articolo 7 capoverso 2 LCP costituisce la base legale per l'abbattimento di animali delle specie protette. Oggi questo capoverso riguarda soltanto lo stambecco. D'ora in poi, analogamente all'ordinamento delle competenze per la specie protetta dello stambecco, dovrà essere possibile regolare anche gli effettivi di lupi laddove, a causa del loro numero

¹⁵ Iv. ct. TG. 15.300 «Modificare la legge sulla caccia per prevedere il risarcimento dei danni causati dai castori alle infrastrutture» del 12 gennaio 2015

elevato, l'agricoltura risulta minacciata, i lupi aggirano le misure di protezione degli animali da reddito (protezione delle greggi) o si avvicinano minacciosamente agli insediamenti umani e all'uomo. Di conseguenza, con la presente revisione assume un'importanza crescente l'aspetto della regolazione degli effettivi e ha senso suddividere l'attuale articolo 7 in un articolo sulla protezione e in un nuovo articolo 7a relativo alla regolazione di determinate specie protette.

Analogamente all'ordinamento delle competenze per la regolazione della specie protetta dello stambecco, dovrà essere possibile una regolazione preventiva dei lupi mediante l'allontanamento dei branchi o di parti di essi da parte dei guardiacaccia cantonali in regioni con un elevato numero di lupi, prima che l'agricoltura sia minacciata e si verifichi un danno ingente o i lupi si avvicinino minacciosamente agli insediamenti o agli esseri umani. Al riguardo, oltre alle misure di protezione degli animali da reddito (protezione delle greggi), dovranno essere adottate misure volte a stabilizzare o ridurre gli effettivi di lupi. Questo approccio intende, da un lato, limitare l'impatto del lupo e, dall'altro, salvaguardare o accrescere l'accettazione della presenza del lupo da parte della popolazione e dell'agricoltura.

Nel capoverso 1 del nuovo articolo 7a viene ora esplicitata la regolazione degli effettivi e non si parla più di abbattere «specie protette». Inoltre nel capoverso 2 vengono estesi i motivi che consentono di procedere a una regolazione degli effettivi di tipo preventivo precisandoli con «danni», «pericolo per l'uomo» e «mantenere (...) effettivi adeguati di selvaggina». In tal modo il margine di manovra dato dalla Convenzione di Berna per l'abbattimento di effettivi di animali severamente protetti viene esaurito.

Per la regolazione degli effettivi degli stambecchi come avviene ora e in futuro per i lupi, il Consiglio federale preciserà il diritto regolamentare mostrando come sarà garantita la protezione degli effettivi e assicurata la prassi uniforme nei Cantoni e come saranno attuate le misure di prevenzione dei danni.

L'articolo 7a capoverso 1 lettera a designa lo stambecco quale specie protetta, che con il consenso dell'UFAM può essere regolata dai Cantoni. Rispetto all'attuale disciplinamento il periodo di protezione è stato ridotto di quattro settimane. Di conseguenza i Cantoni possono permettere gli interventi nelle colonie di stambecchi già dal 1° agosto. Il periodo di regolazione più lungo consente ai Cantoni di procedere agli abbattimenti di stambecchi già prima dell'inizio dell'alta stagione venatoria vera e propria a inizio settembre, ciò che agevola il lavoro dei guardiacaccia quanto al monitoraggio e al controllo degli abbattimenti.

L'articolo 7a capoverso 1 lettera b designa il lupo quale specie protetta, che può essere regolata con il consenso dell'UFAM. Dagli anni Ottanta le popolazioni di lupi stanno aumentando nell'Europa occidentale. In Svizzera i primi lupi sono apparsi nel 1995. Il primo branco si è formato nel 2012. In Svizzera vivono oggi già circa 150 lupi e almeno 15 branchi e questi numeri continuano ad aumentare rapidamente. In Svizzera, nella media degli ultimi cinque anni vi sono prove che circa 600 animali da reddito sono stati sbranati da lupi. Questi attacchi si sono verificati soprattutto in greggi senza protezione (circa l'80-90 %) e hanno riguardato principalmente pecore, inoltre anche capre e negli ultimi due anni anche bovini. I danni causati dai lupi si concentrano in zone d'estivazione e in zone di montagna. Oltre allo sbranamento di

animali da reddito va considerata un'altra problematica: i lupi possono perdere la loro timidezza nei confronti dell'essere umano e addentarsi negli insediamenti o aggirarsi nelle loro vicinanze. Questi lupi audaci scatenano nella popolazione interessata inquietudine e paura e diminuiscono l'accettazione del lupo in Svizzera.

Con il nuovo articolo 7a le regole fissate nel 2021 nell'articolo 4^{bis} dell'ordinanza del 29 febbraio 1988 sulla caccia (OCP)¹⁶ sono semplificate. La commisurazione concreta di un «danno» o di un «pericolo per l'uomo» viene a cadere. In futuro i lupi non saranno più regolati a causa dei danni commessi in passato o di una messa in pericolo passata, bensì saranno regolati per prevenire danni o pericoli futuri. Affinché secondo l'articolo 6 della Convenzione di Berna, l'articolo 78 capoverso 4 della Costituzione federale (Cost.)¹⁷ e l'articolo 7a capoverso 2 LCP gli effettivi di lupi non possano essere sterminati nemmeno a livello locale, occorrono regole volte a proteggere la loro esistenza. Inoltre bisogna garantire che i Cantoni gestiscano il conflitto con i lupi soprattutto mediante l'adozione di misure come quella del programma di protezione delle greggi e non esclusivamente procedendo ad abbattimenti per tentare di risolvere questo problema. Il lupo gioca notoriamente un ruolo importante nell'assetto ecologico. Riguardo alle disposizioni d'esecuzione a livello di ordinanza e al concetto di cui all'articolo 10^{bis} OCP occorre tener conto dell'interazione fra le specie e gli spazi vitali. Gli effettivi di lupi influenzano l'utilizzazione e la sollecitazione degli spazi vitali da parte degli effettivi di ungulati e con la loro presenza possono contrastare i danni eccessivi al rinnovo delle foreste. Misure per la regolazione di ingenti effettivi di lupi devono pertanto essere concertate con misure destinate ad altri settori ambientali, segnatamente con misure volte a proteggere il rinnovo naturale delle foreste.

L'articolo 7a capoverso 2 enumera gli obiettivi che i Cantoni possono addurre per giustificare una regolazione degli effettivi. Interventi di regolazione non possono fondamentalmente minacciare l'esistenza della popolazione di una specie protetta. La diffusione e la densità della popolazione necessarie per salvaguardare la diversità delle specie vanno mantenute. Parimenti, nel caso di un intervento va scelto il mezzo idoneo meno invasivo per raggiungere l'obiettivo prefissato (principio di proporzionalità). Quindi i Cantoni devono decidere un intervento di regolazione soltanto se in precedenza hanno adottato le misure ragionevolmente esigibili per evitare conflitti. Ciò significa concretamente, ad esempio, che i Cantoni abbiano istituito e messo in atto un programma cantonale di protezione delle greggi e che nell'agricoltura siano disponibili concetti di protezione delle greggi destinati a singole aziende e vengano applicati.

L'articolo 7a capoverso 2 lettera a riprende la finalità menzionata nell'articolo 7 capoverso 2 e rappresenta la motivazione principale per la regolazione degli effettivi di stambecchi.

L'articolo 7a capoverso 2 lettera b si ispira alla finalità definita nell'articolo 12 capoverso 4 e rappresenta la motivazione principale per la regolazione degli effettivi di lupi. Se quindi in una regione si aggirano branchi di lupi e questi ultimi, nonostante i concetti di protezione delle greggi messi in atto nelle singole aziende, attac-

¹⁶ RS 922.01

¹⁷ RS 101

cano gli animali da reddito, mettono in pericolo l'essere umano o minacciano la sicurezza pubblica, i Cantoni devono poter pianificare la stabilizzazione o riduzione degli effettivi di lupi, prima che la situazione di conflitto si aggravi viepiù, e quindi non soltanto dopo che si è verificato un danno di una certa entità o un pericolo concreto per l'essere umano. La regolazione può quindi già essere autorizzata se, sui pascoli sui quali sono state prese le misure ragionevolmente esigibili di protezione delle greggi o sui pascoli sui quali non era possibile applicare tali misure, è avvenuto almeno un attacco in cui almeno un animale da reddito è stato ferito o ucciso. La regolazione può anche essere autorizzata quando i lupi di un branco perdono la loro naturale timidezza e iniziano ad avvicinarsi regolarmente agli insediamenti o all'essere umano.

L'articolo 7a capoverso 2 lettera c introduce ora anche quale obiettivo la salvaguardia di effettivi di ungulati cacciabili che può giustificare la regolazione dello stambecco o degli effettivi di lupi. Nello spazio vitale gli effettivi di selvaggina possono influenzarsi a vicenda in modo tale che una specie aumenta e l'altra diminuisce. Ciò vale sia nella concorrenza fra due specie di ungulati, come ad esempio gli stambecchi e i camosci, ma anche nella predazione di un predatore su un ungulato, ad esempio un lupo contro un capriolo. Effettivi troppo elevati di stambecchi comportano di regola una diminuzione degli effettivi di camosci, mentre effettivi di lupi troppo elevati comportano una diminuzione degli effettivi di stambecchi, cervi, camosci, caprioli o cinghiali. I Cantoni hanno un interesse ad avere effettivi di ungulati sani e in numero adeguato agli spazi vitali, per poter far valere in modo ottimale la regalia in materia di caccia attribuita dall'articolo 79 Cst., ovvero il diritto di sfruttare la selvaggina. Una restrizione eccessiva di questa regalia cantonale in materia di caccia può essere interpretata dal Cantone come danno, ciò che può giustificare una regolazione dei branchi di lupi. In caso di effettivi in forte diminuzione di specie di ungulati cacciabili, i Cantoni possono quindi presentare all'UFAM una domanda di consenso per una regolazione dell'effettivo di lupi.

L'articolo 7a capoverso 3 conferisce ora alla Confederazione la possibilità di sostenere i Cantoni con aiuti finanziari nella gestione di specie protette di cui al capoverso 1 che causano conflitti, in particolare nell'informazione e nella sensibilizzazione della popolazione, nella valutazione dei danni e nell'attuazione di misure di regolazione degli effettivi. Dal ritorno del lupo i compiti dei Cantoni e dei guardiacaccia sono aumentati nel punto di contatto fra popolazione e selvaggina. Con il sostegno finanziario della Confederazione i Cantoni possono aumentare l'effettivo del personale. La Confederazione concede contributi globali ai Cantoni. L'ammontare dei contributi è disciplinato in funzione dell'interesse del Cantone, ad esempio del numero di colonie di stambecchi o del numero di branchi di lupi.

Articolo 12

L'articolo 12 capoverso 2 è completato con l'espressione «pericoli per l'uomo». Viene in tal modo colmata una lacuna legislativa, che si rivela importante al momento dell'esecuzione. Se singoli lupi od orsi perdono la loro naturale timidezza di fronte agli esseri umani e nonostante misure deterrenti si aggirano sempre più negli

insediamenti costituendo così un pericolo, i Cantoni devono poter eliminarli abbattendoli.

L'articolo 12 capoverso 4 viene completato con una riserva riferita all'articolo 7a capoversi 1 e 2. L'articolo 12 capoverso 4 autorizza le regolazioni di effettivi per tutte le specie protette di cui all'articolo 7 capoverso 1, se l'elevato numero dell'effettivo ha causato in passato un danno notevole o un notevole pericolo. Il carattere dell'articolo 12 capoverso 4 LCP è formulato in modo chiaramente reattivo, vale a dire la regolazione ha luogo soltanto dopo il verificarsi di un danno o di un pericolo concreto. Con la riserva si precisa che per entrambe le specie dello stambecco e del lupo è applicabile una norma eccezionale, per cui è possibile procedere a una regolazione degli effettivi non solo in modo reattivo di fronte a «danni ingenti» verificatisi o a un «grave pericolo» già esistente, ma anche secondo l'articolo 7a in modo proattivo per prevenire il verificarsi di danni e pericoli. Per le misure di cui all'articolo 12 capoverso 4 i danni o un pericolo vanno documentati e commisurati, mentre con l'articolo 7a viene a cadere la commisurazione, essendo sufficiente una prima apparizione documentata nonostante i provvedimenti di protezione istituiti.

Integrando la possibilità di prevenire i danni causati dai castori a determinate infrastrutture, l'articolo 12 capoverso 5 viene ristrutturato: la vigente disposizione relativa ai grandi predatori è ripresa senza cambiamenti di contenuto nella lettera a e per la prevenzione di danni da parte dei castori è aggiunta una nuova disposizione nella lettera b.

Per la prevenzione dei danni causati dalla selvaggina sono responsabili in linea di principio i Cantoni conformemente all'articolo 12 capoverso 1. A titolo eccezionale la Confederazione partecipa alle spese dei Cantoni per la prevenzione di danni causati da grandi predatori agli animali da reddito. Analogamente a ciò, si propone che la Confederazione partecipi anche alle spese dei Cantoni per la prevenzione di danni causati dai castori a determinate infrastrutture.

L'articolo 12 capoverso 5 lettera b obbliga ora la Confederazione a promuovere e coordinare la prevenzione dei danni causati dai castori alle infrastrutture. Tale obbligo va limitato a infrastrutture d'interesse pubblico, alle vie di collegamento delle aziende agricole o a scarpate spondali, se a causa di tali danni la sicurezza contro le piene non può più essere garantita. Concretamente si tratta delle seguenti infrastrutture: infrastrutture di trasporto come strade nazionali, cantonali e comunali, binari, percorsi pedonali ed escursionistici, ponti (o pilastri di sostegno o fondamenta di ponti), corridoi agricoli nonché sbarramenti contro le piene. Le misure su scarpate spondali naturali o artificiali rientrano in questa sede soltanto se il loro danneggiamento non permette più di garantire la sicurezza contro le piene. Nell'ambito della prevenzione contro i danni rientrano le seguenti misure tecniche: misure contro attività di scavo dei castori, vale a dire l'inserimento di griglie in scarpate spondali, sbarramenti e pilastri di sostegno o fondamenta di ponti, di palancole e paratie, scogliere e terrapieni con ghiaia. In caso di scarichi di torrenti sotto le infrastrutture di trasporto possono essere adottate misure per l'ottimizzazione edilizia o lo sbarramento di questi scarichi mediante griglie a maglia. Parimenti si possono prendere in considerazione costruzioni artificiali per i castori. Per prevenire tecnicamente una piena può essere sensato inserire tubi fissi di drenaggio negli sbarramenti dei castori.

Non sono per contro sostenute le misure di prevenzione a infrastrutture d'interesse privato. Fra queste rientrano, ad esempio, le pompe agricole e i sistemi di drenaggio o costruzioni private.

Secondo il principio della LCP «meglio prevenire che guarire, rispettivamente indennizzare», l'adozione di misure ragionevolmente esigibili per la prevenzione di danni causati dalla selvaggina è richiesta di regola quale condizione per l'indennizzo di tali danni.¹⁸ Negli spazi vitali dei castori, per prevenire i danni causati da questa specie alle infrastrutture entrano in considerazione sia misure tecniche sia misure di rivitalizzazione dei corsi d'acqua. Questi due tipi di misure sono molto onerosi a livello d'attuazione. Per questa ragione la prevenzione dei danni causati dai castori alle infrastrutture non può essere di regola posta come condizione per il risarcimento dei danni. Tali progetti di prevenzione dei danni vengono piuttosto inclusi nella pianificazione al momento dell'allestimento o del risanamento di un cantiere, oppure vengono eseguiti in un secondo tempo per riparare un danno esistente causato da castori. In caso di risarcimento di un danno causato da castori le autorità cantonali possono obbligare l'impresa generale a eseguire in pari tempo le misure di prevenzione, se queste misure sono utili e possono ragionevolmente essere richieste. Ciò a maggior ragione poiché la Confederazione e i Cantoni ne assumono i costi. La base di un simile obbligo sarebbe un'analisi costi-benefici del Cantone intesa a illustrare che l'investimento nella prevenzione si rivela a lungo termine più conveniente del ripetuto indennizzo per eventuali danni.

L'*articolo 12 capoverso 6* è nuovo, ma corrisponde dal profilo del suo contenuto all'ultimo periodo del vigente articolo 12 capoverso 5. La possibilità che la Confederazione possa delegare l'esecuzione dell'articolo 12 capoverso 5 è un aspetto a sé stante e giustifica un nuovo capoverso.

L'*articolo 12 capoverso 7* disciplina ora esplicitamente la ripartizione dei ruoli fra la Confederazione e i Cantoni relativamente alla protezione delle greggi. La Confederazione è responsabile della definizione di principi uniformi a livello nazionale, in particolare per quanto riguarda la valutazione delle modalità di protezione dei pascoli o il finanziamento di misure efficaci (la Confederazione sostiene p.es. il potenziamento elettrico di recinzioni e l'impiego di cani da protezione del bestiame, ma p.es. non l'impiego di lama o asini al posto dei suddetti cani). Entro i limiti di questi principi i Cantoni determinano l'attuazione di misure di protezione delle greggi. Possono così tenere conto delle differenze regionali per quanto attiene all'esigibilità e all'eseguibilità delle misure, ad esempio definendo in base ai principi della Confederazione i perimetri degli alpeggi al cui interno l'adozione di misure di protezione non è considerata esigibile (cfr. a questo proposito anche l'art. 10^{quinques} cpv. 2 OCP).

¹⁸ messaggio del Consiglio federale concernente la LCP, 83.033, FF 1983 II 1169, in particolare 1184

Articolo 13

L'articolo 13 capoverso 4 viene completato nel suo contenuto dalla disposizione secondo cui l'adozione di misure ragionevolmente esigibili per prevenire danni causati dalla selvaggina è il presupposto per il risarcimento dei danni da parte della Confederazione e dei Cantoni. Riguardo agli animali selvatici definiti cacciabili nell'articolo 5 capoverso 1, soltanto i Cantoni hanno l'obbligo d'indennizzo sempre che si tratti di danni alla foresta, alle colture agricole e agli animali da reddito, che non siano danni bagatella e l'agricoltore non fosse autorizzato a prendere misure autonome contro questi animali. Riguardo alla selvaggina protetta dalla Confederazione secondo l'articolo 7 capoverso 1, Confederazione e Cantoni partecipano proporzionalmente all'indennizzo dei danni causati dalla stessa, comunque soltanto per le specie che il Consiglio federale ha designato nell'ordinanza sulla caccia. Come finora saranno indennizzati danni alla foresta, alle colture agricole e agli animali da reddito nel caso di selvaggina cacciabile di cui all'articolo 13 capoverso 1 e di selvaggina protetta di cui all'articolo 13 capoverso 4. Per precisarlo e delimitarlo dal nuovo capoverso 5 il vigente capoverso 4 viene completato con un elenco analogo a quello del capoverso 1 e nel contempo viene sancito nello stesso anche il principio generalmente valido secondo cui è necessario che siano state adottate preliminarmente le misure ragionevolmente esigibili volte a prevenire i danni causati dalla selvaggina.

L'articolo 13 capoverso 5 disciplina d'ora in poi che i danni alle infrastrutture da parte dei castori siano indennizzati. Il fatto che il castoro sia menzionato esplicitamente in un capoverso a sé stante intende chiarire che il Consiglio federale enumererà necessariamente il castoro a livello di ordinanza quale specie selvatica, per i cui danni pagherà la Confederazione. In particolare saranno indennizzati i danni a infrastrutture d'interesse pubblico. Fra queste vi sono tutte le strade come strade nazionali, cantonali e comunali, tutti i percorsi ufficiali pedonali ed escursionistici, binari, ponti (vale a dire pilastri di sostegno e fondamenta) e sbarramenti contro le piene. Pure d'interesse pubblico sono le costruzioni e gli impianti per la produzione di energia, ovvero le centrali elettriche. Nel concetto di infrastrutture di trasporto private vanno menzionati in particolare i danni ai corridoi agricoli. I danni causati dai castori a scarpate spondali naturali o artificiali devono essere riparati o indennizzati soltanto se la zona danneggiata della sponda del fiume potrebbe pregiudicare la sicurezza contro le piene. Per contro, in tutti gli altri casi le attività del castoro vanno ad arricchire la molteplicità strutturale delle scarpate spondali nel senso di una protezione dei corsi d'acqua e non vanno pertanto eliminate. L'obbligo di indennizzo non si riferisce ai danni a pompe agricole e sistemi di drenaggio.

4 Ripercussioni

4.1 Ripercussioni per la Confederazione

Ripercussioni finanziarie

Il presente progetto introduce due nuove fattispecie per gli aiuti finanziari e un nuovo risarcimento. In futuro la Confederazione potrà fornire un sostegno finanzia-

rio ai Cantoni nell'ambito dell'attuazione del nuovo articolo 7a e nell'adozione di misure preventive per la protezione contro i danni causati dai castori. Per l'attuazione dei due articoli corrispondenti la Confederazione prevede di stanziare inizialmente 2 milioni di franchi all'anno per ogni fattispecie.

Secondo un sondaggio svolto presso i Cantoni dall'UFAM il risarcimento dei danni a infrastrutture causati dai castori potrebbe richiedere, considerati gli attuali effettivi di questa specie, una somma di indennizzo di complessivamente 1 milione di franchi circa che, in caso di un possibile insediamento dei castori su tutto il territorio, potrebbe raggiungere 2 milioni.

Pertanto con il progetto di legge il fabbisogno finanziario annuo aumenta a breve termine di 5 milioni di franchi e a medio termine di 6 milioni di franchi.

Ripercussioni sull'effettivo del personale

Con l'aumento delle popolazioni di lupi e castori in Svizzera crescono anche i compiti presso l'UFAM nell'ambito della promozione e del coordinamento delle misure adottate dai Cantoni per prevenire i danni causati dalla selvaggina. Inoltre la Confederazione è sempre più spesso confrontata con l'esame di domande per la regolazione delle popolazioni di lupi. Per consentire alla Confederazione di adempiere in modo tempestivo ai suoi nuovi obblighi, l'effettivo del personale dell'UFAM richiede la creazione di un nuovo posto.

4.2 Ripercussioni per i Cantoni e i Comuni nonché per i centri urbani, gli agglomerati e le regioni di montagna

Ripercussioni finanziarie

Il nuovo aiuto finanziario per l'attuazione dell'articolo 7a confluisce interamente nelle casse dei Cantoni. Gli aiuti finanziari per le misure preventive relative alla protezione contro i danni causati dai castori nonché il risarcimento di danni a infrastrutture causati da questa specie sgravano finanziariamente i Cantoni, che attualmente sopportano questi costi.

Ripercussioni sull'effettivo del personale

Il nuovo aiuto finanziario per l'attuazione dell'articolo 7a consente ai Cantoni di aumentare di complessivamente 20-25 posti a tempo pieno l'effettivo dei guardiacaccia professionisti.

4.3 Ripercussioni per l'economia, singoli settori e le economie domestiche

In linea generale il progetto non ha ripercussioni per l'economia. Al contrario, esso contribuirà a favorire l'accettazione a lungo termine delle specie animali del lupo e del castoro da parte della società. I lupi possono avere un effetto positivo sulle funzioni protettive delle foreste, dato che la loro presenza può limitare gli effettivi di ungulati selvatici, favorendo di conseguenza il rinnovo delle foreste di protezione. Anche i castori possono avere un effetto positivo sulla molteplicità delle specie e sul

regime idrico, dato che la loro attività di scavo e di costruzione crea nuovi spazi vitali acquatici ricchi di specie. D'altro canto, la presenza di grandi predatori può però generare oneri supplementari per l'agricoltura. Il progetto non ha per contro ripercussioni sostanziali per la società, i centri urbani o gli agglomerati. La presente revisione parziale consentirà di andare incontro alle esigenze della popolazione toccata dalla presenza di lupi e castori.

5 Rapporto con il diritto europeo

5.1 Sviluppi nell'UE

Nel diritto europeo la protezione del lupo è disciplinata nella cosiddetta direttiva Habitat¹⁹ che per la Svizzera non è giuridicamente vincolante. Le sue disposizioni sono simili a quelle della Convenzione di Berna. Tuttavia si spingono più in là nella misura in cui l'Unione europea esige che, prima di poter prendere misure di regolazione degli effettivi di specie assolutamente protette, gli Stati membri devono dimostrare uno stato di conservazione favorevole. Tuttavia l'attuazione pratica di questa disposizione non è chiara ed è oggetto di intense discussioni.

Nell'allegato II della Convenzione di Berna il lupo è menzionato tra le specie faunistiche assolutamente protette. Si tratta quindi di garantire la compatibilità del nuovo articolo 7a con le disposizioni internazionali. La Convenzione di Berna obbliga le Parti contraenti a prendere i provvedimenti legislativi e regolamentari appropriati per assicurare la conservazione particolare delle specie di fauna selvatica enumerate nell'allegato II. Per principio è vietata qualsiasi forma di uccisione intenzionale di tali animali (art. 6 Convenzione di Berna). In seguito a questa prescrizione il lupo non può essere dichiarato cacciabile nel diritto nazionale. La protezione delle specie enumerate nell'allegato II non è però assoluta. In determinate situazioni, l'articolo 9 della Convenzione consente infatti deroghe al divieto di abbattimento, in particolare per prevenire danni importanti e nell'interesse della sicurezza pubblica. Nel 2013 il Segretario generale del Consiglio d'Europa (depositario della Convenzione di Berna) ha confermato ufficialmente alla Svizzera che questa disposizione derogatoria permette una gestione sostenibile degli effettivi, se in precedenza sono state adottate le misure ragionevolmente esigibili di prevenzione dei danni, se le popolazioni di lupi e l'impatto delle misure sono monitorati dall'autorità nazionale e se la Svizzera affronta la gestione delle popolazioni assieme ai Paesi limitrofi. Grazie al programma nazionale di protezione delle greggi, al monitoraggio sistematico degli effettivi del lupo mediante metodi scientifici e alla cooperazione istituzionalizzata con tutti i Paesi alpini, la Svizzera soddisfa queste condizioni.

Nell'ambito della discussione sull'iniziativa del Cantone del Vallese «Lupo. La festa è finita!»²⁰, la Commissione del Consiglio degli Stati incaricata dell'esame preliminare si è espressa a favore di una nuova richiesta al Comitato permanente della Convenzione di Berna di declassare il lupo dall'allegato II (specie assolutamente protette) all'allegato III (specie protette). Nell'agosto 2018 il Consiglio federale ha

¹⁹ 92/43/CEE

²⁰ Iv. ct. VS. 14.320 «Lupo. La festa è finita!» del 26 novembre 2014

presentato questa richiesta al Segretario generale del Consiglio d'Europa. In occasione della sua seduta del mese di novembre 2018, il Comitato permanente della Convenzione di Berna ha deciso di sospendere la domanda presentata dalla Svizzera fino a quando non sarebbe stata disponibile la relazione della Commissione europea sullo «stato della natura nell'Unione europea 2020». Nel quadro del processo di monitoraggio degli effettivi alla base di questa relazione è stato incluso anche il lupo. Pertanto è data la base decisionale specifica affinché l'UE possa esprimersi sulla domanda presentata dalla Svizzera. La relazione, e quindi una valutazione aggiornata degli effettivi di lupi, è stata pubblicata nell'ottobre 2020.²¹ Pertanto le condizioni per decidere sulla domanda della Svizzera in occasione della prossima seduta del Comitato permanente prevista a novembre 2022 sono adempiute.

6 Aspetti giuridici

6.1 Costituzionalità

Il progetto si fonda sull'articolo 78 capoverso 4 e sull'articolo 79 Cost., secondo cui la Confederazione emana i principi sull'esercizio della pesca e della caccia, in particolare per conservare la molteplicità delle specie di pesci, mammiferi selvatici e uccelli.

6.2 Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera

Gli atti che disciplinano la protezione e l'utilizzo venatorio dei mammiferi e degli uccelli selvatici su scala europea sono la Convenzione di Berna, la Convenzione del 23 giugno 1979²² sulla conservazione delle specie migratrici della fauna selvatica (Convenzione di Bonn), l'Accordo del 15 agosto 1996²³ sulla conservazione degli uccelli acquatici migratori dell'Africa-Eurasia (AEWA) e la Convenzione del 3 marzo 1973²⁴ sul commercio internazionale delle specie di fauna e di flora selvatiche minacciate di estinzione (CITES). La Svizzera ha aderito a queste convenzioni, le cui disposizioni sono vincolanti per il diritto svizzero. Le nuove disposizioni proposte sono tutte conformi a questi trattati.

6.3 Forma dell'atto

Secondo l'articolo 22 capoverso 1 della legge del 13 dicembre 2002²⁵ sul Parlamento, l'Assemblea federale emana sotto forma di legge federale tutte le disposizioni importanti che contengono norme di diritto.

²¹ Rapporto COM/2020/635 final del 18 ottobre 2020

²² RS **0.451.46**

²³ RS **0.451.47**

²⁴ RS **0.453**

²⁵ RS **171.10**

6.4 Subordinazione al freno alle spese

Conformemente all'articolo 159 capoverso 3 lettera b della Costituzione federale, le disposizioni in materia di sussidi che comportano una spesa unica di oltre 20 milioni di franchi o nuove spese ricorrenti di oltre 2 milioni di franchi necessitano del consenso della maggioranza dei membri di entrambe le Camere. Il progetto non contiene siffatte disposizioni in materia di sussidi.

6.5 Rispetto del principio di sussidiarietà e del principio dell'equivalenza fiscale

Il progetto influisce in modo limitato sulla ripartizione dei compiti tra Confederazione e Cantoni o sull'adempimento di questi compiti da parte loro, chiarendo i rispettivi ruoli nell'ambito della protezione delle greggi.

6.6 Conformità alla legge sui sussidi

Le modifiche legislative previste nel quadro della revisione parziale della legge sulla caccia soddisfano le esigenze della legge sui sussidi.

6.7 Delega di competenze legislative

La presente revisione parziale della legge sulla caccia non introduce nuove norme di delega per l'emanazione di diritto regolamentare autonomo del Consiglio federale.

6.8 Protezione dei dati

Il progetto è irrilevante dal punto di vista della protezione dei dati.