



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Dipartimento federale dell'ambiente,
dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni DATEC

Ufficio federale dell'ambiente UFAM
Divisione Specie, ecosistemi, paesaggi

Attuazione delle zone palustri d'importanza nazionale, Conclusioni dell'indagine condotta nei Cantoni (2017-2018)

Rapporto finale

Riferimento/Numero d'incarto: S151-1893

08.04.2019

In collaborazione con la consulenza esterna per i biotopi di importanza nazionale

Valutazione e modifica

Véronique Savoy Bugnon

Accompagnamento UFAM

Andreas Stalder, Benoît Magnin, Thomas Kuske

Indice

ATTUAZIONE DELLE ZONE PALUSTRI D'IMPORTANZA NAZIONALE, CONCLUSIONI DELL'INDAGINE CONDOTTA NEI CANTONI (2017-2018)	1
Rapporto finale	1
1. PREFAZIONE	4
2. CONSTATAZIONI	4
2.1. Protezione delle zone palustri vincolante per i proprietari dei fondi	4
2.2. Disposizioni chiare in materia di protezione, manutenzione e utilizzazione, specifiche per ogni oggetto	7
2.3. Designazione e conservazione dei biotopi protetti e degni di protezione	9
2.4. Designazione degli impianti, delle costruzioni e delle modifiche di terreno non autorizzati legalmente	10
3. LIVELLO DI ATTUAZIONE GLOBALE.....	14
4. DIFFICOLTÀ RISCONTRATE DAI CANTONI.....	16
4.1. Mancanza di risorse.....	16
4.2. Difficoltà a livello di comunicazione e di accettazione da parte della popolazione.....	16
4.3. Difficoltà legate all'evoluzione della società e della politica agricola	17
4.4. Difficoltà interne.....	17
4.5. Difficoltà metodologiche	17
4.6. Altre osservazioni	18
5. PRIORITÀ PER L'UFAM	18
6. POSSIBILI SOLUZIONI	19

1. Prefazione

Queste prime conclusioni sull'attuazione delle zone palustri rappresentano un contributo all'elaborazione, da parte dell'UFAM, di un rapporto sulla protezione delle paludi e delle zone palustri destinato alla CAPTE-CS. Sono il risultato di un'indagine condotta nei Cantoni tra novembre 2017 e luglio 2018 e costituiscono anche il rapporto finale su tale lavoro.

Il presente rapporto illustra i risultati e le statistiche sull'attuazione delle zone palustri, le difficoltà riscontrate dai Cantoni nonché le azioni concrete di valorizzazione o ripristino delle zone palustri realizzate sul campo. Propone infine priorità e possibili soluzioni per l'UFAM.

Il rapporto è corredato di una banca dati Excel, che contiene l'aggiornamento dei dati sull'attuazione forniti dai Cantoni. Preziose indicazioni sotto «osservazioni» permettono di capire le caratteristiche dettagliate di ogni oggetto.

2. Costatazioni

2.1. Protezione delle zone palustri vincolante per i proprietari dei fondi

La legislazione obbliga i Cantoni a elaborare e attuare uno strumento di protezione vincolante sia per le autorità sia per i proprietari, sostenibile e che, oltre agli aspetti naturali, consideri anche quelli paesaggistici e culturali. Al tempo stesso, i Cantoni devono delimitare in modo preciso il perimetro degli oggetti (art. 5 cpv. 2 lett. a dell'ordinanza sulle zone palustri, RS 451.35). Queste disposizioni, che concretizzano le disposizioni costituzionali e legislative, avrebbero dovuto essere attuate entro il 2002 (art. 6 dell'ordinanza sulle zone palustri).

L'indagine condotta nei 19 Cantoni che ospitano zone palustri, ai quali il legislatore ha affidato l'esecuzione (art. 23c cpv. 2 LPN), rivela un quadro eterogeneo sullo stato, le modalità e gli strumenti di attuazione.

Gli strumenti di protezione scelti dai Cantoni sono molto eterogenei in termini sia di livello istituzionale sia di tipologia e forma.

Alcuni Cantoni hanno optato per strumenti di protezione a livello cantonale, la cui forma varia in funzione delle scelte fatte dai Cantoni e della loro legislazione specifica. Le forme più diffuse sono i piani di utilizzazione cantonali (PUC), le decisioni di classificazione, i decreti di protezione e le ordinanze di protezione. In materia di pianificazione del territorio, questa diversità si traduce in molteplici denominazioni della zona, ad esempio «riserva naturale», «zona naturale protetta», «perimetro di protezione del paesaggio» ecc.

Altri Cantoni hanno optato per strumenti di protezione a livello comunale o intercomunale, spesso fondandosi sul piano direttore cantonale, che vincola le autorità. Il risultato è la definizione di zone di protezione iscritte nei piani di utilizzazione comunali e disciplinate in uno o più articoli del regolamento comunale o di un'ordinanza di protezione. Talvolta è elaborato un piano di utilizzazione specifico a livello comunale o intercomunale per una zona palustre con regolamento speciale.

In occasione dell'elaborazione di questi strumenti e piani di protezione, i Cantoni hanno proceduto alla delimitazione precisa degli oggetti (cfr. fig. 3). In alcuni casi eccezionali, la zona di

protezione è più grande della zona palustre. Ciò non crea problemi fintanto che le disposizioni di protezione soddisfano i requisiti minimi di protezione delle zone palustri a livello federale. In caso contrario, l'attuazione non è sufficiente dal momento che il requisito legale non è soddisfatto all'interno dell'intero perimetro (art. 23c cpv. 2 LPN e art. 3 e segg. dell'ordinanza sulle zone palustri).

Alcune zone palustri non dispongono tuttavia ancora di uno strumento di protezione adeguato (cfr. fig. 1). In alcuni casi lo strumento non è vincolante per i proprietari (piano direttore, piano settoriale), in altri la superficie protetta in modo vincolante per i proprietari è insufficiente (cfr. fig. 2). In questi casi, i biotopi d'importanza nazionale presenti in tali zone sono spesso protetti mediante uno strumento specifico, ma la protezione si concentra sui biotopi d'importanza nazionale e non si applica al resto della zona palustre. Di conseguenza, pur facendo parte della zona palustre e contribuendo alla sua bellezza particolare, uno dei criteri che definiscono l'importanza nazionale del sito, le parti cosiddette «paesaggistiche» delle zone palustri non sono protette. Il dispositivo di protezione dovrebbe quindi essere completato. In altri casi, alcune piccole superfici (lacune) non sono state integrate nel perimetro protetto per motivi particolari, da discutere di volta in volta, ma non rimettono di per sé in questione la protezione del sito. Esistono anche situazioni in cui l'intera superficie della zona palustre è protetta, in modo sostenibile e vincolante per i proprietari, ma le disposizioni di protezione sono incomplete poiché non comprendono in modo esaustivo gli aspetti paesaggistici qualificati e quelli concernenti i biotopi palustri o degni di protezione presenti al loro interno.

Questa diversità evidenzia la grande libertà di cui dispongono i Cantoni nella scelta e nelle modalità di protezione delle zone palustri.

Anche i risultati statistici sottolineano che resta ancora parecchio da fare per proteggere la totalità delle zone palustri in Svizzera. Il 72 per cento degli oggetti è interamente protetto in modo vincolante anche per i proprietari (cfr. fig. 2). Il 79 per cento degli oggetti può essere considerato protetto in modo adeguato, benché non sia compresa l'intera superficie (piccole lacune). Resta il 21 per cento delle zone palustri, che non dispone di uno strumento di protezione valido per l'intero perimetro (cfr. fig. 1).

Percentuale di oggetti protetti secondo il livello di protezione

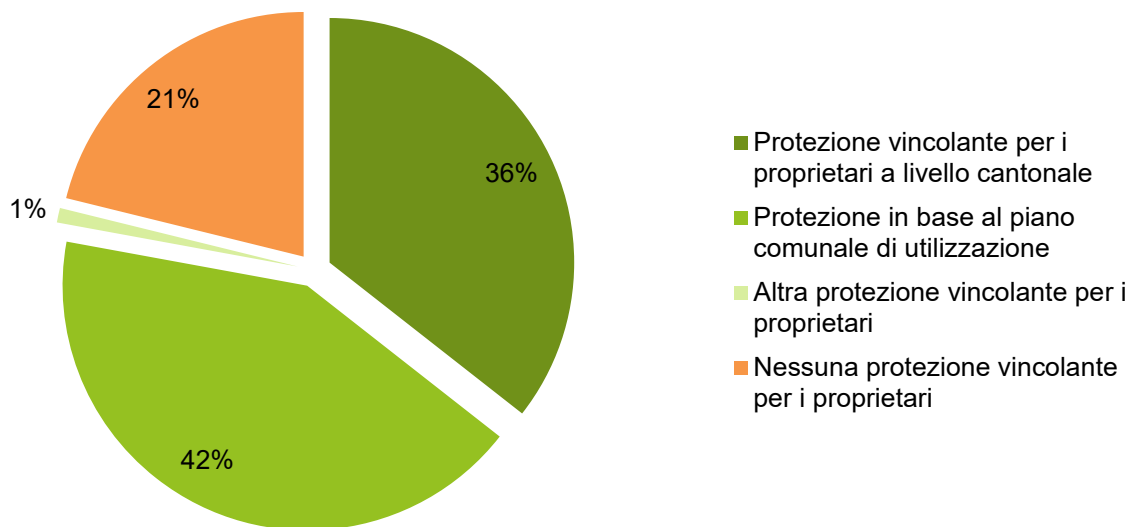


Figura 1: Percentuale di zone palustri secondo il livello di protezione. Un oggetto è attribuito a una categoria di protezione vincolante solo se l'intera superficie è protetta o se la superficie non protetta è inferiore al 10 per cento (lacuna). Se esiste uno strumento di protezione, ma non riguarda tutta la superficie, l'oggetto è considerato privo di protezione vincolante, poiché in definitiva sono protetti in modo vincolante solo i biotopi e non la zona palustre.

Percentuale di oggetti protetti in funzione della superficie protetta

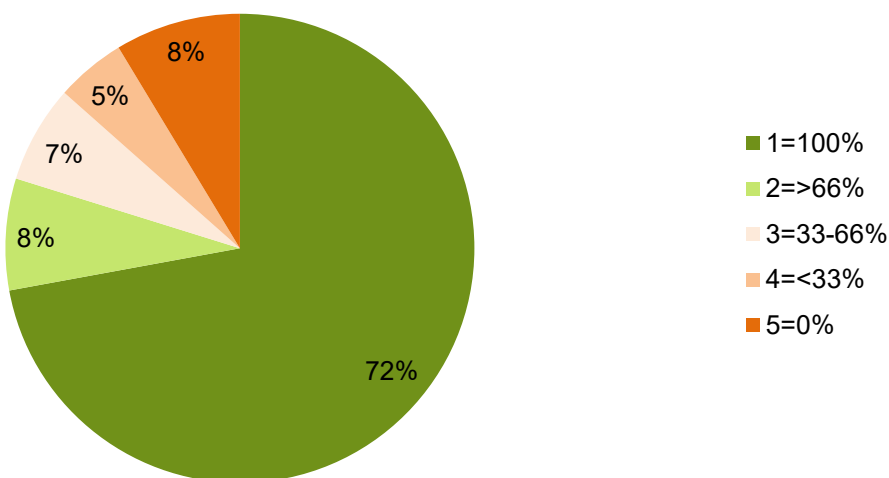


Figura 2: Percentuale di oggetti in funzione della superficie protetta all'interno del perimetro dell'oggetto

Delimitazione precisa della zona palustre

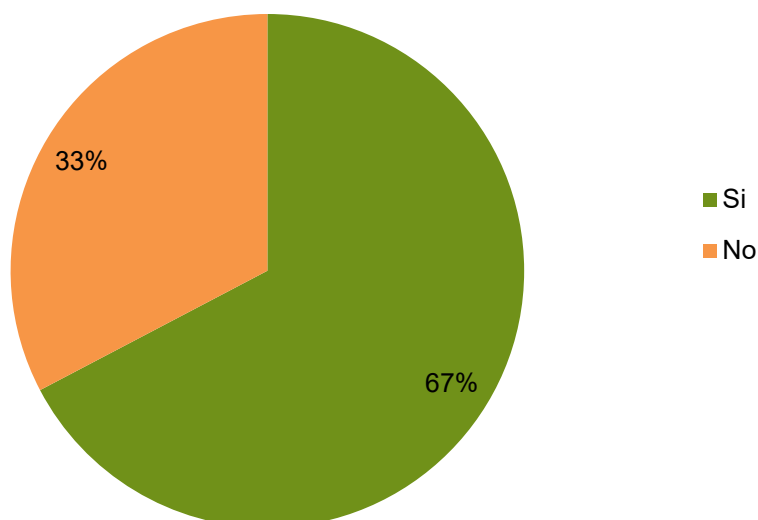


Figura 3: Percentuale di oggetti il cui perimetro è stato delimitato in modo preciso dal Cantone

2.2. Disposizioni chiare in materia di protezione, manutenzione e utilizzazione, specifiche per ogni oggetto

La legislazione presuppone che siano adottate chiare disposizioni di protezione, manutenzione e utilizzazione. Tali disposizioni devono anche concretizzare gli obiettivi di protezione per ogni oggetto specifico.

La concretizzazione degli obiettivi di protezione relativi a ogni oggetto varia sensibilmente da un oggetto all'altro. Alcuni strumenti di protezione contengono un elenco chiaro di obiettivi di protezione particolari per l'intero oggetto o differenziati per zone. In certi casi, gli obiettivi sono formulati in un piano settoriale, un piano di gestione o un piano di protezione complementare. Lo strumento di protezione della zona palustre può allora rimandare in modo vincolante a tali documenti separati, ma ciò non avviene sistematicamente. Altri strumenti non contengono obiettivi di protezione particolari. In questi casi rimandano semplicemente agli obiettivi di protezione generali della legislazione federale o alle schede dell'inventario federale oppure menzionano una protezione generale del sito, che però non integra sempre chiaramente la protezione degli aspetti paesaggistici dell'oggetto (p. es. elementi paesaggistici, elementi geomorfologici, elementi culturali, costruzioni o strutture tradizionali dell'habitat).

Per principio, se esiste uno strumento di protezione, esso definisce gli impianti, le costruzioni e le attività ammissibili nel perimetro. Se lo strumento definisce più tipi di zone all'interno di una stessa zona palustre, le disposizioni sono adattate agli obiettivi di protezione relativi a tali zone. Ciò garantisce un determinato margine di manovra nell'attuazione, segnatamente in materia di turismo sostenibile, in funzione del valore e della sensibilità degli elementi naturali e

paesaggistici identificati. Questo presuppone una buona conoscenza dei valori naturali, paesaggistici, culturali e storici della zona (rilevazione). La definizione di obiettivi particolari facilita anche la valutazione dei progetti di costruzione o degli impianti ammissibili da parte delle autorità e permette di ottimizzare l'orientamento delle misure di valorizzazione o riparazione dei danni.

Alcuni strumenti di protezione vincolanti contengono elenchi di misure da adottare, in materia sia di adattamento dello sfruttamento agricolo e definizione di zone cuscinetto attorno ai biotopi sia di ripristino (secondo l'art. 25b LPN) o di riparazione dei danni (secondo l'art. 8 dell'ordinanza sulle zone palustri). Nella maggior parte dei casi, questi elenchi di misure sono tuttavia integrati in un piano di gestione separato. Talvolta esistono piani di gestione delle zone palustri, benché manchi ancora uno strumento di protezione formale e giuridico. Anche i biotopi situati all'interno della superficie agricola utilizzata sono spesso oggetto di convenzioni di gestione stipulate con i Cantoni.

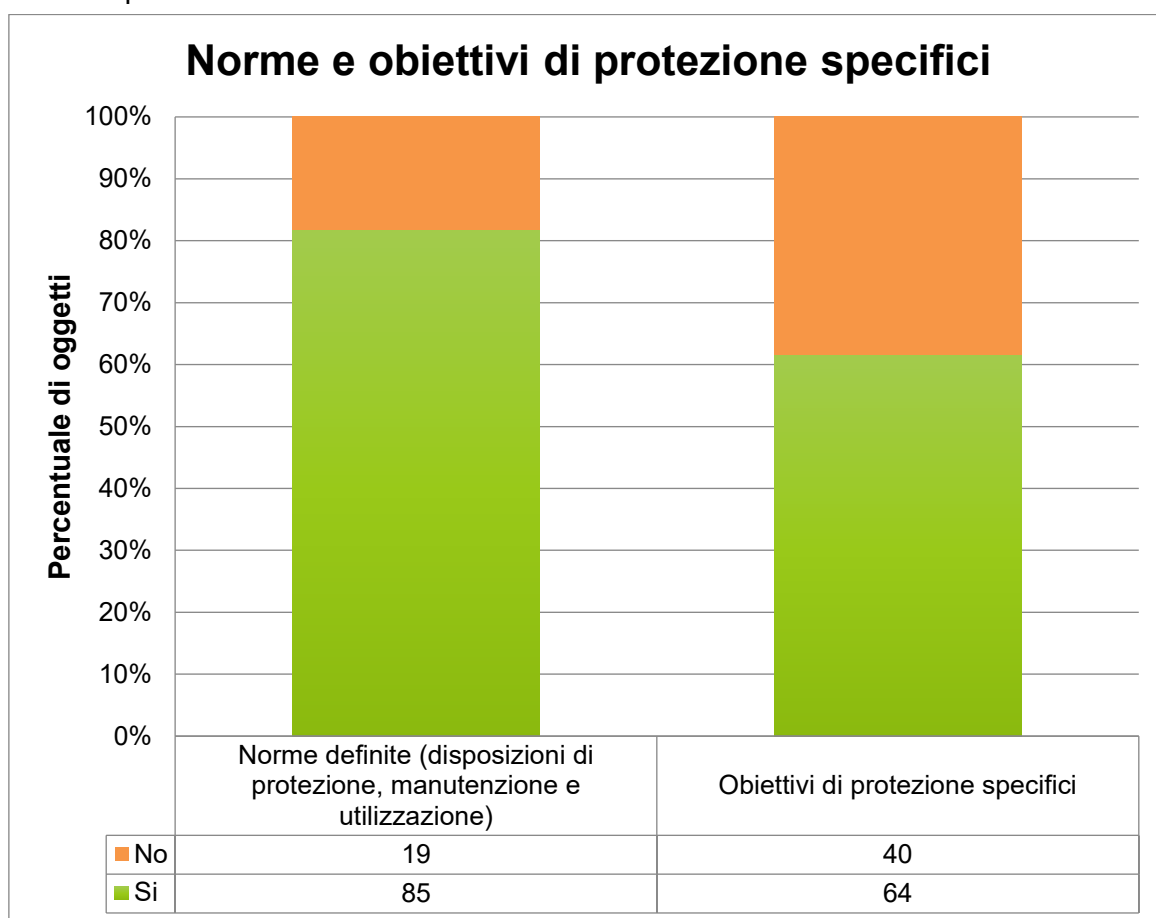


Figura 4: Percentuale e numero di oggetti in cui vigono norme di protezione, manutenzione e utilizzazione nonché obiettivi di protezione specifici.

Obiettivi di protezione specifici:

- «sì»: esiste un elenco di obiettivi di protezione specifici nello strumento di protezione, in un piano settoriale, in un piano di gestione o in un piano di protezione oppure gli obiettivi di protezione specifici sono facilmente deducibili dai vari articoli della regolamentazione vigente;
- «no»: nessun obiettivo di protezione particolare o semplice rimando agli obiettivi della LPN e dell'ordinanza sulle zone palustri.

2.3. Designazione e conservazione dei biotopi protetti e degni di protezione

La legislazione prevede che i biotopi caratteristici delle zone palustri siano designati e salvaguardati (art. 4 cpv. 1 lett. b dell'ordinanza sulle zone palustri). I biotopi degni di protezione non caratteristici della zona palustre devono almeno essere designati (art. 5 cpv. 2 lett. b dell'ordinanza sulle zone palustri).

Per biotopi degni di protezione s'intendono gli ambienti menzionati all'articolo 18 capoverso 1^{bis} LPN nonché all'articolo 14 capoverso 3 e nell'allegato 1 OPN.

Se per l'intera zona palustre è in vigore uno strumento di protezione, gli ambienti degni di protezione caratteristici sono generalmente noti e protetti abbastanza bene (cfr. fig. 5). La designazione di tutti gli ambienti degni di protezione della zona è invece gestita in modo molto eterogeneo (cfr. fig. 6). Nella migliore delle ipotesi questi ambienti sono stati oggetto di una mappatura esaustiva, spesso però questo lavoro è stato effettuato solo parzialmente, ad esempio limitandosi alle siepi, ai boschetti, agli alberi isolati, ma ignorando le fitocenosi degne di protezione secondo l'OPN. In altri casi, questi biotopi sono designati e protetti in modo globale nei regolamenti applicabili a seconda del tipo di ambiente (p. es. tutte le paludi, tutti gli ambienti secchi), ma non sono stati oggetto di una mappatura. Esistono anche zone palustri in cui i biotopi degni di protezione non sono affatto stati rilevati.

Una buona conoscenza dei valori naturali al di fuori dei biotopi d'importanza nazionale permette di valutare più facilmente se un progetto ammissibile rischia di pregiudicare gli elementi caratteristici della zona palustre nonché di monitorare l'evoluzione della zona. Alcuni Cantoni hanno tuttavia segnalato la difficoltà di mappare ambienti naturali che presentano una forte compenetrazione (mosaico). Si chiedono anche se questo approccio abbia un senso nelle zone palustri isolate, situate in montagna, che non subiscono alcuna pressione.

Designazione e protezione dei biotopi caratteristici della zona palustre

■ Si ■ No ■ Parzialmente

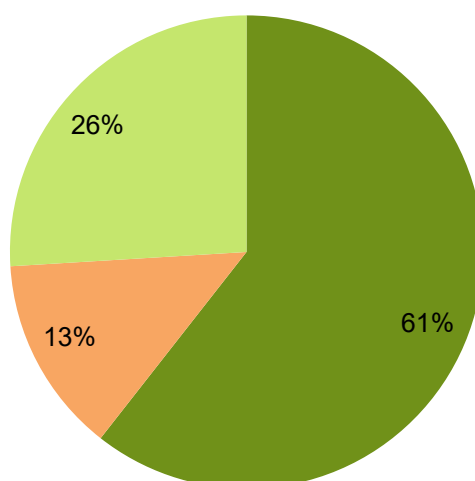


Figura 5: Percentuale di oggetti nei quali sono stati designati e dichiarati protetti i biotopi caratteristici:

- «sì»: tutti i biotopi caratteristici della zona palustre sono designati in un piano di protezione;
- «parzialmente»: esiste uno strumento di protezione per l'intera zona palustre, ma i biotopi caratteristici sono designati solo globalmente, per tipo, nella regolamentazione vigente e non nel piano di protezione oppure sono designati nel piano di protezione, ma in modo manifestamente incompleto. L'oggetto è stato incluso nella categoria «parzialmente» anche se esiste un piano di protezione per tutte le paludi e le torbiere alte d'importanza nazionale, o anche regionale, ma non per il resto della zona palustre.

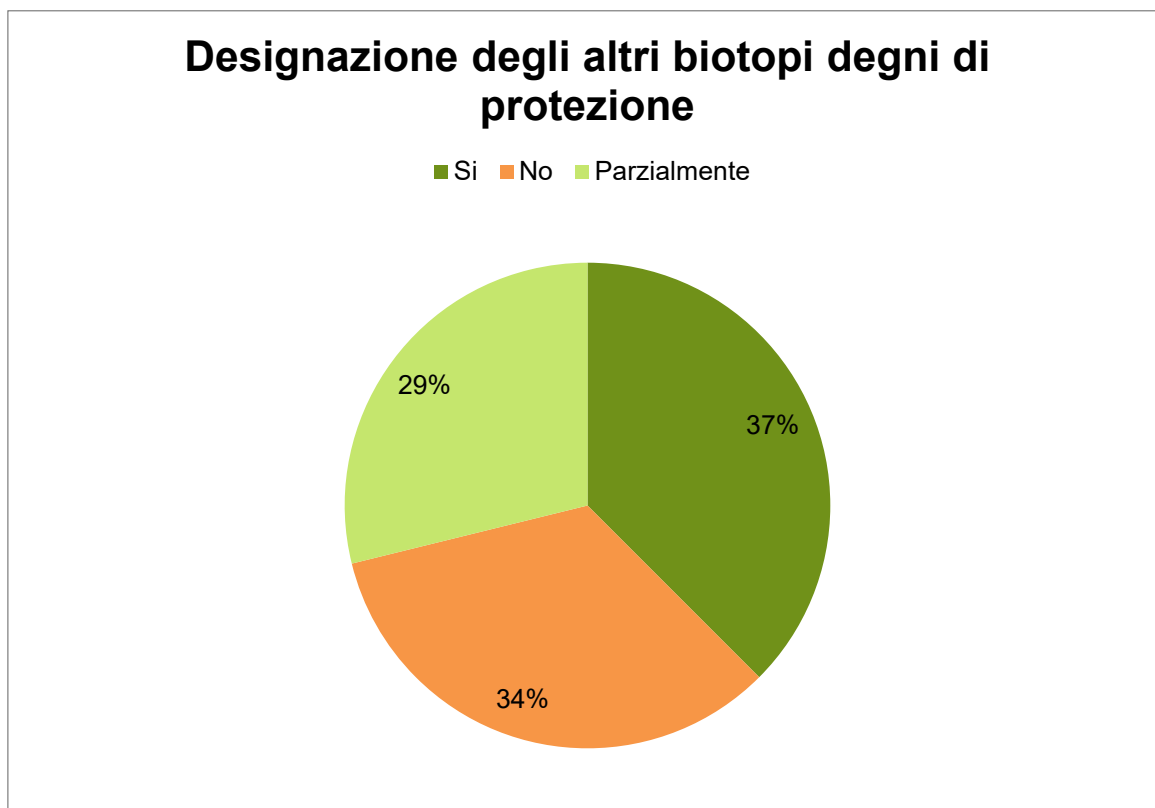


Figura 6: Percentuale di oggetti nei quali sono stati designati tutti gli «altri» biotopi degni di protezione:

- «sì»: tutti gli «altri» biotopi sono designati in un piano di protezione;
- «parzialmente»: gli «altri» biotopi sono designati solo globalmente, per tipo, nella regolamentazione vigente oppure sono designati in un piano, ma in modo manifestamente incompleto (p. es. solo le siepi o i boschetti, ma non gli ambienti OPN) o la loro designazione si limita a una parte della zona palustre.

2.4. Designazione degli impianti, delle costruzioni e delle modifiche di terreno non autorizzati legalmente

La legislazione prevede che i Cantoni designino gli impianti, le costruzioni e le modifiche del terreno realizzati dopo il 1° giugno 1983 contrari agli scopi della protezione e non autorizzati legalmente. Prevede inoltre che i Cantoni documentino tutti i danni e i degradi esistenti. Tale documentazione servirà da base per il ripristino delle zone, la riparazione dei danni e l'attuazione di misure di compensazione.

Nel complesso, i danni nei biotopi d'importanza nazionale situati all'interno delle zone palustri sembrano ben noti ai Cantoni. La situazione è meno chiara per i settori situati al di fuori dei biotopi.

La designazione sistematica degli impianti, delle costruzioni e delle modifiche del terreno realizzati dopo il 1° giugno 1983 contrari agli scopi della protezione e non autorizzati legalmente è piuttosto rara (cfr. fig. 7). Spesso questa ricerca nelle autorizzazioni passate non è stata effettuata dai Cantoni o perlomeno non in modo sistematico. I Cantoni sono piuttosto intervenuti di volta in volta, quando la situazione era relativamente evidente e grave. Ricostruire, nel 2018, la legalità di un impianto realizzato dopo il 1983 non è sempre evidente e, visibilmente, non è una priorità per i Cantoni.

È tuttavia importante che i Cantoni dispongano di un elenco dei danni (legali o di altro genere) esistenti in ciascuna zona palustre in modo da poter sfruttare ogni opportunità per riparare i danni o realizzare misure di valorizzazione.

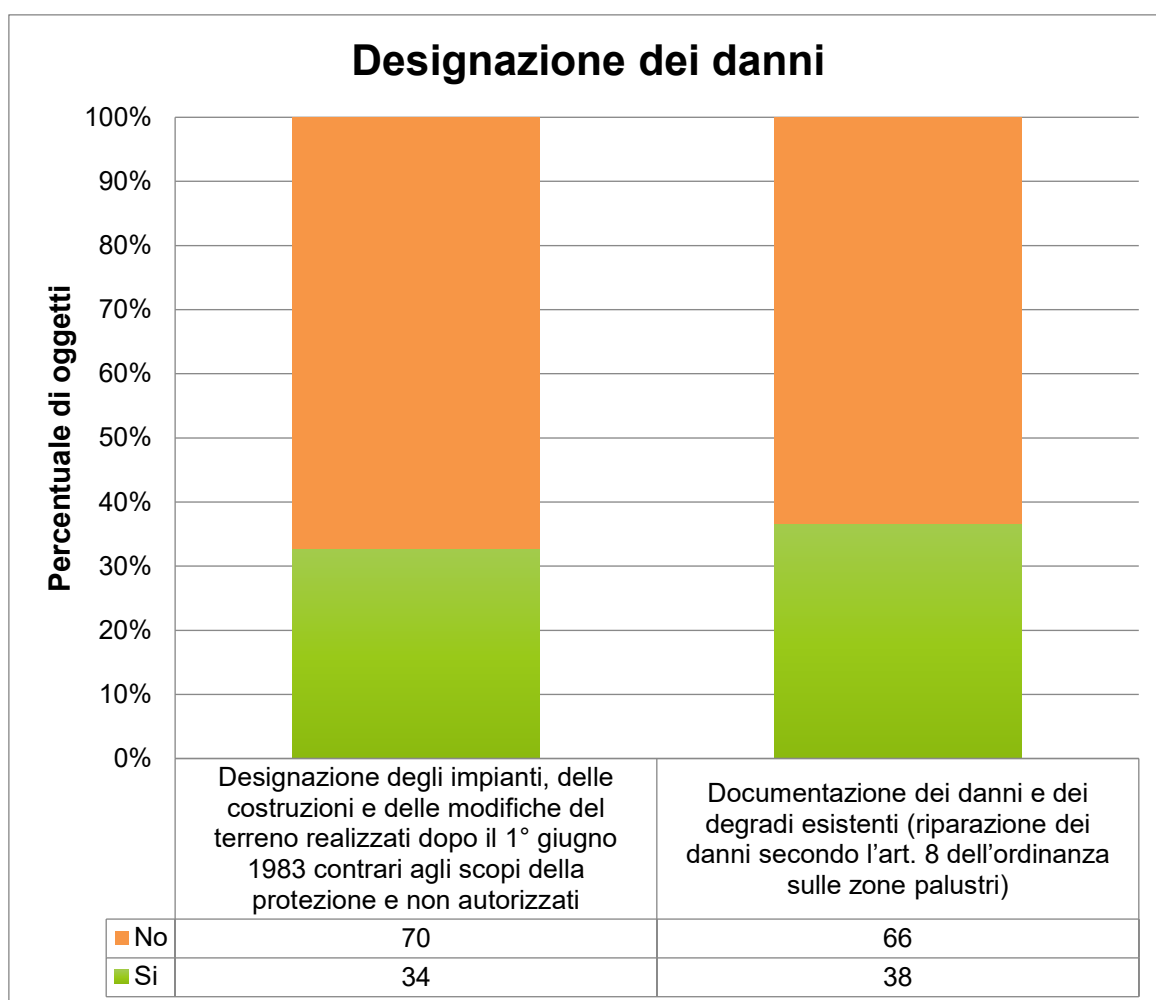


Figura 7: Percentuale e numero di oggetti nei quali sono stati rilevati i danni. Prima colonna, danni secondo l'articolo 25b LPN; seconda colonna, danni secondo l'articolo 8 dell'ordinanza sulle zone palustri.

Numerosi Cantoni sono molto attivi nelle zone palustri e realizzano progetti concreti e pertinenti di valorizzazione o riparazione dei danni: rivitalizzazione o scopertura di corsi d'acqua messi in galleria, risanamento idrico di paludi, rigenerazione di torbiere alte, misure mirate di promozione di specie rare e protette (o addirittura di specie prioritarie a livello nazionale), creazione di biotopi (conche, stagni), progetti d'interconnessione, estensificazione delle pratiche agricole, misure di lotta contro le neofite, valorizzazione dei margini boschivi, smantellamento di impianti esistenti (campi di volo per aeromodelli, parcheggi, discariche, strade, impianti militari, stazioni di trasformazione elettrica, campeggi, drenaggi), lavori di decespugliamento, posa di alberi e altre strutture paesaggistiche, progetti di canalizzazione del pubblico, progetti di qualità paesaggistica, creazione di riserve forestali o di riserve forestali mirate, creazione di zone cuscinetto, interrimento di linee elettriche, pianificazione alpestre, manutenzione e ripristino di muri a secco, posa di sbarramenti attorno a biotopi sensibili, creazione di zone di tranquillità, raccomandazioni per la ristrutturazione dei rustici ecc. L'elenco non è esaustivo.

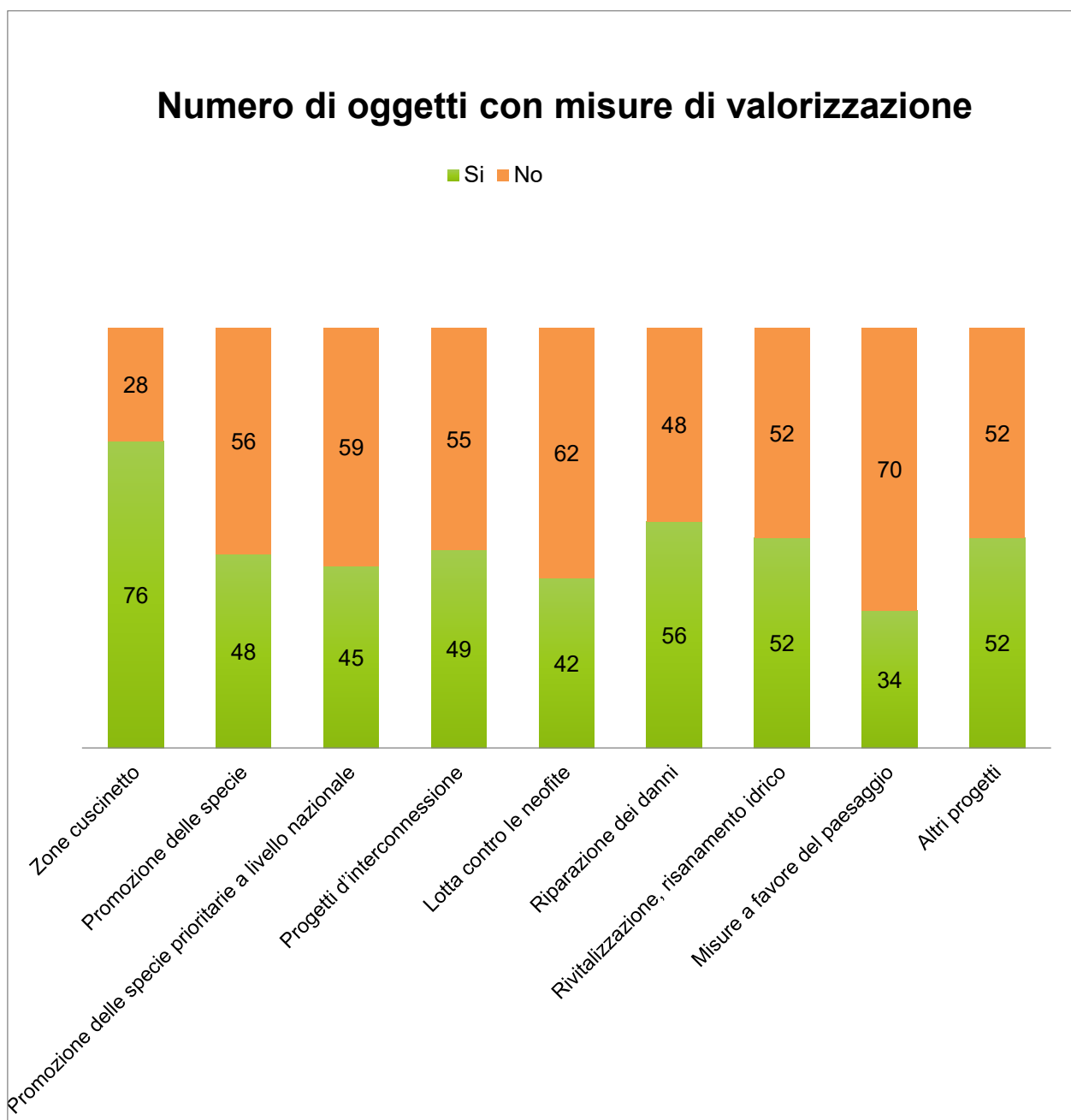


Figura 8: Numero di oggetti nei quali sono stati realizzati o sono in corso progetti concreti di valorizzazione o riparazione dei danni, classificati per tipo di misure (una stessa misura può rientrare in più categorie).

Nel 92 per cento dei casi, i Cantoni considerano complessivamente buoni o medi lo stato e la qualità delle zone palustri. Ciò non significa tuttavia che non vi sia più alcun bisogno di migliorare ulteriormente la qualità.

Stato degli oggetti, bisogno di risanamento

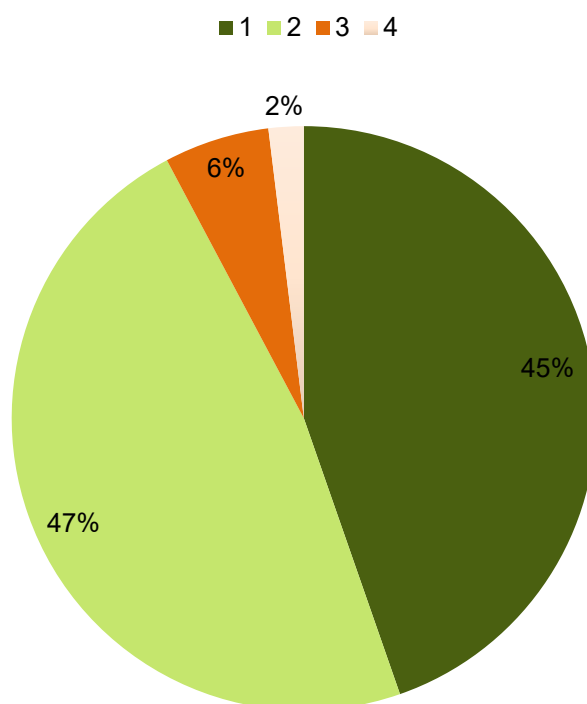


Figura 9: Percentuale di oggetti secondo lo stato e il bisogno di risanamento: 1 = qualità buona, obiettivi di protezione garantiti, nessun bisogno di risanamento; 2 = qualità media, obiettivi di protezione parzialmente garantiti, bisogno di risanamento medio; 3 = qualità insoddisfacente, obiettivi di protezione non garantiti, forte bisogno di risanamento; 4 = qualità non nota.

3. Livello di attuazione globale

L'indagine svolta nei Cantoni mirava anche a determinare il tasso di attuazione delle zone palustri da parte dei Cantoni, tenendo conto dei criteri di attuazione specifici dell'inventario. I criteri metodologici adottati per considerare un oggetto interamente attuato sono i seguenti:

1. La zona palustre è protetta in modo sostenibile e vincolante per i proprietari e, di regola, è delimitata in modo preciso.
2. Sono state definite chiare norme di protezione, manutenzione e utilizzazione, di regola attraverso degli obiettivi di protezione specifici per ogni oggetto.
3. Sono stati designati e dichiarati protetti i biotopi caratteristici dell'oggetto; gli altri biotopi degni di protezione sono stati designati.
4. Sono stati designati gli impianti, le costruzioni e le modifiche del terreno realizzati dopo il 1 giugno 1983 contrari agli scopi della protezione e non autorizzati.

Per la valutazione dei dati dell'indagine, i criteri da 1 a 3 sono stati ritenuti indispensabili affinché una zona palustre possa venir designata come attuata.

Nell'ambito della presente valutazione, l'attuazione è stata considerata sufficiente anche se, per una delle seguenti ragioni, al massimo uno dei criteri obbligatori non è stato soddisfatto pienamente.

- Il perimetro della zona palustre non è delimitato con precisione, ma è già coperto da un altro strumento di protezione vincolante per i proprietari dei fondi, ad esempio attraverso un'ordinanza cantonale di protezione della natura già esistente che comprende un perimetro più ampio rispetto a quello della zona palustre (criterio nr. 1).
- La scheda di descrizione dell'oggetto dell'inventario federale indica già gli obiettivi di protezione con sufficiente precisione in considerazione dell'ubicazione, delle dimensioni e delle caratteristiche della zona palustre. Gli obiettivi specifici di protezione non comportano un'ulteriore differenziazione e quindi nessun valore supplementare (criterio nr. 2).
- Sono stati designati e dichiarati protetti tutti i biotopi caratteristici (vale a dire quelli rilevanti ai fini dell'inclusione di un oggetto nell'inventario delle zone palustri come le torbiere alte, le torbiere di transizione e le paludi), tuttavia non tutti gli altri biotopi degni di protezione sono già stati oggetto di un'indagine accurata, considerate le risorse necessarie a tal fine ad esempio nel caso di zone palustri di grandi dimensioni e con una marcata diversità di habitat (criterio nr. 3).

Il criterio nr. 4 non è per contro sufficiente per mettere in questione il livello di attuazione di un oggetto e si concentra principalmente sulle questioni di attuazione relative a progetti concreti. Il criterio di rilevazione dei danni secondo l'articolo 25b LPN porta alla luce un problema. Il fatto che tali danni siano stati rilevati solo in poco più del 30 per cento degli oggetti evidenzia una vera difficoltà per i Cantoni, soprattutto 16 anni dopo la scadenza del termine di attuazione. Questo criterio è quindi stato considerato in modo neutro, senza alcun influsso sul livello di attuazione dell'oggetto. I risultati mostrano tuttavia inequivocabilmente le lacune e i punti deboli nell'attuazione e nell'esecuzione concreta, caso per caso, delle zone palustri nonché i punti da migliorare.



Figura 10: Percentuale di oggetti secondo il livello di attuazione.

L'attuazione può essere considerata completata e adeguata solo per il 58 per cento delle zone palustri, per il 23 per cento degli oggetti è sulla buona strada. Per il 19 per cento degli oggetti, vi sono invece ancora importanti misure da adottare per completare l'attuazione.

4. Difficoltà riscontrate dai Cantoni

4.1. Mancanza di risorse

- Mancano le risorse finanziarie e umane per completare l'attuazione.
- Mancano i fondi per finanziare il valore aggiunto necessario per garantire la qualità dell'architettura dei grandi edifici agricoli.
- I sussidi per le misure di valorizzazione attraverso gli accordi programmatici NPC sono insufficienti. Secondo alcuni Cantoni, la quota che resta a loro carico è ancora troppo elevata.

4.2. Difficoltà a livello di comunicazione e di accettazione da parte della popolazione

- I Cantoni stentano talvolta a capire e di riflesso a spiegare ai proprietari la delimitazione delle zone palustri iscritte nell'inventario.
- I Cantoni sono confrontati con una certa incomprendimento da parte dei proprietari quando l'ampliamento di un edificio agricolo è accettato, mentre altre costruzioni più piccole non lo sono (p. es. tettoie per automobili). In generale, i Cantoni hanno difficoltà a comunicare il ruolo, i valori e il quadro legale delle zone palustri.

- Gli strumenti di protezione dei biotopi (paludi) e quelli delle zone palustri e la loro valenza giuridica distinta sono spesso confusi.
- In alcune regioni, le misure di estensificazione suscitano opposizione.
- In alcune regioni, si assiste a una resistenza per principio a qualsiasi tipo di protezione.

4.3. Difficoltà legate all'evoluzione della società e della politica agricola

- L'integrazione paesaggistica dei progetti di ampliamento degli edifici agricoli risulta complicata a causa delle nuove norme di protezione degli animali e delle modifiche di fondo nell'agricoltura. I raggruppamenti di aziende e l'aumento della grandezza degli allevamenti implicano anche stalle sempre più grandi, difficili da integrare.
- La definizione di utilizzazione sostenibile e tipica delle paludi e delle zone palustri non è chiara.
- Mancano norme concernenti i cambiamenti di utilizzazione di vecchi edifici caratteristici (o addirittura protetti), segnatamente in caso di trasformazione di edifici agricoli per un'utilizzazione non agricola.
- In alcune regioni, si assiste a un'intensificazione dell'agricoltura, che può avere un impatto sul paesaggio e i biotopi: perdita di strutture paesaggistiche, declino della biodiversità nei biotopi.
- Le domande di nuove strade agricole o forestali o di rivestimento duro delle strade sono frequenti.
- In alcune regioni, le zone palustri sono sottoposte alla pressione di attività del tempo libero non sempre facili da canalizzare. In generale, l'intensità delle attività nella natura aumenta.
- L'urbanizzazione (progetti di costruzione di quartieri o complessi di utilità pubblica) ai margini delle zone palustri esercita una pressione con un impatto paesaggistico su queste ultime.
- È difficile trasferire alcuni campeggi attrattivi, spesso situati «in piena natura», ad esempio in riva a un lago.

4.4. Difficoltà interne

- Per alcune autorità cantonali, il completamento dell'attuazione non è prioritario.
- Il coordinamento interno tra i servizi cantonali non è sempre facile, segnatamente con i servizi forestali, che non si sentono necessariamente coinvolti. Le foreste possono tuttavia essere una componente caratteristica delle zone palustri da curare dal punto di vista sia del paesaggio sia della biodiversità che ospitano.
- In alcuni Cantoni, più servizi sono coinvolti nella protezione e nell'attuazione delle zone palustri. La comunicazione tra i servizi cantonali non è tuttavia sempre sistematica.

4.5. Difficoltà metodologiche

- I biotopi degni di protezione devono essere designati. La mappatura di tali elementi è spesso lacunosa. Nelle regioni in cui le fitocenosi presentano una forte compenetrazione ed evolvono in modo naturale non è un'operazione facile e nelle zone palustri che non subiscono alcuna pressione la sua utilità è messa in questione.
- Manca un sostegno metodologico per la rilevazione dei danni.

- Dalla creazione dell'inventario e dalla sua entrata in vigore è passato del tempo. L'avvicendamento del personale nei Cantoni comporta una certa perdita di conoscenze sui requisiti e l'attuazione nelle zone palustri.
- Alcuni Cantoni hanno difficoltà a definire il contenuto minimo da integrare obbligatoriamente negli strumenti di protezione.

4.6. Altre osservazioni

- Alcuni Cantoni hanno criticato il fatto che le zone palustri non sono state integrate nell'infrastruttura ecologica del piano d'azione Biodiversità.
- Per alcuni Cantoni, la protezione delle zone palustri non rappresenta più una priorità. L'attuazione è più o meno completata da un po' di tempo e la tematica non è più di attualità. Per i servizi, la priorità va alla protezione dei biotopi.

5. Priorità per l'UFAM

- Le visite nei Cantoni hanno evidenziato che, contrariamente a quanto ipotizzato, in realtà alcune zone sono protette solo parzialmente. In occasione dell'indagine del 2014, alcuni Cantoni erano stati un po' troppo ottimisti. La protezione del 100 per cento della superficie di tutte le zone palustri mediante uno strumento di protezione vincolante per i proprietari e sostenibile ha la massima priorità.
- L'attuazione (il cui termine era fissato dalla legislazione al 2002) deve essere completata al più presto. La «pressione» sui Cantoni va mantenuta e la tematica rilanciata (soprattutto l'aspetto paesaggistico). Occorre porre l'accento sulle zone palustri che non dispongono di una protezione sull'insieme del territorio e su quelle per le quali non sono ancora stati formulati obiettivi di protezione particolari.
- Secondo una sentenza del 2007 del tribunale amministrativo del Canton Berna¹, l'UFAM e il suo servizio giuridico devono chiarire rapidamente la questione del livello di designazione dei biotopi degni di protezione. I Cantoni non hanno le idee in chiaro o non sono tutti al corrente di tale sentenza. Occorre chiarire fino a che punto questo requisito debba essere mantenuto, eventualmente in funzione del carattere/tipo di zona palustre o del grado di pressione sugli obiettivi di protezione particolari.
- Secondo l'articolo 25b capoverso 1 LPN, un'attuazione completa delle zone palustri presuppone la designazione degli impianti, delle costruzioni e delle modifiche del terreno realizzati dopo il 1° giugno 1983 contrari agli scopi della protezione e non autorizzati legalmente. Occorre chiarire fino a che punto questo requisito debba essere mantenuto e porre l'accento sul rilevamento e la valutazione dei danni esistenti.
- Il valore e il carattere paesaggistico e culturale delle zone palustri devono essere evidenziati e comunicati meglio, a livello sia delle istituzioni cantonali sia del grande pubblico.

¹ *Verwaltungsgericht des Kantons Bern 22474U, Urteil vom 28 März 2007 betreffend Teilzonenplan Moorlandschaft Nr. 119 «Haslerberg/Betelberg»*

6. Possibili soluzioni

Obiettivo generale: rilanciare la tematica, sostenere i Cantoni nell'attuazione e mantenere la «pressione».

Tematizzare il più possibile la protezione e i valori particolari delle zone palustri. Migliorare la comunicazione sull'inventario delle zone palustri come strumento di protezione del paesaggio

- In occasione di ogni incontro tra la direzione dell'UFAM e i governi cantonali.
- In occasione di eventuali visite ai Cantoni (p. es. nell'ambito della presente indagine).
- Mediante la pubblicazione di articoli su riviste specializzate o rivolte al grande pubblico.
- Mediante l'organizzazione di piattaforme regionali (visite ed escursioni) e workshop.

Offrire ai servizi cantonali possibilità di formazione continua

- Organizzare una serie di eventi dedicati alle zone palustri sull'arco di 2-3 anni: «ciclo zone palustri».
 - Organizzare visite dedicate alle «buone pratiche» nell'ambito della piattaforma regionale BIOP per favorire gli scambi tra i Cantoni. Tematiche: esempi riusciti di ampliamento/ristrutturazione di edifici agricoli, strategia efficace per canalizzare il pubblico, esempi di riparazione dei danni (se possibile al di fuori dei biotopi).
 - Organizzare workshop tematici: presentazione di strumenti di protezione efficaci, considerazione dei danni e definizione di obiettivi di protezione particolari, formazione dei forestali su «zone palustri e sfruttamento forestale».
 - Chiedere ai Cantoni quali tematiche desiderano approfondire.
- Spiegare ai servizi cantonali i criteri di delimitazione utilizzati per una determinata zona palustre (UFAM, con il sostegno del servizio di consulenza InfoHabitat).
- Proporre, se necessario, modelli di regolamenti di protezione (a livello comunale o cantonale).
- Mettere a disposizione dei Cantoni una sintesi dei criteri di delimitazione utilizzati per compilare l'inventario (una descrizione dei criteri utilizzati esiste già, ma sembra poco nota). Forme possibili: scheda tecnica, articolo su Inside ecc. Eventualmente con la partecipazione di uno specialista in comunicazione didattica.
- Aggiornare, se necessario, e comunicare ai Cantoni le metodologie esistenti per definire obiettivi di protezione particolari in una zona palustre.
- Fornire ai Cantoni che non hanno ancora completato i lavori di attuazione i vecchi elenchi di riferimento.
- Informare i Cantoni sul tenore della sentenza del tribunale amministrativo del Canton Berna¹ sulla designazione e la protezione dei biotopi degni di protezione all'interno delle zone palustri. Non attribuirvi tuttavia troppa importanza.
- Elaborare, se del caso, un metodo di designazione dei biotopi degni di protezione nelle zone palustri o una procedura da seguire sotto forma di aiuto all'esecuzione (prevedere l'aiuto di un giurista, p. es. di VLP-ASPAN).

- Elaborare raccomandazioni e buone pratiche sull'architettura e la progettazione degli edifici rurali in un mondo agricolo in evoluzione nonché sulla loro integrazione nelle zone palustri.

Favorire le risorse finanziarie a disposizione dei Cantoni

- Mantenere la pressione sulle autorità cantonali (l'attuazione deve diventare una priorità cantonale affinché i Cantoni vi destinino risorse sufficienti).
- Aumentare il livello di sovvenzionamento delle misure decise negli accordi programmatici o approfittare della flessibilità in vista dell'attuazione del nuovo accordo programmatico «Paesaggio» per il periodo NPC 2020-2024.