Rapporto esplicativo concernente il Piano settoriale delle superfici per l’avvicendamento delle colture

(Versione per l’audizione, dicembre 2018)

**Traduzione non definitiva**

Le concezioni e i piani settoriali ai sensi dell’articolo 13 della legge del 22 giugno 1979 sulla pianificazione del territorio (LPT; RS 700) costituiscono i principali strumenti pianificatori della Confederazione. Questi strumenti permettono alla Confederazione di soddisfare le disposizioni legali, di pianificare e coordinare i suoi compiti d’incidenza territoriale e di risolvere in maniera adeguata le problematiche, sempre più complesse, legate all’adempimento di compiti o alla realizzazione di progetti di interesse nazionale. Nell’ambito delle concezioni e dei piani settoriali, la Confederazione mostra come prevede di adempiere ai suoi compiti in un ambito settoriale o tematico, precisando gli obiettivi che vuole conseguire e le condizioni o le disposizioni da rispettare. Elaborati in stretta collaborazione tra i Servizi federali e i Cantoni, questi strumenti contribuiscono ad armonizzare gli sforzi della Confederazione e dei Cantoni in materia di pianificazione del territorio.

*Ai sensi degli articoli 26 e segg. dell’ordinanza del 28 giugno 2000 sulla pianificazione del territorio (OPT; RS 700.1), nel Piano settoriale delle superfici per l’avvicendamento delle colture (SAC) non viene previsto, a differenza degli altri piani settoriali della Confederazione, alcun progetto, ma viene invece fissata l’estensione minima nazionale delle superfici per l'avvicendamento delle colture e la rispettiva ripartizione tra i Cantoni. Viene altresì definita la gestione territoriale delle SAC.*

**Editore**

Ufficio federale dello sviluppo territoriale (ARE)

**Servizi federali coinvolti nell'elaborazione**

Ufficio federale dell’agricoltura (UFAG)

Ufficio federale dell’ambiente (UFAM)

Ufficio federale per l’approvvigionamento economico del Paese (UFAE)

Per favorire la leggibilità si rinuncia al duplice utilizzo della forma maschile e femminile. Naturalmente le designazioni di persone e funzioni valgono per entrambi i sessi.

© Ufficio federale dello sviluppo territoriale (ARE)

**Berna, xxx 2019**

**Indice**

[1 Motivo e svolgimento della rielaborazione del piano settoriale 5](#_Toc533005841)

[1.1 Motivo alla base della rielaborazione del Piano settoriale delle superfici per l’avvicendamento delle colture 5](#_Toc533005842)

[1.2 Svolgimento dei lavori 5](#_Toc533005843)

[2 Informazioni insufficienti sulle superfici: due fasi della rielaborazione del Piano settoriale SAC 7](#_Toc533005844)

[2.1 Basi di dati delle SAC attualmente comprese negli inventari 7](#_Toc533005845)

[2.2 Digressione: mappatura delle superfici su scala nazionale 8](#_Toc533005846)

[3 Spiegazioni sull’obiettivo e sulle indicazioni 10](#_Toc533005847)

[3.1 Spiegazioni sull’obiettivo 10](#_Toc533005848)

[3.2 Spiegazioni sulle indicazioni 11](#_Toc533005849)

[4 Spiegazioni sui principi 12](#_Toc533005850)

[4.1 Garanzia di lungo termine delle SAC 12](#_Toc533005851)

[4.2 Inventari SAC, rilevamento e criteri di qualità SAC 14](#_Toc533005852)

[4.3 Misure di compensazione 19](#_Toc533005853)

[4.4 Gestione delle SAC da parte delle autorità federali e dei servizi federali 22](#_Toc533005854)

[4.5 Monitoraggio dell’evoluzione degli inventari SAC 24](#_Toc533005855)

[4.6 Rendiconto all’ARE e verifica degli inventari SAC 25](#_Toc533005856)

[4.7 Casi speciali 26](#_Toc533005857)

[4.8 Normative in funzione della base di dati dei Cantoni 29](#_Toc533005858)

[5 Applicazione e attuazione del piano settoriale 30](#_Toc533005859)

[5.1 Ponderazione degli interessi 30](#_Toc533005860)

[5.1.1 La ponderazione degli interessi in generale 30](#_Toc533005861)

[5.1.2 Esigenze di diritto positivo relative alla protezione delle SAC nel caso di azzonamento 30](#_Toc533005862)

[5.1.3 Altre esigenze relative alla protezione delle SAC 31](#_Toc533005863)

[6 Prove 32](#_Toc533005864)

[6.1 Esame ai sensi degli articoli 17 e 21 OPT 32](#_Toc533005865)

[6.1.1 Esigenze relative ai contenuti 32](#_Toc533005866)

[6.1.2 Compatibilità con altre pianificazioni della Confederazione e dei Cantoni 32](#_Toc533005867)

[6.1.3 Compatibilità con il progetto territoriale Svizzera 33](#_Toc533005868)

[6.1.4 Esigenze relative alle procedure 33](#_Toc533005869)

[6.1.5 Esigenze relative alla forma 33](#_Toc533005870)

[6.2 Compatibilità con la Strategia per uno sviluppo sostenibile della Confederazione 34](#_Toc533005871)

[7 Basi legali a livello federale 35](#_Toc533005872)

# Motivo e svolgimento della rielaborazione del piano settoriale

## Motivo alla base della rielaborazione del Piano settoriale delle superfici per l’avvicendamento delle colture

Conformemente all’articolo 30 della legge federale del 17 giugno 2016 sull’approvvigionamento economico del Paese (LAP, RS 531), le superfici maggiormente idonee alla produzione agricola devono essere preservate a lungo termine ai fini di un approvvigionamento della popolazione con derrate alimentari in caso di grave penuria. L’obiettivo deve essere raggiunto, in particolare, tramite l’adozione di misure territoriali. Il Piano settoriale delle superfici per l’avvicendamento delle colture (SAC), in vigore dal 1992, costituisce un contributo rilevante in tal senso. Le disposizioni relative al Piano settoriale delle SAC (PS SAC) sono contenute principalmente nella legge del 22 giugno 1979 sulla pianificazione del territorio (LPT, RS 700). La prima fase della revisione della legge sulla pianificazione del territorio (LPT 1) è entrata in vigore il 1° maggio 2014 e punta, in particolare, a gestire in modo parsimonioso il suolo, a definire con moderazione le zone edificabili e a rafforzare lo sviluppo centripeto degli insediamenti.

La prima consultazione in merito alla seconda tappa della revisione della legge sulla pianificazione del territorio (LPT 2) si è conclusa nel maggio del 2015. Sulla base dei risultati, il Consiglio federale ha deciso di stralciare dal progetto di revisione il tema della protezione dei terreni coltivabili e il tema delle SAC al fine di rielaborare e rafforzare il piano Piano settoriale SAC e delle condizioni quadro necessarie. I lavori sono stati diretti congiuntamente dall’Ufficio federale dello sviluppo territoriale (ARE) e dall’Ufficio federale dell’agricoltura (UFAG), in collaborazione con altri Uffici federali interessati e i Cantoni.

## Svolgimento dei lavori

In una prima fase, nel 2016, un gruppo di esperti è stato incaricato dal Dipartimento federale dell’ambiente, dei trasporti, dell’energia e delle comunicazioni (DATEC) di sottoporre il piano settoriale a un’analisi critica e di elaborare delle proposte affinché possa rispondere alle sfide del futuro. Il 30 gennaio 2018 il gruppo di esperti ha pubblicato il proprio rapporto contenente 16 raccomandazioni[[1]](#footnote-2). Mediante un sondaggio, il rapporto è stato quindi avallato sul piano politico da tutti gli Uffici dell’agricoltura e della pianificazione del territorio della Conferenza svizzera dei direttori delle pubbliche costruzioni, della pianificazione del territorio e dell’ambiente (DCPA) e della Conferenza dei direttori cantonali dell’agricoltura (CDCA).

Sotto la direzione dell’ARE e dell’UFAG, e con la partecipazione dell’Ufficio federale dell’ambiente (UFAM) e dell’Ufficio federale per l’approvvigionamento economico del Paese (UFAE), è stato possibile definire – in modo concreto e in perfetta sintonia con le raccomandazioni[[2]](#footnote-3) formulate dal gruppo di esperti – gli elementi di un Piano settoriale SAC moderno ed efficiente. Altri Uffici federali interessati hanno potuto esprimere le loro esigenze nell’ambito di un workshop. Si sono inoltre tenuti due incontri con un gruppo di accompagnamento composto dai rappresentanti di otto Cantoni. Nell’ambito di uno di questi workshop a cui ha preso parte una vasta cerchia di partecipanti, infine, è stata discussa una prima bozza del piano settoriale. *Nell’inverno-primavera tra il 2018 e il 2019 si è svolta la procedura di audizione dei Cantoni e di partecipazione della popolazione (art. 19 dell’ordinanza sulla pianificazione del territorio del 28 giugno 2000 [OPT, RS 700.1]). Sulla scorta dei risultati – riassunti in un documento indipendente – il piano settoriale è stato aggiornato, mentre nel 2° trimestre esso verrà sottoposto per parere ai Cantoni ai sensi dell’articolo 20 OPT. Se, a causa della rielaborazione del piano settoriale, si renderanno necessari adattamenti della LPT o dell’OPT, questi ultimi verranno apportati successivamente all’adozione del piano settoriale da parte del Consiglio federale.*

# Informazioni insufficienti sulle superfici: due fasi della rielaborazione del Piano settoriale SAC

## Basi di dati delle SAC attualmente comprese negli inventari

Come menzionato e spiegato brevemente nel capitolo 1.3 del piano settoriale, la base di dati delle SAC comprese negli inventari è estremamente eterogenea. Le ragioni, che aiutano a capire meglio il piano settoriale, vengono illustrate qui di seguito.

*Un’eterogeneità determinata dalla diversità regionale dei suoli*

In Svizzera i suoli differiscono notevolmente da una regione all’altra, in particolare a causa dei piani altitudinali e dei diversi materiali geologici di base. Alcuni Cantoni, infatti, si trovano in pianura, mentre altri si estendono quasi completamente in regioni di montagna. A causa di questa eterogeneità dei suoli, nell’ambito dei rilevamenti per il piano settoriale del 1992 vennero catalogati i «suoli più adatti a livello regionale». All’epoca il 7 per cento dei suoli situati in regioni di montagna e l’11 per cento dei suoli situati nella zona collinare prealpina vennero definiti come SAC e inseriti nell’inventario. I suoli nella zona collinare prealpina e nella regione di montagna presentano, per quanto riguarda l’idoneità all’agricoltura, una peggiore qualità rispetto ai suoli situati nella regione di pianura.

*Un’eterogeneità determinata da un approccio incoerente*

In alcuni casi risultò che le SAC iscritte negli inventari erano qualitativamente diverse tra loro. Ciò, in principio, era dovuto al fatto che i Cantoni, nell’ambito del rilevamento e della delimitazione delle loro SAC, avevano impiegato basi metodologiche differenti e definito esigenze minime diverse[[3]](#footnote-4).L’OPT e il Rapporto esplicativo dell’ARE del luglio 1986[[4]](#footnote-5), unitamente all’aiuto all’esecuzione degli Uffici federali per la pianificazione del territorio e per l’agricoltura del 1983[[5]](#footnote-6), lasciavano infatti ampio margine d’azione ai Cantoni. A seconda dei Cantoni, ad esempio, la pendenza massima del terreno delle SAC attualmente inventariate oscilla tra il 18 e il 35 %, mentre la profondità minima del suolo è compresa tra <30 e 50 cm[[6]](#footnote-7).

*Deterioramento della qualità nel corso del tempo*

Con il passare del tempo le caratteristiche di un suolo possono cambiare. Tra i fattori che pregiudicano l’attività del suolo, compromettendone progressivamente le funzioni naturali, si possono citare la compattazione, l’erosione, l’immissione di inquinanti[[7]](#footnote-8) e l’acidificazione del suolo[[8]](#footnote-9).

Negli ultimi decenni è emerso in più occasioni un deterioramento della qualità delle SAC inventariate. Un esempio ben noto è quello dei terreni torbosi: nel loro caso, infatti, la mineralizzazione delle sostanze organiche ha condotto a una progressiva perdita di volume del suolo (cedimento della torba).

Inoltre, alcune preoccupazioni riguardo alla situazione della fertilità delle superfici erano già state espresse nell’analisi del Piano settoriale SAC del 2003[[9]](#footnote-10). È lecito quindi presumere che alcuni suoli particolarmente sensibili presentino oggi una qualità inferiore rispetto all’epoca in cui vennero delimitati come SAC. Parte di esse, quindi, non soddisfano più, o solo parzialmente i criteri di qualità.

Fintantoché non si disponga di dati attendibili relativi alle superfici, i rilevamenti effettuati nel 1988 non verranno messi in discussione, e le superfici allora definite come SAC, e incluse negli inventari cantonali, continueranno ad essere considerate tali. I Cantoni, tuttavia, sono tenuti a fondare i loro inventari su informazioni affidabili relative alle superfici: ciò significa che devono cartografare le loro superfici in base all’attuale stato dell’arte e secondo FAL 24+, e delimitare le SAC conformemente ai criteri di qualità fissati nel piano settoriale. Le nuove mappature sinora effettuate, e i rilevamenti di SAC su di esse basati ed effettuati in ogni singolo Cantone, hanno dimostrato che i contingenti possono essere sostanzialmente mantenuti, sebbene le superfici trovino in parte una nuova sistemazione.

## Digressione: mappatura delle superfici su scala nazionale

Oltre a creare una base di dati affidabile per la delimitazione delle SAC secondo l’effettiva qualità del loro suolo, una mappatura delle superfici su scala nazionale fornisce anche un importante base per molti altri ambiti politici tra cui, ad esempio, la produzione di derrate alimentari, la pianificazione del territorio, l’agricoltura e l’economia forestale nonché la protezione del clima e dell’ambiente. Tutto ciò, infine, può condurre a una determinante riduzione dei costi.

Secondo stime attuali, i costi annuali per una cartografia su scala nazionale ammonterebbero a 15- 25 milioni di franchi. A seconda delle preferenze relative alle regioni e alle utilizzazioni da cartografare, un simile investimento dovrà essere realizzato nell’arco di due o tre decenni. Tali stime dei costi e dei tempi sono tuttavia avvolte nell’incertezza, poiché in futuro i rilevamenti potrebbero essere effettuati in modo più efficace. Decisive a tal proposito sono una serie di condizioni quadro come, ad esempio, l’allestimento di un’infrastruttura condivisa e la superficie delle regioni da cartografare (economie di scala). Il fatto di cartografare regioni più vaste che in passato, di sviluppare le procedure di rilevamento e di analisi, di ricorrere a misure geofisiche e a metodi di telerilevamento e di rilevamento diretto, consentirà di conseguire notevoli risparmi.

Il valore aggiunto di una mappatura nazionale delle superfici non è immediatamente evidente in molti settori politici e ambientali. Benché le ipotesi accolte nel quadro della Sintesi tematica 4 del Programma nazionale di ricerca (PNR) n. 68 sulla risorsa suolo siano estremamente prudenti, un’analisi semplificata del beneficio economico risultante dalla messa a disposizione di informazioni relative al suolo su scala nazionale per dieci ambiti di studio, fa emergere un valore aggiunto complessivo compreso tra 55 e 132 milioni di franchi l’anno. Tali cifre corrispondono ai risparmi che saranno realizzati sui costi derivanti dai danni e attraverso la sostituzione di impianti tecnici, o che risulterebbero da un’utilizzazione ottimizzata delle superfici. A seconda dei costi effettivi di una mappatura nazionale delle superfici, il valore aggiunto oscilla tra 1:2 (ipotesi prudente), 1:6 (ipotesi moderata) e 1:13 (ipotesi ottimista). Ogni franco investito in una mappatura delle superfici quale strumento di prevenzione si rivela redditizio, sotto vari aspetti, sia per la società sia per le generazioni future. Questo strumento di prevenzione, perciò, genererebbe un notevole valore aggiunto e, nell’ottica dell’utilizzazione sostenibile della risorsa suolo, contribuirebbe a prevenire le future spese legate ai danni e alla loro riparazione.

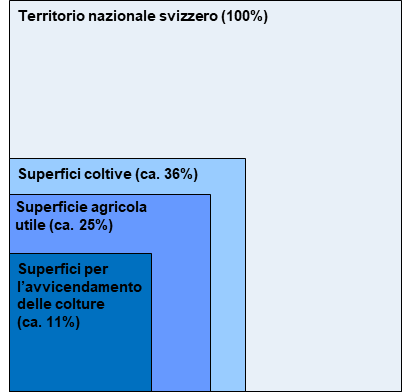
Una volta raccolti, inoltre, i dati pedologici potranno essere utilizzati per lungo tempo. Contrariamente a quanto avviene per altri ambiti dell’osservazione ambientale (ad es. aria e acqua) le informazioni relative al suolo, fatte salve alcune eccezioni, risultano valide per diversi decenni[[10]](#footnote-11).

# Spiegazioni sull’obiettivo e sulle indicazioni

## Spiegazioni sull’obiettivo

**Con il Piano settoriale SAC, i suoli agricoli migliori** **della Svizzera vengono garantite, nel lungo periodo, in termini sia qualitativi che quantitativi.**

**Nel confronto europeo, il grado di autoapprovvigionamento del nostro Paese è piuttosto basso;** di conseguenza, la quantità importata di calorie alimentari pro capite in Svizzera è fra le più elevate al mondo. Le ragioni di tale situazione sono da ricercare nella **densità di popolazione, nella topografia, nelle condizioni climatiche, nella conseguente esigua superficie agricola pro capite e nell’elevato potere d’acquisto**[[11]](#footnote-12)**. A causa della particolare posizione geografica e della topografia, solo il 36 % della superficie della Svizzera può essere utilizzato a scopo agricolo. Circa un terzo di tale percentuale (pari all’11 % circa del territorio nazionale) è riservato, in quanto SAC, per la produzione di derrate alimentari. Tali proporzioni sono illustrate nella sottostante figura.**

****

**Figura 1: Superfici agricole e loro quote approssimative (terreni coltivi**[[12]](#footnote-13)**: 1 481 660 ha (Statistica della superficie 2004/2009), superficie agricola utile: 1 049 072 ha (UST 2016), Rilevazione delle strutture agricole), superfici per l’avvicendamento delle colture negli inventari cantonali: 445 000 ha (ARE 2017).**

Sebbene il piano settoriale si concentri sulla protezione delle SAC, la parte più piccola di tutti i terreni coltivi, la Confederazione attribuisce grande importanza alla protezione dei terreni coltivi in generale.

Secondo il Rapporto agricolo 2016 e Agristat, il grado di autoapprovvigionamento lordo medio per i 3 anni 2013-2015, indipendentemente dagli alimenti, era del 60 % (espresso in calorie). Il grado di autoapprovvigionamento **netto, ossia senza la produzione indigena ottenuta utilizzando alimenti importati per animali, era del 52 %. Per quanto riguarda i prodotti di origine vegetale, il** grado di autoapprovvigionamento si attestava al **43 %,** mentre nel caso delle derrate alimentari di origine animale tale quota si attestava al 99 %, pur con grandi differenze tra i singoli prodotti (latte e latticini 114 %, carne di vitello 98 %, carne suina 94 %, pollame 52 %, uova e conserve di uova 52 %, carne ovina 43 %, pesce 2 %)**[[13]](#footnote-14)**.

**In Svizzera, considerando l’aumento della popolazione previsto[[14]](#footnote-15), la richiesta complessiva di derrate alimentari è destinata a crescere[[15]](#footnote-16). L’aumento della domanda, tuttavia, dovrebbe rallentare a causa dell’invecchiamento della popolazione[[16]](#footnote-17). Parallelamente alla progressiva perdita di suoli agricoli, si prospetta comunque una maggiore dipendenza dalle importazioni[[17]](#footnote-18).**

**La conservazione qualitativa e quantitativa dei migliori suoli agricoli e, più in generale, delle superfici coltive in Svizzera è perciò di importanza fondamentale per la sicurezza alimentare** in caso di grave penuria **come pure in «tempi normali». Se i paesi economicamente più avvantaggiati riescono, in una certa misura, ad autoapprovvigionarsi e non si riforniscono di derrate alimentari a spese di altri Paesi (prodotti convenienti, impatto ambientale, ripercussioni sulla popolazione locale ecc.), il risultato sarà un atto di solidarietà. Preservare i terreni agricoli migliori, inoltre, è di fondamentale importanza anche per le generazioni future e, a maggior ragione, rappresenta un dovere etico.**

Come già sottolineato nel capitolo 2 del Rapporto esplicativo, nell’analisi del Piano settoriale SAC del 2003 erano già state espresse alcune preoccupazioni riguardo alla situazione della fertilità delle superfici[[18]](#footnote-19). La guida del 2006 e il rapporto del gruppo di esperti per la rielaborazione e il rafforzamento del Piano settoriale SAC hanno altresì rilevato l’importanza della conservazione della qualità delle SAC, e non solo della loro quantità.

## Spiegazioni sulle indicazioni

1. **In tutta la Svizzera occorre garantire un’estensione minima di SAC pari a 438 460 ha.**

Le considerazioni formulate nel capitolo 1.2 del piano settoriale giustificano le scelte relative all’estensione minima da garantire. Alle considerazioni ivi espresse occorre aggiungere che, all’epoca in cui venne elaborato, il Piano di alimentazione 90 indicava già il numero di ettari di SAC necessari per assicurare l’approvvigionamento della popolazione in tempi di crisi. Alla fine, tuttavia, si dovette stabilire l’estensione minima leggermente al di sotto dei 450 000 ha necessari. Tutto ciò rese evidente come le superfici agricole produttive fossero diventate più esigue.

La differenza di 100 ha tra l’estensione minima e quella definita nell’ambito della decisione del Consiglio federale dell’8 aprile 1992 (estensione minima di 438 560 ha) risiede nel fatto che nel 2004 il contingente del Cantone di Friburgo venne ridotto di 100 ha. Motivo di tale riduzione fu la realizzazione dell’autostrada A1. La riduzione di un contingente cantonale non è stata concessa, né prima né dopo il 2004, a nessun Cantone.

1. **Le quote di superficie, nella fattispecie i contingenti cantonali delle SAC (valore netto) necessari per garantire l’estensione minima svizzera ammontano almeno a […]**

Nel 1980, per la prima volta, l’Ufficio federale dell’agricoltura comunicò ai Cantoni le rispettive quote di SAC necessarie a garantire l’approvvigionamento del Paese. La ripartizione tra i Cantoni si fondava in parte su fondamenti anteriori. Per poter allestire un piano settoriale, erano necessari fondamenti più aggiornati e precisi. Il 26 marzo 1986, perciò, il Consiglio federale procedette alla revisione dell’ordinanza sulla pianificazione del territorio allora in vigore. Il 6 gennaio 1987, quindi, il Dipartimento federale di giustizia e polizia (DFGP), d’intesa con l’allora Dipartimento federale dell’economia (DFE), fissò le quote cantonali soltanto sotto forma di valori di massima. I Cantoni furono incaricati di rilevare, nel quadro del piano direttore, le rispettive superfici per l’avvicendamento delle colture, tuttavia entro il 31 dicembre 1987 al più tardi. Sulla base dell’ordinanza sulla pianificazione del territorio, vennero eseguiti i rilevamenti e le armonizzazioni delle quote di SAC dei Cantoni, come definiti nel capitolo 1.2 del piano settoriale e nel capitolo 2 del Rapporto esplicativo. Tenendo conto di tali rilevamenti, delle superfici cantonali, della prevista futura evoluzione territoriale degli insediamenti e dell’economia, e delle superfici agricole disponibili venne infine eseguita la ripartizione dei contingenti cantonali per il piano settoriale del 1992[[19]](#footnote-20). Da allora il contingente del Cantone di Friburgo è stato ridotto di 100 ha (cfr. spiegazioni al punto I2). Anche i contingenti dei Cantoni di Basilea Campagna e Berna hanno subito delle modifiche. Il 1° gennaio 1994, infatti, il distretto di Laufen, che sino a quel momento aveva fatto parte del Cantone di Berna, è passato al Cantone di Basilea Campagna.

Da un canto questi contingenti cantonali devono essere preservati in base ai principi della solidarietà e del federalismo; ogni Cantone deve fornire il proprio contributo all’approvvigionamento del Paese in caso di grave penuria. Tutto ciò ha dato vita, tra l’altro, a diverse discussioni in seno al gruppo di esperti per la rielaborazione e il rafforzamento del Piano settoriale SAC. D’altro canto, sussiste il pericolo che le SAC vengano complessivamente ridotte nel caso in cui oggi, a causa di una base di dati inaffidabile, i contingenti vengano adattati.

# Spiegazioni sui principi

## Garanzia di lungo termine delle SAC

La garanzia delle SAC corrisponde a un interesse preminente della Confederazione. Ciò trova fondamento, in particolare, nell’articolo 3 capoverso 2 lettera a LPT, nell’articolo 30 capoverso 1bis e capoverso 2 OPT e nell’articolo 30 LAP.

Per poter garantire sul piano quantitativo e a lungo termine le SAC, è necessario un uso parsimonioso delle superfici. La garanzia dei contingenti è di competenza dei Cantoni. Oltre alla garanzia quantitativa, anche il mantenimento della qualità del suolo riveste un ruolo di primo piano; esso è la premessa affinché le SAC possano espletare la loro funzione in quanto basi per la produzione agricola e altre funzioni del suolo.

1. **Il consumo di SAC per qualsivoglia scopo dev’essere ridotto al minimo.**

Una gestione parsimoniosa delle SAC è sempre obbligatoria, anche qualora nel Cantone siano (ancora) disponibili più SAC di quelle stabilite nel contingente cantonale. Il principio è valido per tutte le autorità. Le corrispondenti considerazioni per le autorità federali si trovano nei principi da P10 a P12.

Se – dopo aver verificato l’esistenza di ubicazioni alternative e aver svolto una ponderazione completa degli interessi – un azzonamento di SAC per un progetto viene ritenuto ammissibile ai sensi del diritto della pianificazione, occorre garantire che le superfici sfruttate siano impiegate in modo ottimale secondo lo stato attuale delle conoscenze (art. 30 cpv. 1bis lett. b OPT). Questa disposizione mira a frenare la riduzione delle SAC per poter conservare un margine di manovra il più ampio possibile. Anche nel caso di edifici agricoli e conformi alla zona, e nel caso di utilizzazioni che modificano il suolo al di fuori della zona edificabile (ad es. estrazione e discarica, costruzione di strade) occorre ridurre al minimo il consumo di suolo.

Un impiego ottimale può essere raggiunto attraverso modalità di costruzione che limitino l’occupazione delle superfici e che si iscrivano nell’ambito delle prescrizioni legali. Tra le misure adeguate vi sono una sistemazione compatta di edifici e impianti, senza superfici residue difficilmente utilizzabili, un elevato tasso di occupazione grazie a edifici a più piani, parcheggi sotterranei e una viabilità a bassa occupazione di superficie. Di tali misure fa parte anche la garanzia di una ricoltivazione adeguata e corretta delle SAC temporaneamente occupate.

Misure di ripristino ecologico o di sostituzione (secondo l’art. 18 cpv. 1ter LPN), che prevedono un intervento nel suolo (asportazione di terreno) – ad esempio la costruzione di stagni artificiali o la creazione di terreni magri attraverso l’asportazione di humus su una grande superficie – non dovrebbero essere adottate su superfici SAC. Tali interventi condurrebbero infatti a una perdita delle rispettive SAC. Vanno invece previste misure che non danneggino la qualità del suolo come, ad esempio, praterie ricche di specie, maggesi fioriti ecc. Tali utilizzazioni possono continuare ad essere conteggiate come SAC nell’inventario cantonale (cfr. a tal proposito anche il principio P16). Lo stesso vale per le misure di compensazione ecologica ai sensi dell’articolo 18b capoverso 2 LPN.

1. **I Cantoni provvedono affinché i loro contingenti SAC siano garantiti a lungo termine. A tal fine essi devono fissare e attuare misure vincolanti.**

Il piano direttore cantonale è lo strumento con il quale si regola, a livello cantonale, in ambito di pianificazione del territorio e in modo vincolante per le autorità, la garanzia del contingente nonché la protezione delle SAC. Nell’ambito della delimitazione del comprensorio insediativo, occorre tenere conto della conservazione delle superfici coltive pregiate tra cui, in particolare, le SAC. Attraverso adeguate indicazioni, inoltre, il Cantone fa in modo che nell’ambito di azzonamenti, cambiamenti di destinazione e riconversioni, si tenga conto della conservazione e della miglior protezione possibile delle SAC, e che nel caso di un consumo di SAC vengano imposti requisiti più rigorosi nei confronti di tale sfruttamento. Il superamento della soglia minima del contingente cantonale non è consentito in alcun caso. Un consumo di SAC deve essere obbligatoriamente compensato se il contingente cantonale non può essere altrimenti mantenuto. E anche se il contingente cantonale di SAC fosse ancora garantito, si raccomanda di compensare, a titolo precauzionale, tutte le SAC inventariate che vengono utilizzate (cfr. il principio 4.3).

Nei principi 4.3 e P6 viene descritta la procedura da seguire nel caso di una compensazione e quali siano gli aspetti da tenere in considerazione. Le spiegazioni ivi contenute sulla forma e le modalità della compensazione sono indipendenti dalla questione di sapere se il Cantone rischia o meno di scendere al di sotto del proprio contingente o se esso compensa o meno tutte le SAC inventariate. Adeguate disposizioni fissate nella legislazione cantonale relative alla gestione delle SAC consentono al Cantone di definire misure tese alla garanzia del contingente che siano vincolanti anche per attori privati. Un esempio in tal senso può essere rappresentato da una normativa legale sulla compensazione del consumo di SAC (4.3).

Idealmente, nella carta del piano direttore andrebbero indicate tutte le SAC iscritte nel rispettivo inventario SAC del Cantone. In qualsiasi circostanza, deve essere indicato un numero di SAC perlomeno equivalente a quello necessario per il mantenimento del contingente cantonale. Anche le SAC non indicate nella carta del piano direttore devono in ogni caso rimanere nell’inventario e si applicano tutte le disposizioni legali.

È possibile non indicare, nella carta del piano direttore, tutti i suoli iscritti nell’inventario SAC all’interno del comprensorio insediativo o dei comprensori destinati all’ampliamento degli insediamenti, nonché nel caso di progetti cantonali, se le seguenti condizioni sono sodisfatte:

* è stata eseguita una ponderazione degli interessi adeguata a livello di autorità.

Contemporaneamente alla rimozione di una superficie o alla rinuncia a indicarla, nel piano direttore va definito – una volta eseguita la ponderazione degli interessi – il progetto nonché il comprensorio insediativo o l’ampliamento dell’insediamento. In questi casi, ai fini dell’esame e dell’approvazione del piano direttore da parte della Confederazione, occorre addurre una prova trasparente del coordinamento territoriale e della ponderazione degli interessi adeguati a livello di autorità, accompagnata dalle necessarie informazioni fornite sotto forma di orientamenti.

In ambito di ampliamento degli insediamenti, la mancata indicazione di una superficie è consentita soltanto all’ulteriore condizione che tale ampliamento venga determinato sulla carta in modo concreto dal punto di vista territoriale e con un perimetro chiaramente definito (variante A dell’Integrazione della Guida alla pianificazione direttrice del marzo 2014;

* il piano direttore contiene indicazioni relative alla garanzia del contingente cantonale e a una gestione rispettosa delle altre SAC comprese nell’inventario;
* l’inventario completo e aggiornato delle SAC (geodati conformi al modello di geodati minimo) è pubblicato sull’infrastruttura d’aggregazione, e i livelli di qualità delle SAC relativi all’inventario sono stati notificati all’ARE e da quest’ultimo accettati.

1. **Le SAC devono essere gestite in modo tale da preservare a lungo termine la qualità del suolo.**

Per fare in modo che le SAC possano adempiere alla loro funzione, occorre garantire a lungo termine il loro potenziale di produzione agricola. A tale scopo è necessario mantenere la qualità del suolo. Qualsiasi utilizzazione delle SAC deve avvenire in modo tale da preservare la fertilità del suolo. Ciò vale anche per utilizzazioni speciali, consentite sulle SAC, quali ad esempio impianti per il golf, colture perenni ecc. (cfr. in proposito le considerazioni al principio 4.7)

Secondo uno studio dell’UFAM, in ambito di protezione del suolo sussiste un considerevole deficit per quanto riguarda l’attuazione delle relative prescrizioni legali[[20]](#footnote-21). Per salvaguardare la qualità delle SAC, le prescrizioni legali esistenti in materia di protezione del suolo devono essere applicate e rispettate con coerenza. Nel piano settoriale vengono esplicitamente citate l’ordinanza contro il deterioramento del suolo del 1° luglio 1998 (O suolo; RS 814.12; stato 12 aprile 2016) e l’ordinanza concernente i pagamenti diretti all’agricoltura del 23 ottobre 2013 (OPD; RS 910.13). L’O suolo previene, tra l’altro, il costipamento e l’erosione del suolo (art. 6), regola l’utilizzazione del suolo asportato (art. 7) e la protezione del suolo dalle sostanze nocive (art. 8-10). L’OPD contiene le prescrizioni relative alla prova che le esigenze ecologiche sono rispettate, tra cui delle misure per la protezione del suolo (art. 17), che rappresentano le condizioni per il versamento di pagamenti diretti agli agricoltori. Altre prescrizioni relative alla protezione della qualità del suolo sono contenute nella legge sulla protezione delle acque del 24 gennaio 1991 (LPAc; RS 814.20) e nella legge sull’agricoltura del 29 aprile 1998 (LAgr; RS 910.1). Quest’ultima contiene i fondamenti giuridici per la promozione di sistemi di produzione rispettosi del suolo e di misure di protezione del suolo attraverso strumenti di politica agricola.

Ai fini di un efficace sostegno nell’esecuzione dei fondamenti giuridici, le schede informative pragmatiche, gli ausili di pianificazione specifici agli impianti per responsabili di progetto ecc., offrono un importante contributo. L’UFAM mette a disposizione guide, ad esempio in ambito di protezione del suolo nell’agricoltura.

## Inventari SAC, rilevamento e criteri di qualità SAC

1. **I Cantoni hanno l’obbligo di inserire tutti i suoli con qualità SAC nei loro inventari SAC.**

L’inserimento di tutti i suoli che adempiono ai criteri di qualità SAC nell’inventario garantisce la loro integrazione nella pianificazione del territorio e, in conclusione, una maggiore protezione rispetto alle altre superfici coltive (cfr. in particolare art. 3 cpv. 2 lett. a e art. 15. cpv. 3 LPT, art. 26 e segg. OPT e art. 30 LAP). Il consumo di suoli che adempiono i criteri di qualità SAC è consentito solo dopo una ponderazione degli interessi. In tale ambito è opportuno tenere conto, in particolare, dell’articolo 30 OPT.

Per le SAC all’interno di zone edificabili è già stata eseguita una ponderazione degli interessi, sulla base della quale è stato deciso che tali SAC possono essere utilizzate. Esse devono in ogni caso rimanere nell’inventario fino al momento del loro definitivo consumo, debbono essere tuttavia contrassegnate in modo specifico e non possono essere computate nel contingente cantonale.

Fintantoché non si disponga di dati attendibili relativi alle superfici, i rilevamenti effettuati nel 1988 non verranno messi in discussione, e le superfici allora definite come SAC, e incluse negli inventari cantonali, continueranno ad essere considerate tali. I Cantoni, tuttavia, sono tenuti a fondare i loro inventari su informazioni affidabili relative alle superfici: ciò significa che devono cartografare i loro suoli in base all’attuale stato della tecnica e secondo FAL 24+, e delimitare le SAC conformemente ai criteri di qualità fissati nel piano settoriale. Le nuove mappature sinora effettuate, e i rilevamenti di SAC su di esse basati ed effettuati in ogni singolo Cantone, hanno dimostrato che i contingenti possono essere sostanzialmente mantenuti, sebbene le superfici trovino in parte una nuova sistemazione. Ulteriori informazioni sullo stato dell’attuale inventario sono contenute nel capitolo 2.1.

1. **Gli inventari SAC devono essere allestiti e aggiornati sulla base di dati affidabili relativi alle superfici.**

Ai fini dell’effettiva garanzia dei suoli realmente migliori, è indispensabile poter disporre di informazioni affidabili sulle superfici. L’attuale situazione della cartografia del suolo in Svizzera, tuttavia, è piuttosto frammentaria e disomogenea. Sebbene vi sia una grande messe di dati, questi si presentano in forme molto diverse tra loro. Non sono ad esempio disponibili, per tutta la Svizzera, carte complete e aggiornate delle superfici in una scala necessaria a fornire una base per la determinazione e la verifica degli attuali inventari SAC. Occorre perciò precisare i metodi cartografici e i criteri per la definizione delle SAC (criteri di qualità) in modo tale che in futuro possa essere garantito uno standard minimo omogeneo nell’ambito del rilevamento di dati relativi alle superfici. Negli ultimi anni alcuni Cantoni (ad es. Zurigo, Soletta, Basilea Campagna, Lucerna e Glarona) hanno effettuato, o hanno avviato una mappatura delle superfici secondo gli standard più recenti e hanno di conseguenza aggiornato i loro inventari cantonali.

L’impiego del metodo cartografico della Stazione federale di ricerca agronomica di Zurigo-Reckenholz (FAL 24)[[21]](#footnote-22) – che dopo la sua creazione è stato ulteriormente sviluppato e ribattezzato in metodo FAL 24+[[22]](#footnote-23) – si è dimostrato assai efficace. In futuro si terrà conto in maniera adeguata anche dei progressi registrati in ambito di mappatura sia classica sia digitale (Digital Soil Mapping [DSM]) delle proprietà del suolo.

Conformemente al manuale di progetto del Cantone di Soletta (cfr. nota 22 a piè di pag.), le carte delle superfici devono essere in scala 1:5000; inoltre, per quanto riguarda la garanzia della qualità, è obbligatorio coinvolgere degli esperti.

1. **I suoli inseriti nell’inventario in seguito a nuovi rilevamenti, valorizzazioni e ricoltivazioni, devono soddisfare i criteri di qualità stabiliti dalla Confederazione.**

Le SAC attualmente inventariate sono costituite da superfici di diversa qualità. Tale eterogeneità è essenzialmente da ricondurre al fatto che i suoli sono molto diversi da Cantone a Cantone a causa delle differenze geologiche e di altitudine, e al fatto che ad essere inseriti negli inventari SAC sono stati i «suoli più adatti a livello regionale». La situazione è resa ancora più complessa dalla mancata definizione di un metodo univoco per il rilevamento delle SAC. I Cantoni, infatti, hanno applicato l’aiuto all’esecuzione della Confederazione del 1983 in modo disomogeneo a causa del notevole margine di manovra che esso offriva; nell’ambito della delimitazione delle SAC, prima dell’approvazione del piano settoriale del 1992, hanno inoltre fatto ricorso ad approcci metodologici diversi e definito esigenze minime diverse per quel che concerne la qualità che un terreno deve possedere affinché possa essere delimitato come SAC. Altre indicazioni sullo stato degli attuali inventari sono contenute nel capitolo 2.1. A causa dell’eterogeneità degli attuali inventari, vi è la necessità di precisare le esigenze relative alla qualità del suolo in modo da poter garantire uno standard omogeneo in ambito di rilevamenti di nuove SAC non ancora inventariate, di valorizzazioni e ricoltivazioni di suoli degradati per cause antropiche da trasformare in SAC, e nel quadro dell’aggiornamento degli inventari in conseguenza delle mappature.

Affinché i suoli recentemente inseriti nell’inventario rispondano a standard di qualità omogenei, la Confederazione si basa su indicazioni di cui all’articolo 26 capoverso 1 OPT. Su mandato dell’ARE, nel 2016 sono stati analizzati e comparati tra loro i metodi sinora impiegati dai Cantoni per la delimitazione delle SAC. Lo studio è giunto alla conclusione che l’impiego del metodo cartografico FAL 24 (ulteriormente sviluppato dopo la sua creazione; cfr. al riguardo P5), in combinazione con i criteri fissati nella Guida 2006, presenta il maggiore potenziale per quanto riguarda una delimitazione delle SAC il più possibile oggettiva e comprensibile. Diversi esempi tratti dalla realtà pratica dimostrano come, in tal modo, sia possibile raggiungere ottimi risultati[[23]](#footnote-24). Su di essi, in tal senso, si basano anche i criteri riportati qui di seguito. Occorre infine continuare a tener conto delle differenze regionali sul piano ambientale e climatico tra i suoli dei diversi Cantoni.

**Criteri di qualità**

Tabella 1: Criteri di qualità cui ottemperare nel rispetto delle esigenze minime, validi per i nuovi suoli da inserire nell’inventario SAC

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **Criterio** | **Valore di soglia** | **Osservazioni** |
| Zona climatica | A / B / C / D1–4 | Verificare la compensazione locale nelle zone climatiche più elevate e più umide D5–D6 |
| Pendenza del terreno | ≤ 18 % |  |
| Profondità utile alle piante | ≥ 50 cm |  |
| Densità apparente effettiva | Valore di massima | Ai sensi delle proposte del gruppo di lavoro sui valori di massima (piattaforma informativa per la protezione del suolo / Società svizzera di pedologia) valori di massima e di guardia per l’esecuzione nella protezione fisica del suolo, Zurigo, 8 maggio 2003 (non pubblicato). |
| Sostanze nocive secondo O suolo | ≤ valore di massima |  |
| Superfici contigue | min. 1 ha e forma delle particelle adeguata | Le SAC tra 0,25 e 1 ha possono essere conteggiate se confinano con SAC esistenti |

I criteri della tabella 1, e in particolare i criteri relativi alla pendenza (<18 %) e alla profondità (>50 cm) del terreno, sono molto più severi rispetto a quelli definiti per i rilevamenti del 1992 e precedenti. Nei rilevamenti cantonali si trovano anche suoli con una pendenza che può toccare il 25 % e suoli con una profondità uguale o superiore ai 30 cm.

*Zona climatica*

Secondo la carta delle attitudini climatiche per l’agricoltura[[24]](#footnote-25), le SAC andrebbero limitate alle zone climatiche A1–D4. I suoli delimitati come SAC situate nelle zone climatiche D5–D6 e E–G, più elevate e più umide, rappresentano casi particolari della campicoltura tradizionale inventariati per colture particolarmente robuste. In queste zone climatiche non dovrebbe essere prevista la delimitazione di nuove SAC; è invece possibile procedere a una compensazione locale delle SAC perdute.

*Pendenza del terreno*

La pendenza del terreno delle SAC di recente delimitazione non deve superare il 18 %. La determinazione dell’effettiva pendenza del terreno dev’essere effettuata prioritariamente sulla base di modelli digitali delle superfici. Possono altresì essere eseguite delle verifiche sul campo volte ad apportare integrazioni o correzioni.

*Profondità*

Con il termine di profondità del suolo si intende la cosiddetta profondità utile alle piante così come viene definita in modo dettagliato nelle istruzioni FAL 24 (cap. 5.3.2 del Manuale). La profondità utile alle piante, in particolare, è un indicatore delle riserve d’acqua disponibili nel suolo. Tali riserve d’acqua possono rivelarsi di grande importanza per l’agricoltura nel contesto dei cambiamenti climatici.

Affinché un terreno possa essere delimitato come SAC, occorre una profondità utile minima di 50 cm. È stato tuttavia accertato che questo valore non viene sempre rispettato nell’attuale inventario a causa di un rilevamento incompleto delle proprietà del suolo o di un’applicazione divergente dei criteri. Sebbene in alcuni casi l’impiego di una profondità minima inferiore possa essere giustificata, un ridimensionamento generale del criterio della profondità sarebbe in contrasto con l’obiettivo del piano settoriale di preservare i suoli agricoli migliori. Nella tabella sottostante viene proposta una soluzione di compromesso.

Tabella 2: Soglie di profondità e computabilità

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| Ambito di applicazione | Profondità utile alle piante [cm] | Computabilità [%] |
| Nuove delimitazioni di SAC  Compensazione di SAC, se la profondità utile alle piante della superficie nell’inventario esistente è sconosciuta o superiore a 50 cm  Rivalorizzazione delle superfici | ≥ 50 | 100 |
| Compensazione di SAC per le superfici dell’attuale inventario con una profondità utile inferiore a 50 cm e un tenore di sostanza organica inferiore al 10 % nell’intera zona radicale | ≥ 40 | 50 |

*Sostanze nocive secondo l’O suolo*

Ai sensi dell’ordinanza contro il deterioramento del suolo, la concentrazione di sostanze nocive deve essere oggetto di un rilevamento in caso di sospetto fondato di inquinamento. È il caso di superfici in cui è provato che vengono o sono stati utilizzati prodotti contenenti sostanze nocive, di superfici vicine a un emettitore di sostanze inquinanti o di superfici che hanno subito delle modifiche del terreno. Le contaminazioni già note, di origine geogenica, non devono essere analizzate.

Conformemente al Manuale dell’UFAM[[25]](#footnote-26) i campioni devono essere prelevati sotto forma di campioni composti di superficie nei primi 20 cm dello strato superiore del suolo, poiché in esso il tenore di sostanze nocive previsto è più elevato che nel sottosuolo.

Il valore di massima deve essere rispettato per tutte le sostanze nocive elencate nell’O suolo.

*Superfici contigue*

Per proteggere unità di gestione contigue, affinché una superficie possa essere conteggiata nell’inventario essa deve presentare un’estensione minima di 1 ha. Le superfici per l’avvicendamento delle colture di recente rilevamento o le superfici rivalorizzate da trasformare in SAC (miglioramento del suolo) con un’estensione compresa tra 0,25 e 1 ha possono essere conteggiate come SAC se confinano con SAC esistenti.

*Compensazione delle SAC da utilizzare*

Nell’ambito della compensazione di SAC, occorre prestare attenzione affinché la somma di SAC sia in equilibrio. A tal riguardo valgono, in primo luogo, i criteri di qualità ai sensi della tabella 1.

In via generale, le SAC classificate NEK 1 («Nutzungseignungsklasse 1»: classe di attitudine 1) con una profondità utile alle piante di oltre 70 cm non possono essere sostituite in maniera equivalente. Esse devono essere compensate con superfici classificate NEK 2 delle stesse dimensioni.

Qualora sia accertato che le SAC che scompaiono non soddisfano manifestamente i criteri di qualità necessari, esse possono essere compensate localmente con superfici di migliore qualità o di qualità pedologica equivalente, purché lo spessore dello strato utile alle piante delle nuove SAC sia superiore a 40 cm e la pendenza del terreno sia inferiore a 18 %. Tali superfici, perciò, possono essere conteggiate solo per metà nel contingente.

*Valorizzazione del suolo; creazione di SAC*

Le SAC che scompaiono vengono sempre più spesso compensate attraverso la valorizzazione e trasformazione tecnica in SAC di suoli degradati per cause antropiche, attraverso l’apporto di materiale di suolo proveniente da altre zone. Affinché le condizioni per l’agricoltura rimangano sostanzialmente invariate, le valorizzazioni dirette a compensare delle SAC devono essere effettuate nello stesso settore di utilizzazione (FAL 24, cap. 9) e garantire almeno la stessa classe di attitudine.

*Scadenza per il computo*

In ambito di ricoltivazione o valorizzazione, dopo quattro anni viene avviata una valutazione delle superfici alla luce dei criteri di qualità definiti nel presente Rapporto esplicativo. Solo qualora soddisfino tali criteri, le suddette superfici vengono conteggiate come SAC e inserite nell’inventario.

1. **I Cantoni definiscono i suoli da prendere in considerazione per una valorizzazione o una ricoltivazione.**

Per la compensazione di SAC occorrono superfici idonee con un potenziale di valorizzazione e ricoltivazione. Può trattarsi da un lato di suoli degradati per cause antropiche (non SAC degradate) e, dall’altro, di suoli che sono stati temporaneamente occupati o impermeabilizzati e che possono essere ricoltivati. I suoli naturali, che «per natura» non sono adatti alla produzione agricola, non possono essere valorizzati. Indicazioni preliminari utili alla determinazione di questo tipo di terreni sono contenute, ad esempio, nell’archivio dati sulle superfici, in un catasto di siti inquinati, presso i proprietari fondiari o mediante SIG.

La pianificazione e la realizzazione dei lavori di valorizzazione e ricoltivazione devono essere seguite da vicino sul piano tecnico (preferibilmente attraverso un accompagnamento da parte di pedologi) per garantire il miglioramento auspicato della qualità del suolo e per raggiungere la qualità SAC. Attraverso la realizzazione di una carta indicativa da parte del Cantone è possibile garantire che solo i suoli idonei vengano valorizzati e che questi siano disponibili per progetti di compensazione.

Oltre all’inventario, è possibile definire disposizioni relative alla procedura in ambito di valorizzazione anche in una concezione valida a livello cantonale. In alcuni Cantoni sono già disponibili concezioni e processi per la valorizzazione e la ricoltivazione di suoli[[26]](#footnote-27). Per quanto riguarda la valorizzazione di superfici e la ricoltivazione, la Confederazione mette a disposizione numerosi utili strumenti tra cui direttive e aiuti all’esecuzione[[27]](#footnote-28).

Dal 2015, inoltre, è in vigore l’ordinanza sui rifiuti del 4 dicembre 2015 (OPSR, RS 814.600). Ai sensi dell’articolo 18 di quest’ultima, il suolo asportato dallo strato superiore e da quello inferiore dev’essere riciclato nella misura più completa possibile. Conformemente a ciò, una carta indicativa fornisce anche un contributo per una valorizzazione effettiva del materiale di suolo prelevato.

## Misure di compensazione

1. **Se possibile, qualsiasi consumo di SAC iscritte nell’inventario cantonale dovrebbe essere compensato sia sul piano quantitativo sia su quello qualitativo.**

A differenza della compensazione di SAC evocata nel principio P2, il principio P8 non fa riferimento unicamente alle situazioni in cui, dopo un consumo, il contingente cantonale non è più rispettato, ma anche ad ogni singola richiesta di SAC iscritte nell’inventario.

Il consumo di SAC (ad es. tramite l’attività edilizia) è associato alla distruzione di suolo e alla perdita della qualità SAC. Alla luce di tutto ciò, nel presente testo il consumo di SAC è inteso per scopi sia agricoli sia non agricoli.

Rinunciare oggi a compensare le SAC, significa limitare la flessibilità per futuri progetti. E significa altresì che per le generazioni future vi saranno meno suoli fertili a disposizione. Il contingente cantonale di SAC va preservato ad ogni costo (cfr. anche il principio P2).

Un altro incentivo a compensare è costituito dalla OPSR evocata nel principio P7, il cui articolo 18 prevede che si debba procedere a un riciclo completo del suolo asportato dallo strato superiore e da quello inferiore. Idealmente, il materiale risultante dovrebbe essere impiegato ai fini di una valorizzazione o ricoltivazione di suoli da trasformare in SAC. Siccome spesso, nell’ambito di progetti importanti, vengono prelevate grandi quantità di materiale di suolo che non possono essere riutilizzate immediatamente, per il Cantone può rivelarsi utile allestire un deposito temporaneo per tale materiale. Tutto ciò può semplificare o accelerare successivi progetti di valorizzazione.

Tipo, entità e scadenza entro cui la compensazione dovrebbe essere effettuata, andrebbero idealmente stabiliti e disposti al più tardi al momento dell’approvazione dell’azzonamento o dell’autorizzazione per costruzioni e impianti. L’obiettivo di una compensazione dovrebbe sempre essere quello di sostituire le SAC scomparse con suoli di equivalente qualità. La compensazione, perciò, deve avvenire integralmente. Qualora per una compensazione vengano utilizzate superfici di minore qualità SAC, la superficie di compensazione dovrà essere più estesa. Tutto ciò dovrebbe concretizzarsi solo in casi eccezionali. Per quanto riguarda la qualità, occorre tener conto, in particolare, della tabella con i criteri di qualità ai sensi del principio P6 nonché il paragrafo «Compensazione delle SAC da utilizzare».

La valorizzazione di una SAC degradata o qualitativamente inferiore, già compresa nell’inventario, non viene considerata una compensazione, poiché in tal modo la superficie complessiva delle SAC nell’inventario si ridurrebbe.

A causa della natura parzialmente disomogenea e poco attendibile della base di dati su cui si fondano gli attuali inventari SAC, esiste la possibilità che in ambito di nuove mappature delle superfici vengano individuati nuovi terreni con qualità SAC finora non compresi nell’inventario. Tali SAC di nuova delimitazione, che finora non si trovavano nell’inventario, possono perciò essere utilizzate per la compensazione. Questa possibilità di compensazione non sussiste più, nel momento in cui le mappature nei Cantoni sono già concluse e gli inventari sono aggiornati.

In diversi Cantoni sono già state introdotte normative relative all’obbligo di compensazione (stato ottobre 2018). La tabella riportata di seguito illustra quali siano tali normative e in quali Cantoni siano valide:

Tabella 3: Normative sulla compensazione nei Cantoni

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| Cantone | Obbligo di compensazione definito? | Dove?  Da quando? | Come? |
| ZH | Sì | Piano direttore 2011 | Nel caso di azzonamenti o per privati a partire da un consumo di 5000 m2 su SAC. È altresì possibile una compensazione pianificatoria tramite riclassificazione. |
| BE | Sì | Legge sulle costruzioni articolo 8b capoverso 4 | Nel caso di un azzonamento o di altre utilizzazioni che modificano il suolo occorre compensare a partire da un consumo di 300 m2. Compensazione tramite dezonamento e valorizzazione. |
| LU | Sì | Ordinanza sulle pianificazioni e costruzioni § 3 | A partire da 1500 m2 nel caso di progetti agricoli, nel caso di altre utilizzazioni con un compenso in natura (riconversione, modifica del terreno o nuova mappatura). |
| UR | Sì | Piano direttore 2017, capoverso 6.2-2 | A partire da un consumo di 500 m2, almeno lo stesso ordine di grandezza nel caso di costruzioni al di fuori della zona edificabile, nuovi azzonamenti non consentiti su SAC. |
| SZ | No, nessun obbligo |  |  |
| OW | No, nessun obbligo |  |  |
| NW | Sì | Piano direttore 2017 | Compensazioni nel caso di nuovi azzonamenti. |
| GL | Sì | Piano direttore (bozza 2018) | Compensazioni nel caso di nuovi azzonamenti. |
| ZG | No, nessun obbligo |  |  |
| FR | Sì | Piano direttore (bozza 2018) | Obbligo di compensazione nel caso di consumo di SAC in zone speciali al di fuori del comprensorio insediativo e qualora non sia contemplato nel Piano direttore. |
| SO | No, nessun obbligo |  |  |
| BS | No, nessun obbligo |  |  |
| BL | No, nessun obbligo |  |  |
| SH | Sì | Piano direttore 2015 | La perdita di superficie dev’essere compensata con una superficie equivalente. |
| AR | Sì | Piano direttore 2012 | Una rimozione di superfici parziali è possibile, in via eccezionale, nel caso di una sostituzione con superfici all’incirca equivalenti. |
| AI | No, nessun obbligo |  |  |
| SG | No, nessun obbligo |  |  |
| GR | No, nessun obbligo |  |  |
| AG | No, nessun obbligo |  |  |
| TG | No, nessun obbligo |  |  |
| TI | No, nessun obbligo |  |  |
| VD | No, nessun obbligo |  |  |
| VS | Sì | Piano direttore 2017 | Compensazione di tutte le SAC occupate. |
| NE | Sì | Piano direttore 2013 | Nel caso di interessi cantonali preminenti, il Cantone decide se e come compensare; altrimenti, compensazione 1 a 1. |
| GE | No, nessun obbligo |  |  |
| JU | No, nessun obbligo |  |  |

1. **Ciascun Cantone può creare un fondo per SAC nel quale – in caso di consumo di SAC – possono essere versati indennizzi proporzionali alla superficie.**

Anche nel caso vi sia la possibilità di versare un indennizzo nel fondo, prima di utilizzare delle SAC è d’obbligo eseguire una ponderazione; tutte le condizioni legali per il consumo di SAC, inoltre, devono essere rispettate.

I versamenti possono essere effettuati per la compensazione sia in ambito di progetti federali sia in ambito di progetti cantonali.

Non è possibile effettuare un versamento nel fondo anziché una compensazione se, così facendo, il contingente cantonale di SAC può essere rispettato solo di misura o se il Cantone scende al di sotto del proprio contingente. Il versamento, in tal senso, è possibile solo se il Cantone dispone di un sufficiente margine di manovra SAC

Le basi legali del fondo devono garantire che il denaro versato in sostituzione di una compensazione sia vincolato, ossia venga utilizzato per una valorizzazione o una ricoltivazione. Occorre altresì stabilire una scadenza per l’assegnazione obbligatoria del denaro.

Qualora, anziché un’immediata compensazione, venga effettuato il versamento di un indennizzo, occorre presentare – nel quadro del rendiconto quadriennale (4.6) – un rapporto all’ARE per tramite del Cantone, relativo alla corrispondente valorizzazione o ricoltivazione effettuata.

L’indennizzo assicura la copertura dei costi per il materiale e per i lavori necessari all’esecuzione della valorizzazione. La superficie valorizzata deve corrispondere almeno alla superficie utilizzata e deve adempiere ai criteri di qualità SAC attraverso le autorità federali e gli Uffici federali.

## Gestione delle SAC da parte delle autorità federali e dei servizi federali

1. **La Confederazione preserva le SAC nell’adempimento di attività d'incidenza territoriale.**

La Confederazione fa ricorso alle SAC nell’ambito dell’esecuzione di progetti infrastrutturali. È inoltre possibile ricorrere direttamente o indirettamente ad esse tenendo in considerazione gli interessi federali. Ad esempio, nell’ambito di progetti che necessitano di un’autorizzazione cantonale e/o comunale o che sono (co)finanziati e/o realizzati dalla Confederazione. Le autorità federali e gli Uffici federali, perciò, devono tenere sostanzialmente conto delle SAC sia nell’ambito della realizzazione dei loro progetti, sia nell’ambito dell’attuazione di strategie e visioni.

Nel caso di conflitti di obiettivi, alle SAC andrebbe attribuita la necessaria importanza nel quadro di una ponderazione degli interessi trasparente. Ciò consente di individuare la migliore soluzione possibile tenendo conto di tutti gli interessi in gioco.

1. **I progetti federali nell’ambito dei quali vengono utilizzati più di 5 ha di SAC iscritte in un inventario cantonale, sono in linea di principio rilevanti in materia di piano settoriale.**

Tali progetti hanno notevoli ripercussioni sul territorio. Essi, infatti, richiedono una grande superficie estesa su terreni di buona qualità da un punto di vista agricolo. Siccome spesso le SAC contribuiscono alla preservazione dell’apertura del paesaggio, alla conservazione della biodiversità e delle superfici di compensazione ecologica, il loro consumo si ripercuote anche sull’ambiente. Alla luce di tali fatti, occorre essenzialmente tenere debito conto di tali progetti in un piano settoriale o in un’analoga procedura dettagliata. La realizzazione di una procedura di pianificazione aumenta la certezza di pianificazione, semplifica le successive procedure di autorizzazione e certifica che l’eventuale consumo di SAC sia stato ridotto al minimo.

I 5 ha fanno riferimento a un consumo definitivo di una superficie e non comprendono superfici temporaneamente occupate come, ad esempio, le piazze di deposito.

Il criterio per la rilevanza del piano settoriale sostituisce eventuali criteri già esistenti relativi al consumo di SAC in altri piani settoriali, se il valore in essi stabilito per il criterio di rilevanza supera i 3 ha. Tale valore, inoltre, dovrà essere adeguato nell’ambito della prossima revisione del corrispondente piano settoriale.

Per individuare tempestivamente eventuali conflitti tra gli Uffici federali o problemi con i Cantoni, occorre coinvolgere quanto prima l’ARE nella pianificazione del processo, ovvero, già nell’ambito della scelta delle varianti. L’ARE può apportare efficacemente il proprio sostegno dal momento in cui nella documentazione vengono illustrati i seguenti aspetti: definizione delle esigenze locali del progetto e del fabbisogno di superfici; prova che sono state prese in esame alternative che non prevedono la richiesta di SAC; prova della collaborazione con il Cantone interessato ed eventualmente con i Cantoni limitrofi. Al più tardi al momento del progetto esecutivo occorre inoltre illustrare le possibilità di compensazione (progetto di compensazione concreto). Naturalmente si può ricorrere al sostegno dell’ARE a titolo preventivo.

Gli inventari delle SAC aggiornati saranno consultabili sul geoportale nazionale a partire dal 2021 (cfr. P13). Anche l’ARE è tenuta al corrente sugli inventari SAC vincolanti dei Cantoni. In caso di incertezza a tal riguardo, è opportuno contattare l’ARE.

Per i progetti che non sono parte integrante di un piano settoriale della Confederazione, i suddetti accertamenti devono essere oggetto delle rispettive procedure di approvazione dei piani.

1. **Nell’ambito di progetti della Confederazione, in caso di consumo di SAC in linea di principio tutte le SAC utilizzate devono essere compensate con superfici di uguale estensione e qualità, con il sostegno dei Cantoni interessati.**

L’obbligo per la Confederazione di compensare le SAC, iscritte in un inventario cantonale, ch’essa utilizza per i suoi progetti infrastrutturali, non è espressamente regolato dalla legge. È tuttavia possibile desumerlo indirettamente dagli articoli 75, 102, 104 e 104*a* lettera a Cost., dagli articoli 1 e 3 LPT e dagli articoli 3 e segg. OPT. Con l’ultima revisione parziale della LPT e dell’OPT, il 1° maggio 2014 sono entrate in vigore nuove disposizioni che rafforzano esplicitamente la protezione delle SAC. A ciò si aggiunge che la Confederazione e i Cantoni sono tenuti ad aiutarsi reciprocamente nell’adempimento dei loro compiti, e si devono rispetto e sostegno (art. 44 cpv. 1 e 2 Cost.). È da questi principi che viene in particolare dedotto il precetto di moderazione nell’esercizio delle competenze. Data la situazione difficile in cui un Cantone si trova qualora non raggiunga più il contingente di SAC ch’esso deve garantire, la Confederazione deve sforzarsi, nell’ambito di progetti federali, di evitare il consumo di SAC o perlomeno di ridurre al minimo il loro utilizzo. L’adozione di misure di compensazione consente di contribuire notevolmente a raggiungere tale obiettivo.

Il 13 dicembre 2017 gli Uffici federali della pianificazione del territorio, delle strade, dell’ambiente, dei trasporti, dell’aviazione civile, dell’energia e dell’agricoltura, le Segreterie generali del DATEC e del DDPS e la Segreteria di Stato della migrazione hanno sottoscritto una Dichiarazione d’intenti concernente la compensazione delle SAC da applicare, in principio, nell’ambito di progetti federali[[28]](#footnote-29). Nel quadro della realizzazione di progetti infrastrutturali di loro competenza, le autorità firmatarie – impegnandosi a svolgere un ruolo esemplare – si dichiarano pronte a esigere una gestione parsimoniosa delle SAC. Nel caso sia necessario utilizzare SAC iscritte negli inventari cantonali, le succitate autorità si dichiarano disposte, in linea di massima, a compensare o a fare compensare in modo tempestivo le SAC.

Nel caso di un consumo estremamente esiguo di SAC, come ad esempio nel caso dell’allestimento di singoli piloni, si può rinunciare a una compensazione singola relativa al progetto. In tali casi sono possibili soluzioni in cui le compensazioni vengono effettuate in modo cumulativo attraverso più progetti o attraverso un versamento in un fondo esistente.

Per compensare le superfici utilizzate in ambito di progetti federali, la collaborazione del Cantone è indispensabile. I Cantoni dovrebbero inoltre contribuire a fare in modo che qualsiasi consumo di SAC possa essere compensato tempestivamente e a consentire alla Confederazione di valorizzare o ricoltivare le superfici degradate. Con «tempestivamente» si intende che il progetto di compensazione deve essere pianificato completamente sin dall’inizio dei lavori di costruzione nell’ambito del progetto, e che deve essere portato a termine dopo il completamento del progetto della Confederazione. Affinché ciò possa essere garantito, i Cantoni indicano ai richiedenti eventuali superfici per la compensazione (P7). I Cantoni, inoltre, segnalano alla Confederazione la possibilità, qualora vi sia, di versare un indennizzo (ai sensi del principio P9) anziché di effettuare una reale compensazione.

Se un Cantone si rifiuta di prestare aiuto ai richiedenti nell’ambito di una compensazione, vi è il rischio che quest’ultima non venga effettuata. In tal modo il margine di manovra SAC del Cantone si riduce, e il Cantone mette a rischio la propria flessibilità per quanto riguarda futuri progetti. Occorre altresì attirare l’attenzione sul fatto che, nella maggior parte dei casi, i progetti nazionali sono forieri di un grande valore aggiunto per il Cantone. I Cantoni, inoltre, sono tenuti a tener presente sin dalla pianificazione direttrice nell’ambito dell’ancoraggio di progetti infrastrutturali realizzati dalle autorità federali, che la Confederazione compenserà le SAC da essa utilizzate. È perciò opportuno che i Cantoni provvedano a individuare tempestivamente tali superfici e a garantirle in ambito di pianificazione territoriale, ad esempio attraverso la carta indicativa ai sensi del principio P7.

Nell’ambito di un progetto federale sovracantonale, la compensazione di SAC può anche essere effettuata attraverso modalità intercantonali. Tutto ciò, peraltro, non deve avere per effetto lo sforamento del contingente SAC in uno dei Cantoni coinvolti.

L’obbligo di compensazione per i progetti federali comporta oneri e costi straordinari che devono essere presi in considerazione e pianificati sin dalle prime fasi dei rispettivi progetti e il cui finanziamento dovrebbe essere debitamente garantito.

Nel quadro del pagamento di un indennizzo proporzionale alla superficie ai sensi del principio P9, il risarcimento dev’essere sostanzialmente utilizzato, entro cinque anni dalla realizzazione del progetto, per una ricoltivazione o una valorizzazione di superfici degradate per cause antropiche che non siano SAC.

In un memorandum relativo alla tematica redatto dal gruppo di lavoro «Infrastrutture della Confederazione e SAC»[[29]](#footnote-30) sono contenuti altri aspetti relativi alla procedura in ambito di compensazione.

## Monitoraggio dell’evoluzione degli inventari SAC

Nell’ambito del monitoraggio dell’inventario SAC, in primo piano vi è una panoramica nazionale aggiornata e omogenea degli inventari cantonali delle SAC e delle rispettive modifiche, che garantisce l’informazione e la sensibilizzazione delle autorità, dei privati e di altre parti interessate.

1. **I Cantoni aggiornano i loro geodati sugli inventari SAC** **con cadenza almeno annuale, il 1° gennaio di ogni anno.**

Finora gli inventari cantonali delle SAC erano disponibili al pubblico solo parzialmente sui rispettivi portali dedicati ai geodati. Con l’applicazione del modello di geodati minimo[[30]](#footnote-31) e la rielaborazione del Piano settoriale SAC, gli inventari SAC di tutti i Cantoni saranno accessibili al pubblico sul futuro geoportale federale.

La base legale è costituita da una parte dall’articolo 1 della legge sulla geoinformazione del 5 ottobre 2007 (LGI; RS 510.62), ai sensi del quale i geodati concernenti il territorio di tutta la Svizzera vengono messi a disposizione delle autorità ai fini di un’ampia utilizzazione e, dall’altra, dalle disposizioni relative al PS SAC articoli 26–30 OPT.

La Conferenza dei servizi cantonali di geoinformazione (CCGEO) allestirà entro il 2020 un’infrastruttura d’aggregazione con l’obiettivo di garantire un accesso semplice e centralizzato a geodati di base e a geoservizi aggiornati, affidabili, con una struttura omogenea e che coprono tutto il territorio del Paese. I Cantoni pubblicano i loro inventari SAC su questa piattaforma. I dati vengono infine trasferiti nel geoportale nazionale.

Conformemente al piano settoriale, i Cantoni hanno l’obbligo di aggiornare i loro geodati relativi agli inventari SAC con cadenza almeno annuale, il 1° gennaio di ogni anno. Ciò avverrà per la prima volta il 1° gennaio 2021.

Alla base della raccolta e della pubblicazione dei dati vi è il modello di geodati minimo approvato il 30 novembre 2015. I Cantoni hanno l’obbligo di allestire il loro inventario SAC cantonale conformemente al modello di geodati minimo entro cinque anni dall’approvazione di quest’ultimo. Nonostante l’armonizzazione dei geodati cantonali, sussistono notevoli differenze a causa dei diversi metodi di rilevamento, per cui la comparazione tra i Cantoni presenta alcune limitazioni.

1. **La Confederazione allestisce e pubblica ogni quattro anni una statistica relativa alle SAC.**

La possibilità di analisi dei dati è offerta dai dati pubblicati, sulla base del modello di geodati minimo, sul geoportale nazionale.

La statistica non comporta alcun onere supplementare per i Cantoni. Oggetto dei rilevamenti sono i set di dati digitali cantonali delle superfici per l’avvicendamento delle colture. Le risorse necessarie vengono garantite dall’attuale bilancio dell’ARE. Al fine di verificare la statistica, prima della pubblicazione di quest’ultima vengono raccolti i riscontri dei Cantoni.

La statistica relativa alle superfici per l’avvicendamento delle colture è una statistica federale ai sensi dell’ordinanza sulle rilevazioni statistiche del 30 giugno 1993 (RS 431.012.1). Siccome si prevede di aggiornare la statistica delle SAC ogni quattro anni, essa verrà pubblicata per la prima volta nel 2023.

## Rendiconto all’ARE e verifica degli inventari SAC

1. **I Cantoni fanno rapporto all’ARE, con scadenza trimestrale, sull’esatta ubicazione, l’estensione e la qualità dei loro inventari SAC. L’ARE verifica i contenuti della documentazione inoltrata nonché il rispetto dei principi del presente piano settoriale.**

Nell’ambito del rendiconto occorre inoltrare la seguente documentazione:

1. Geodati (pubblicati sull’infrastruttura d’aggregazione): per il set di geodati, il modello di geodati minimo (cfr. nota 31 a piè di pag.) è determinante.

L’ARE verifica che il set di geodati dell’inventario SAC non contenga geometrie scorrette e rispetti il contingente cantonale. L’evoluzione dell’inventario SAC viene valutata comparandola ai precedenti set di geodati.

1. Un rapporto, che:

* illustra come le SAC si siano sviluppate negli ultimi anni (ubicazione, estensione, qualità, ecc.);
* illustra dove si è fatto ricorso a SAC di oltre 1 ettaro e per quali scopi. Vanno inoltre documentati gli spostamenti di superfici con un’utilizzazione speciale ai sensi del principio P16;
* illustra cambiamenti più grandi relativi alla qualità delle SAC, tenendo in considerazione i criteri definiti nel principio P6 (cfr. anche P3);
* dimostra, per quanto riguarda le SAC di nuova delimitazione, che queste superfici rispettano i criteri di qualità definiti nel principio P6;
* mette in evidenza il modo in cui il Cantone gestisce i diversi casi speciali ai sensi del principio P16;
* motiva una riduzione eventualmente prevista del coefficiente di detrazione[[31]](#footnote-32);
* illustra quante superfici sono state compensate, realmente o attraverso un fondo. Per quanto riguarda il fondo, occorre inoltre indicare quanti finanziamenti sono stati erogati e a quanto ammontavano gli importi versati.

L’ARE giudica se i contenuti del rendiconto sono plausibili e comprensibili. Viene inoltre verificato se la gestione dell’inventario SAC è conforme ai principi di pianificazione del piano settoriale e se, con ciò, la garanzia di lungo termine del contingente è adeguatamente assicurata. I Cantoni vengono informati sui risultati della verifica. Se la documentazione con le relative considerazioni non viene consegnata o si rivela incompleta, occorre sottoporre all’ARE precisazioni e approfondimenti.

L’ARE, infine, adotta con i Cantoni una serie di misure nel caso in cui le direttive non possano essere rispettate, in particolare nel caso in cui il margine di manovra SAC sia ancora limitato.

## Casi speciali

1. **Le superfici destinate a un’utilizzazione speciale possono essere conteggiate nell’inventario cantonale, a condizione che il loro suolo adempia ai criteri di qualità SAC e che la superficie, in caso di grave penuria, sia di nuovo a disposizione della campicoltura entro 12 mesi.**

L’obiettivo del Piano settoriale SAC è la garanzia, a lungo termine, dei migliori suoli agricoli della Svizzera in termini sia qualitativi che quantitativi. In linea di massima, tale obiettivo può essere raggiunto indipendentemente dall’attuale utilizzazione dei suoli, purché la qualità del suolo e, con ciò, il potenziale per la produzione agricola, siano preservati a lungo termine.

Attualmente i casi speciali costituiscono meno del 4 % di tutte le SAC incluse negli inventari dell’intero Paese. La quota maggiore è rappresentata dai frutteti con il 3 % di tutte le SAC[[32]](#footnote-33).

**Criteri per il computo**

Nella pratica i Cantoni sono confrontati sempre più spesso con casi speciali di richiesta di SAC. Con ciò si intendono quelle superfici con qualità SAC destinate a un’utilizzazione speciale, non necessariamente agricola. Le utilizzazioni speciali sulle SAC devono continuare a costituire un’eccezione e a interessare complessivamente solo una piccola porzione delle SAC iscritte negli inventari cantonali.

Esse possono essere conteggiate nell’inventario cantonale purché siano rispettate le seguenti condizioni:

* la qualità SAC del suolo non viene compromessa da un’utilizzazione speciale;
* la superficie può essere rimessa a disposizione della campicoltura entro 12 mesi.

Una volta che la struttura del suolo abbia subito pesanti interventi (modifiche del terreno) o il suolo sia stato rimosso, si può supporre che entrambi i criteri non siano più soddisfatti. Le relative superfici devono quindi essere stralciate dall’inventario SAC. Dopo una ricoltivazione riuscita, le superfici possono essere nuovamente inserite nell’inventario.

Nell’ottica della sicurezza alimentare in caso di grave penuria, gli unici casi speciali a poter essere conteggiati negli inventari cantonali delle SAC sono quelli in cui è possibile coltivare di nuovo le colture bersaglio fondamentali per l’approvvigionamento economico del Paese (colza, patate, cereali o barbabietole da zucchero) entro 12 mesi con le rese tipiche della regione.

Le superfici non possono essere conteggiate nell’inventario SAC, qualora si sospetti o si accerti un deterioramento in ambito di qualità del suolo dovuto a sostanze nocive introdotte in relazione all’utilizzazione speciale. Ciò vale, ad esempio, per gli orti e i giardini domestici, i quali pertanto non possono in linea di principio essere computati. Per quanto riguarda i vigneti, occorre addurre le relative prove.

Per il computo di casi speciali, in linea di principio vale quanto segue: le superfici utilizzate per la costruzione di edifici e impianti permanenti (fabbricati, strade di accesso, parcheggi ecc.) vanno detratte dalle SAC. Tutto ciò vale anche nel caso in cui si tratti di superfici contigue (secondo il principio G6).

**Applicazione ai casi speciali maggiormente diffusi**

Di seguito viene presentata la computabilità dei casi speciali più diffusi nonché delle superfici di ricoltivazione in conformità dei criteri citati. I criteri valgono per le SAC comprese negli inventari, destinate a nuove utilizzazioni speciali.

Lo stato attuale delle conoscenze sui danni al suolo derivanti dalle utilizzazioni speciali è stato preso in considerazione nell’ambito della computabilità generale in ottica di approvvigionamento (serre). È altresì possibile un successivo adeguamento.

In casi individuali è consentito derogare ai criteri; il richiedente o l’utilizzatore di SAC deve tuttavia provare al Cantone che i criteri per il computo vengono soddisfatti.

Tabella 4: Principi per la gestione dei casi speciali

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **Caso speciale** | **Computo nell’inventario SAC** | **Spiegazioni** |
| **Zone d’estrazione, discariche** | **Superfici parziali** | L’estrazione o la discarica di materiale si articolano, in linea di principio, in tappe di diversi anni ciascuna. In tal modo si presentano, contemporaneamente, superfici non ancora occupate, superfici aperte e superfici già ricoltivate. Possono essere conteggiate anche superfici agricole non ancora utilizzate. Lo stesso vale per superfici ricoltivate (cfr. qui di seguito). |
| **Campi da golf** | **Superfici parziali** | La parte della superficie occupata da un campo da golf che rispetta i criteri qualitativi delle SAC può essere computata. Non possono invece essere conteggiate le superfici su cui sono stati effettuati lavori di modellazione del suolo. |
| **Impianti per il tempo libero** | **No** | Campi sportivi, impianti di equitazione ecc.: per la reimmissione nell’ambito dell’avvicendamento delle colture è normalmente necessaria una ricoltivazione; pertanto, in via di principio, non è possibile alcun computo. |
| **Superfici ruderali,**  **stagni** | **No** | Nel caso dell’allestimento di superfici di questo tipo si procede all’asporto dello strato superiore e di quello inferiore; la qualità SAC viene pertanto distrutta o è necessaria una ricoltivazione; in via di principio, non è perciò possibile alcun computo. |
| **Orti e giardini**  **domestici** | **No** | È da presupporre un inquinamento del suolo da sostanze nocive quali fertilizzanti e prodotti fitosanitari. Le superfici sono generalmente piccole. |
| **Serre con coltivazioni fuori suolo (idroponiche)** | **No** | Momentaneamente non conteggiabili, poiché le conoscenze riguardanti gli effetti sul suolo sono insufficienti:  nel terreno sottostante colture idroponiche, il bilancio dell’energia, dell’acqua e dell’aria viene compromesso, con la conseguente morte degli organismi presenti nel suolo. Non è nota la rapidità con cui le proprietà fisiche e biologiche del suolo riescano a riprendersi dopo lo smantellamento di colture idroponiche. |
| **Serre con coltivazioni in terra,**  **polytunnel annuali** | **No** | Momentaneamente, e generalmente, non conteggiabili, poiché le conoscenze riguardanti gli effetti sul suolo, e in part. i parametri biologici sono insufficienti;  le condizioni di computabilità devono essere definite sulla base di studi scientifici. |
| **Polytunnel temporanei, teli pacciamanti** | **Sì** | Nessuna coltura protetta in modo permanente (spostamenti locali nell’ambito dell’avvicendamento delle colture).  Nell’ambito dell’avvicendamento delle colture, l’ubicazione dei polytunnel temporanei e dei teli pacciamanti (senza fondamenta fisse) viene cambiata ogni anno. In tal modo una conversione alle colture bersaglio entro un anno è possibile e gli effetti sul suolo sono inferiori rispetto a quelli generati in ambito di serre e tunnel permanenti. |
| **Colture frutticole, bacche** | **Sì** | Nel piano di alimentazione la frutta è considerata un genere alimentare di prima necessità; estirpazione e reimpianto possono condurre a un affaticamento del suolo. |
| **Vigneti** | **Sì**, sempreché il suolo non sia degradato | Dopo la rimozione delle viti, i terreni possono essere riutilizzati per la coltivazione delle colture bersaglio entro un anno. I vigneti, a causa della pendenza del terreno, vengono raramente impiantati su SAC, ragion per cui sono trascurabili in termini di superficie. In regioni dove la viticoltura viene praticata da molto tempo, tuttavia, sono state registrate nel suolo elevate concentrazioni di rame, ragion per cui il suolo – in casi individuali – dev’essere analizzato prima che una superficie vitata possa essere conteggiata nell’inventario SAC cantonale. |
| **Vivai,**  **colture di alberi di Natale** | **Sì** | Dopo la rimozione delle radici, è possibile coltivare le colture bersaglio entro un anno. |
| **Superfici per la promozione della biodiversità** | **Sì** | Le superfici per la promozione della biodiversità conformi all’OPD (prati sfruttati in modo estensivo o poco intensivo, maggesi fioriti, maggesi da rotazione, fasce di colture estensive in campicoltura ecc.) sono compatibili con le SAC. Possibilità di coltivare le colture bersaglio entro un anno; queste utilizzazioni speciali non dovrebbero determinare alcun deterioramento della qualità del suolo. |
| **Spazi riservati alle acque** | **Sì**, sempreché non siano edificati;  da indicare in modo separato nell’inventario | Le SAC situate in spazi riservati alle acque possono essere computate nel contingente cantonale, ma devono essere indicate in modo separato[[33]](#footnote-34).  Sono escluse le superfici utilizzate in modo definitivo per attuare provvedimenti edilizi di protezione contro le piene o di rivitalizzazione. Tali superfici non possono essere computate.  Le aree potenzialmente inondabili (all’interno e all’esterno degli spazi riservati alle acque) possono di norma continuare a essere considerate SAC, anche qualora venga prevista un’utilizzazione estensiva. |
| **Superfici ricoltivate** | **Sì**, sempreché i criteri di qualità SAC vengano rispettati | Il computo nell’inventario cantonale viene effettuato una volta conclusa con successo una ricoltivazione (sfruttamento del terreno compreso) e qualora la superficie rispetti i criteri di qualità SAC definiti nel principio P6. Di regola una ricoltivazione, seguita da un’utilizzazione estensiva, dura almeno quattro anni. |

**Stato delle conoscenze insufficiente in ambito di serre**

Uno studio commissionato dall’Istituto federale di ricerca per la foresta, la neve e il paesaggio (FNP)[[34]](#footnote-35) nel quadro della rielaborazione del Piano settoriale SAC è giunto alla conclusione che attualmente lo stato delle conoscenze sulle ripercussioni a lungo termine delle serre (colture idroponiche e coltivazioni in terra) nonché dei polytunnel annuali sulla qualità del suolo in Svizzera è ancora rudimentale. Questo vale, in particolare, per quanto concerne i parametri biologici del suolo.

Per ora lo stato insufficiente delle conoscenze non consente di formulare affermazioni generali relative alla computabilità di superfici in serra (coltura protetta in modo permanente). Attualmente, perciò, le superfici su cui sorgono serre non vengono conteggiate negli inventari cantonali delle SAC. Ulteriori indagini mostreranno se e a quali condizioni si potranno computare queste superfici.

**Controlli / Prova della qualità del suolo**

Fondamentalmente, nei casi speciali vale il principio di causalità; il richiedente di SAC deve rendere conto al Cantone, o dimostrare a quest’ultimo che i criteri per il computo sono soddisfatti. Il Cantone, dal canto suo, si assume la responsabilità e deve poter rendere conto alla Confederazione.

Nell’ambito delle utilizzazioni speciali sulle SAC vale la regola per cui la qualità del suolo presente prima dell’utilizzazione non dev’essere compromessa. In ambito di ricoltivazioni, si procede a una rigenerazione completa della struttura del suolo. La superficie in questione, perciò, deve rispettare i criteri di qualità definiti nel principio P6 per «nuove» SAC.

## Normative in funzione della base di dati dei Cantoni

La sottostante tabella indica quali sono i Cantoni che possono avviare trattative sulle SAC secondo il principio P17 e quali, invece, devono introdurre una normativa sulla compensazione secondo il principio P18. La classificazione dei Cantoni si basa su uno studio dell’Osservatorio nazionale del suolo NABO relativo allo stato attuale della cartografia del suolo in Svizzera. La tabella fornisce un quadro provvisorio e verrà aggiornata dopo l’audizione.

|  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Dati relativi al suolo conformi a P5** | | **Dati relativi al suolo non conformi a P5** | | | | | |
| **Trattative consentite** | | **Normativa sulla compensazione ai sensi della tabella disponibile in P8** | | | **Introdurre una normativa sulla compensazione** | | |
| ZH  BL  BS | AI  ZG  GL | VS  AR  LU | UR  BE  SH | NE  NW  FR | VD  TG  GR  TI | OW  SZ  AG  SG | GE  SO  JU |

1. **I Cantoni possono negoziare i loro contingenti cantonali delle SAC, se i loro inventari SAC si fondano su una base di dati affidabile.**

Con «base di dati affidabile» si intende che la maggior parte delle SAC è stata cartografata avvalendosi almeno del metodo FAL 24.

1. **I Cantoni i cui inventari si fondano su una base di dati imprecisa, hanno l’obbligo di introdurre una regolamentazione sulla compensazione per SAC iscritte nell’inventario.**

Se le basi di dati relative alle SAC sono inaffidabili, non è chiaro quali superfici debbano veramente essere garantite e quali, tra queste, sono quelle con la qualità effettivamente migliore. Con una normativa sulla compensazione è possibile assicurare meglio la garanzia delle SAC. Alla luce di tale principio, i Cantoni che già dispongono di una normativa sulla compensazione non devono modificarla.

Idealmente, i Cantoni dovrebbero introdurre un obbligo di compensazione per tutte le SAC utilizzate. L’importante, in ambito di compensazione, è che non si tenga conto soltanto della quantità ma anche della qualità di tali SAC. La normativa sulla compensazione, inoltre, può essere valida anche per edifici e impianti agricoli conformi alla zona.

# Applicazione e attuazione del piano settoriale

## Ponderazione degli interessi[[35]](#footnote-36)

Nei seguenti capitoli i diversi aspetti della ponderazione degli interessi vengono spiegati.

### La ponderazione degli interessi in generale

La ponderazione degli interessi si applica là dove le autorità dispongono di margini d’azione nell’adempimento e coordinamento dei compiti d’incidenza territoriale (art. 3 cpv. 1 OPT). È il caso, ad esempio, della gestione delle SAC. Tali margini d’azione non sussistono là dove i fatti vengono regolati concretamente attraverso i diritti costituzionale e legislativo, che già nella loro peculiare applicazione si contrappongono a un progetto di pianificazione o di costruzione (ad es. le condizioni generali di azzonamento dell’art. 15 cpv. 4 LPT o le condizioni per l’azzonamento di SAC nell’art. 30 cpv. 1bis OPT).

La ponderazione degli interessi ai sensi dell’articolo 3 capoverso 1 OPT comprende tre fasi di riflessione:

1. nella prima fase vanno verificati gli interessi rilevanti nel caso specifico;
2. nella seconda fase gli interessi vanno valutati per mezzo di norme specifiche – in particolare anche prescrizioni legali relative ai singoli interessi;
3. nella terza fase occorre ottimizzare gli interessi verificati e valutati, affinché se ne possa tenere conto nel miglior modo possibile sulla base della valutazione ad essi attribuita.

La ponderazione degli interessi dev’essere presentata in modo comprensibile e trasparente nella motivazione della rispettiva deliberazione o decisione (art. 3 cpv. 2 OPT).

La ponderazione degli interessi è una procedura di ottimizzazione. Di regola i conflitti d’interesse non possono essere completamente risolti; essi, tuttavia, vanno armonizzati nella misura del possibile. La ponderazione degli interessi costituisce una questione di diritto che generalmente viene verificata liberamente dai tribunali, compreso il Tribunale federale. Quest’ultimo, tuttavia, si impone a volte una certa cautela, in particolare se si pongono questioni tecniche e l’autorità inferiore ha preso una decisione sulla base di rapporti forniti da un’autorità specializzata oppure se devono essere valutate particolari condizioni locali, purché l’autorità inferiore conosca tali condizioni meglio del Tribunale federale.

### Esigenze di diritto positivo relative alla protezione delle SAC nel caso di azzonamento

Ai sensi dell’articolo 30 capoverso 1bis OPT, le SAC possono essere azzonate soltanto se, senza sfruttare tali zone, non è ragionevolmente possibile raggiungere un obiettivo importante anche dal punto di vista del Cantone, e viene garantito che le superfici sfruttate sono impiegate in modo ottimale secondo lo stato attuale delle conoscenze. Gli obiettivi cantonali importanti derivano dal piano direttore cantonale o dalla legge cantonale sulla pianificazione e sull’edilizia. Tali obiettivi possono ad esempio comprendere la realizzazione di poli di sviluppo cantonali, l’attuazione di progetti infrastrutturali pubblici o lo sviluppo insediativo all’interno dei comprensori insediativi esistenti, ossia la chiusura dei vuoti edificatori. Le prescrizioni del piano direttore devono essere verificate a livello di piano di utilizzazione. Un’utilizzazione ottimale è costituita, ad esempio, dalla realizzazione di una densità di sfruttamento adeguatamente elevata e, (anche) per utilizzazioni a scopo lavorativo, da un tipo di costruzione a più piani. Le prove della realizzazione di obiettivi importanti, anche da un punto di vista cantonale, e dell’utilizzazione ottimale sono rappresentate da condizioni di diritto positivo della sollecitazione di SAC. Se tali prove non sono sufficienti, il consumo di SAC non è ammesso; non si giunge quindi a una ponderazione degli interessi.

Un’ulteriore condizione per il cambiamento di destinazione delle SAC è rappresentata dall’articolo 30 capoverso 2 OPT, il quale stabilisce che il Cantone deve garantire sempre il contingente SAC attribuitogli nel Piano settoriale SAC. Se un progetto non riesce a fornire tale prova, ciò si opporrebbe all’approvazione, anche qualora le altre condizioni fossero, di per sé, favorevoli al progetto. I Cantoni che sono scesi al di sotto della soglia minima del loro contingente SAC sono autorizzati a delimitare nuove zone edificabili in tali superfici soltanto se possono compensarle al di fuori delle zone edificabili (sulla compensazione cfr. P8 e P9) o se designano zone di pianificazione per territori non urbanizzati situati in zone edificabili esistenti. Un azzonamento di SAC fallisce anche qualora non sia conforme alle condizioni di cui all’articolo 15 capoverso 4 LPT in ambito di nuovi azzonamenti.

Se le condizioni di diritto positivo per il cambiamento di destinazione di SAC sono soddisfatte, si procede alla ponderazione degli interessi.

### Altre esigenze relative alla protezione delle SAC

Ai sensi dell’articolo 1 capoverso 2 lettera a LPT le misure pianificatorie sostengono gli sforzi intesi a proteggere le basi naturali della vita, come il suolo e il paesaggio, e – ai sensi dell’articolo 1 capoverso 2 lettera d LPT – a garantire una sufficiente base di approvvigionamento del Paese. Sebbene in tale contesto le SAC non vengano esplicitamente nominate, esse (insieme alle superfici coltive) sono nel campo degli obiettivi di queste disposizioni di protezione.

Alla protezione delle SAC si fa espressamente riferimento con il principio pianificatorio di cui all’articolo 3 capoverso 2 lettera a LPT, il quale stabilisce che occorre mantenere per l’agricoltura sufficienti superfici coltive idonee, segnatamente superfici per l'avvicendamento delle colture. Si tratta di un «importante obiettivo della pianificazione territoriale», a cui occorre dare adeguata importanza nella ponderazione degli interessi. La garanzia delle SAC costituisce un interesse nazionale. Ne consegue che, nell’ambito della ponderazione degli interessi ai sensi dell’articolo 3 OPT, le SAC godono di una protezione maggiore rispetto alle altre superfici agricole. Nel contesto della ponderazione degli interessi, si tratta di una graduale rivalutazione; ciò non toglie che anche la protezione delle SAC costituisce parte della ponderazione degli interessi e che, con ciò, essa – se necessario – deve cedere il passo ad altre esigenze di tutela. Gli obiettivi di pianificazione e i principi non forniscono una protezione assoluta delle SAC.

Nel caso in cui sia necessario sfruttare delle SAC, l’autorità pianificatoria deve verificare quali alternative possono ragionevolmente essere prese in considerazione. Lo sfruttamento delle superfici per l’avvicendamento delle colture va pertanto concesso soltanto se, tenendo conto dell’importanza di tali superfici in quanto beni da proteggere nell’ambito dell’interesse nazionale, dal punto di vista della pianificazione del territorio non vi sono altre soluzioni percorribili.

# Prove

## Esame ai sensi degli articoli 17 e 21 OPT

L’Ufficio federale dello sviluppo territoriale esegue un esame destinato ai dipartimenti richiedenti, con l’obiettivo di valutare se sono adempiuti i presupposti per cui sia possibile approvare un documento in quanto piano settoriale ai sensi dell’articolo 13 della Legge sulla pianificazione del territorio (art. 17 cpv. 2 LPT) [[36]](#footnote-37). L’esame verifica, tenendo conto dell’articolo 21 capoverso 2 LPT, se le esigenze relative ai contenuti, alle procedure e alla forma sono soddisfatte.

La seguente analisi delle dichiarazioni materiali del piano settoriale e del Rapporto esplicativo, mostra che tutte le esigenze relative ai contenuti, alle procedure e alla forma vengono soddisfatte.

### Esigenze relative ai contenuti

Con il suo obiettivo, le sue indicazioni e i suoi principi, il Piano settoriale SAC fornisce un importante contributo all’attuazione della LPT, in particolare per quanto riguarda l’articolo 1 capoverso 2 lettera d LPT, ai sensi del quale con misure pianificatorie si mira a garantire una sufficiente base di approvvigionamento del Paese, e l’articolo 3 capoverso 2 lettera a, ai sensi del quale occorre mantenere per l’agricoltura sufficienti superfici coltive idonee, segnatamente SAC. Inoltre, in quanto misura preventiva per la garanzia dell’approvvigionamento di derrate alimentari in caso di grave penuria, il piano settoriale fornisce un contributo essenziale agli obiettivi dell’approvvigionamento economico del Paese.

Siccome il Piano settoriale SAC, con il contributo di tutti i Cantoni, protegge l’estensione minima delle SAC dall’edificazione e, con ciò, frena lo sviluppo disordinato degli insediamenti, esso ha notevoli ripercussioni sul territorio. Inoltre, giacché spesso le SAC contribuiscono alla preservazione dell’apertura del paesaggio, alla conservazione della biodiversità e delle superfici di compensazione ecologica ecc., la loro distruzione può ripercuotersi anche su altri aspetti oltre a quelli legati alla produzione di derrate alimentari. Nei principi del piano settoriale viene illustrato come si debba effettuare la garanzia delle SAC e come questi stessi principi siano armonizzati tra loro.

I seguenti capitoli, 6.1.2 e 6.1.3, illustrano altresì la compatibilità con le pianificazioni e le prescrizioni vigenti (art. 2 cpv. 1 lett. e OPT; art. 21 cpv. 2 lett. b OPT). Le esigenze relative ai contenuti dell’articolo 14 OPT sono quindi soddisfatte.

### Compatibilità con altre pianificazioni della Confederazione e dei Cantoni

***Piani settoriali***

Siccome il Piano settoriale SAC non contiene indicazioni concrete a livello territoriale, non è possibile individuare conflitti concreti o incompatibilità con gli attuali piani settoriali. Sulla gestione dei progetti federali in relazione con il Piano settoriale SAC viene messo l’accento nei rispettivi principi e nelle relative spiegazioni.

***Concezioni***

Tra le attuali concezioni della Confederazione e il Piano settoriale SAC non sussistono conflitti.

***Altre pianificazioni della Confederazione e piani direttori cantonali***

Siccome il Piano settoriale SAC, in quanto caso speciale, non contiene indicazioni concrete a livello territoriale, che motivino una reale necessità di coordinamento in ogni singolo caso, si è deciso di rinunciare a un’analisi sistematica della compatibilità con altre pianificazioni della Confederazione e piani direttori cantonali. La questione dei diversi legami tra la pianificazione direttrice cantonale e il Piano settoriale SAC viene direttamente affrontata nei rispettivi principi generali e nelle relative spiegazioni.

### Compatibilità con il progetto territoriale Svizzera

Con l’obiettivo di garantire i migliori suoli agricoli della Svizzera in termini di qualità e quantità, il Piano settoriale SAC contribuisce al raggiungimento degli obiettivi fondamentali del Progetto territoriale Svizzera. In particolare, l’obiettivo 2 «tutelare le risorse naturali» e la strategia 2 «valorizzare gli insediamenti e i paesaggi».

Così facendo la garanzia delle SAC fornisce un notevole contributo agli sforzi tesi a ridurre al minimo la perdita di superfici agricole utili in modo tale da poter mantenere a lungo termine un grado di autoapprovvigionamento il più elevato possibile e, indirettamente, fornire un contributo al contenimento della dispersione degli insediamenti. In tal modo si contribuisce anche al rafforzamento dell’agricoltura. Il piano settoriale, inoltre, sostiene indirettamente la conservazione delle basi naturali della vita, delle superfici di compensazione ecologica, della diversità dei siti naturali, della biodiversità nonché della garanzia di spazi ricreativi.

Per quanto concerne le SAC, il Progetto territoriale Svizzera formula le seguenti affermazioni specifiche:

«Per assicurare una base di approvvigionamento sufficiente occorre conservare le superfici agricole e preservarle dallo sviluppo insediativo disordinato. Le grandi superfici agricole multifunzionali devono essere mantenute a lungo termine quali spazi interconnessi. Grande attenzione va rivolta alle superfici per l’avvicendamento delle colture e ai suoli agricoli di qualità. Per coordinare i diversi interessi è necessario cercare la collaborazione tra agricoltura e selvicoltura, turismo, protezione della natura e del paesaggio e politica regionale»[[37]](#footnote-38).

«La Confederazione si adopera per la protezione delle superfici coltive, in particolare delle superfici per l’avvicendamento delle colture. I Cantoni creano le premesse territoriali affinché l’agricoltura possa continuare ad esistere, conservano grandi spazi agricoli e terreni agricoli collegati tra loro, in particolare superfici per l’avvicendamento delle colture»[[38]](#footnote-39).

Il Piano settoriale SAC fornisce un importante contributo in tal senso.

### Esigenze relative alle procedure

Per l’elaborazione del Piano settoriale SAC, sin dall’inizio si è collaborato intensamente e in partenariato con gli Uffici federali interessati. Oltre allo sviluppo congiunto del piano settoriale da parte dell’ARE, dell’UFAG e dell’UFAM, l’UFAE è stato coinvolto in modo sostanziale. Durante la fase di elaborazione sono stati più volte coinvolti altri Uffici federali e rappresentanti dei Cantoni interessati nell’ambito di diversi workshop.

*Con una lettera del 20 dicembre 2018 e la pubblicazione sul Foglio federale (FF 2018 6600), è stata avviata la consultazione dei Cantoni, mentre alla popolazione, alle associazioni e alle organizzazioni interessate è stata offerta la possibilità di esprimersi sulla bozza del piano settoriale. I risultati della consultazione e della procedura di partecipazione della popolazione (cfr. documento separato) come pure i pareri dei Cantoni nel quadro dell’articolo 20 LPT sono confluiti nella rielaborazione del piano settoriale. Le esigenze degli articoli 17 – 20 OPT sono adempiute.*

### Esigenze relative alla forma

I capitoli 3 e 4 del piano settoriale contengono gli obiettivi, le indicazioni e i principi vincolanti per le autorità, mentre il capitolo 1 presenta le informazioni necessarie in merito alla situazione iniziale. Contrariamente a quanto avviene per gli altri Piani settoriali della Confederazione, in questo caso non viene pianificato alcun progetto; vengono invece definite in modo vincolante l’estensione minima nazionale di SAC e la rispettiva ripartizione tra i Cantoni (indicazioni 1 e 2). La distribuzione geografica di ciascun inventario SAC cantonale aggiornato potrà essere consultata sul geoportale nazionale verosimilmente a partire dal 2021.

Nei capitoli 1.1 e 1.2, il Rapporto esplicativo descrive il motivo nonché lo svolgimento e la collaborazione nell’ambito dell’elaborazione del piano settoriale. Il modo in cui si è tenuto conto dei diversi interessi viene esplicitato nei rispettivi principi generali e nelle relative spiegazioni.

*Un documento separato fornisce indicazioni sui risultati della consultazione e della procedura di partecipazione pubblica. Le esigenze dell’articolo 15 capoverso 2 e dell’articolo 6 OPT sono perciò adempiute.*

*Il piano settoriale approvato dal Consiglio federale e il Rapporto esplicativo sono documenti pubblici e verranno resi accessibili via Internet.*

## Compatibilità con la Strategia per uno sviluppo sostenibile della Confederazione

Il suolo è una risorsa limitata che può essere preservata per le generazioni future solo se viene utilizzata in modo sostenibile. Nella Strategia per uno sviluppo sostenibile 2016 – 2019 il suolo, e con ciò anche le SAC, rivestono un ruolo importante nel Campo di azione 2 «Sviluppo degli insediamenti, mobilità e infrastruttura»[[39]](#footnote-40) e nel Campo di azione 4 «Risorse naturali»[[40]](#footnote-41). In questi campi d’azione il Piano settoriale SAC viene definito un importante elemento per garantire a lungo termine le funzioni del suolo. Con la garanzia vincolata dell’estensione minima, il Piano settoriale SAC è, attualmente, l’unico strumento in cui una parte dei terreni agricoli di una determinata qualità venga esplicitamente tutelata a livello federale.

# Basi legali a livello federale

Costituzione federale della Confederazione Svizzera del 18 aprile 1999 (Cost.; RS 101)

**Protezione del suolo**

Ordinanza del 1° luglio 1998 contro il deterioramento del suolo (O suolo; RS 814.12)

Ordinanza del 4 dicembre 2015 sui rifiuti (OPSR, RS 814.600)

**Espropriazione**

Legge federale del 20 giugno 1930 sulla espropriazione (LEspr; RS 711)

**Geoinformazioni**

Legge del 5 ottobre 2007 sulla geoinformazione (LGI; RS 510.62)

Ordinanza del 21 maggio 2008 sulla geoinformazione (OGI; RS 510.620

**Approvvigionamento del Paese**

Legge federale del 17 giugno 2016 sull’approvvigionamento economico del Paese (LAP; RS 531)

**Agricoltura**

Ordinanza del 23 ottobre 2013 concernente i pagamenti diretti all'agricoltura (OPD; RS 910.13)

Legge federale del 4 ottobre 1991 sul diritto fondiario rurale (LDFR; RS 211.412.11)

Ordinanza del 7 dicembre 1998 sulla terminologia agricola (OTerm; RS 910.91)

Legge federale del 29 aprile 1998 sull’agricoltura (LAgr; RS 910.1)

**Pianificazione del territorio**

Legge del 22 giugno 1979 sulla pianificazione del territorio (LPT; RS 700)

Ordinanza del 28 giugno 2000 sulla pianificazione del territorio (OPT; RS 700.1)

**Statistica**

Ordinanza del 30 giugno 1993 sulle rilevazioni statistiche (RS 431.012.1)

**Ambiente**

Legge federale del 24 gennaio 1991 sulla protezione delle acque (LPAc,; RS 814.20)

Ordinanza del 28 ottobre 1998 sulla protezione delle acque (OPAc; RS 814.201)

**Bosco**

Legge forestale del 4 ottobre 1991 (LFo; RS 921.0)

Ordinanza del 30 novembre 1992 sulle foreste (OFo; RS 921.01)

1. Rapporto del gruppo di esperti su incarico del Dipartimento federale dell’ambiente, dei trasporti, dell’energia e delle comunicazioni (DATEC) (2018). Rielaborazione e rafforzamento del piano settoriale delle superfici per l’avvicendamento delle colture. <https://www.are.admin.ch/are/it/home/sviluppo-e-pianificazione-del-territorio/strategia-e-pianificazione/concezioni-e-piani-settoriali/piani-settoriali-della-confederazione/sac/rielaborazione-e-rafforzamento.html>, stato: luglio 2018. [↑](#footnote-ref-2)
2. Sui contenuti delle raccomandazioni 1 e 2 per il mantenimento e l’ulteriore sviluppo del Piano settoriale SAC nonché per la garanzia della sicurezza dell’approvvigionamento in caso di grave penuria come principale obiettivo del piano settoriale, il gruppo di esperti si è espresso all’unanimità. Ciascuna delle altre raccomandazioni è stata oggetto di commento nel rapporto degli esperti in relazione al consenso da essa ottenuto. [↑](#footnote-ref-3)
3. Messer, M. et al. (2016): Bewirtschaftung der besten landwirtschaftlichen Flächen in der Schweiz; Kantonale Praktiken und Entwicklungsperspektiven. Lausanne: CEAT [118 pagg.]. /myx GmbH (2016): Agrarpedologische Analyse der Fruchtfolgeflächen. Im Auftrag des Bundesamts für Raumentwicklung. [↑](#footnote-ref-4)
4. Office fédéral de l’aménagement du territoire (1986), Relevé et garantie des surfaces d’assolement. Art. 11 à 16 de l’ordonnance du 26 mars 1986 sur l’aménagement du territoire. Rapport explicatif, Berne. [↑](#footnote-ref-5)
5. Bundesamt für Raumplanung/Bundesamt für Landwirtschaft (1983): Raumplanung und Landwirtschaft - Vollzugshilfe, Bern. [↑](#footnote-ref-6)
6. myx GmbH (2016): Agrarpedologische Analyse der Fruchtfolgeflächen. Im Auftrag des Bundesamts für Raumentwicklung. [↑](#footnote-ref-7)
7. Questa problematica si presenta ad esempio nel caso di suoli situati lungo infrastrutture di trasporto. Tali superfici, a causa dell’immissione di inquinanti, non adempiono quasi più ai criteri di qualità SAC. In futuro, perciò, nell’ambito della delimitazione di SAC/dell’aggiornamento degli inventari SAC lungo infrastrutture di trasporto, occorrerà rivolgere una particolare attenzione alle direttive contenute nei criteri di qualità SAC, relative alla concentrazione di sostanze nocive. Alla luce dell’attuale entità o dell’entità attesa di tale impatto, occorrerà rispettare una determinata distanza dalle infrastrutture di trasporto. [↑](#footnote-ref-8)
8. PNR 68, Ufficio federale dell'ambiente UFAM, Ufficio federale dell’agricoltura UFAG, Ufficio federale dello sviluppo territoriale ARE (a c.) (2015): Meraviglie del suolo – un opuscolo pubblicato nel 2015, Anno internazionale del suolo. [↑](#footnote-ref-9)
9. Office fédéral du développement territorial ARE (2003): Dix ans de Plan sectoriel des surfaces d’assolement (SDA); Expériences des cantons, attentes envers la Confédération. [↑](#footnote-ref-10)
10. Keller A., Franzen J., Knüsel P., Papritz A., Zürrer M. (2018): Plateforme d’information des sols suisse (PIS-CH). Synthèse thématique 4 du Programme national de recherche «Utilisation durable de la ressource sol» (PNR 68), Berne. [↑](#footnote-ref-11)
11. Office fédéral pour l’approvisionnement économique du pays OFAE (2017), Rapport sur les risques auxquels est exposé l’approvisionnement du pays. [↑](#footnote-ref-12)
12. Superfici coltive = superficie agricola utile e regione d’estivazione [↑](#footnote-ref-13)
13. Office fédéral pour l’approvisionnement économique du pays OFAE (2017), Rapport sur les risques auxquels est exposé l’approvisionnement du pays. [↑](#footnote-ref-14)
14. Secondo gli Scenari dell’evoluzione della popolazione in Svizzera 2015-2045 dell’UST (2015), la popolazione svizzera dovrebbe attestarsi a 9,5 mio. di persone nel 2030 e a 10,2 mio di persone nel 2045. L’ONU stima invece per la Svizzera una popolazione di circa 9,2 mio. di abitanti per il 2030 (ONU, 2015), un dato leggermente inferiore rispetto alle stime fornite dall’UST. [↑](#footnote-ref-15)
15. Last, L., Buchmann, N., Gilgen, A., Grant, M. & Shreck, A. (2015): Foresight Study: Research for a Sustainable Swiss Food System. ETH Zürich. [↑](#footnote-ref-16)
16. Consiglio federale (2015): Messaggio (15.050) del 24 giugno 2015 concernente l’iniziativa popolare «Per la sicurezza alimentare». [↑](#footnote-ref-17)
17. Last, L., Buchmann, N., Gilgen, A., Grant, M. & Shreck, A. (2015): Foresight Study: Research for a Sustainable Swiss Food System. ETH Zürich. [↑](#footnote-ref-18)
18. Office fédéral du développement territorial ARE (2003): Dix ans de Plan sectoriel des surfaces d’assolement (SDA); Expériences des cantons, attentes envers la Confédération. [↑](#footnote-ref-19)
19. Ufficio federale della pianificazione del territorio, Ufficio federale dell’agricoltura, UFPT/UFAG (1992): Piano settoriale delle superfici per l’avvicendamento delle colture (SAC), Estensione totale minima delle superfici per l’avvicendamento delle colture e relativa ripartizione tra i Cantoni, Berna. [↑](#footnote-ref-20)
20. Rieder S., Landis F., Lienhard A., Schwenkel C., Dolder O. (2014): Stärkung des Vollzugs im Umweltbereich – Schlussbericht im Auftrag des Bundesamts für Umwelt (BAFU). Interface/Kompetenzzentrum für Public Management der Universität Bern, Luzern. [↑](#footnote-ref-21)
21. Eidg. Forschungsanstalt für Agrarökologie und Landbau (1997): Kartieren und Beurteilen von Landwirtschaftsböden. Schriftenreihe Nr. 24. Zürich-Reckenholz. [↑](#footnote-ref-22)
22. Amt für Umwelt Solothurn (2017): Bodenkartierung Kanton Solothurn. Projekthandbuch. Kartiermethodik Teil III. Kartiermethode FAL 24+. Solothurn. [↑](#footnote-ref-23)
23. myx GmbH (2016): Agrarpedologische Analyse der Fruchtfolgeflächen. Zürich. [↑](#footnote-ref-24)
24. Ufficio federale dello sviluppo del territorio e Ufficio federale dell’agricoltura ARE/UFAG (1977): Carte delle attitudini climatiche per l’agricoltura in Svizzera 1:200 000. Consultabile al sito web map.geo.admin.ch; alla voce Geocatalogo / Natura ed ambiente / Atmosfera, climatologia / Clima - Visione d’insieme (stato dei dati: 2008). [↑](#footnote-ref-25)
25. Ufficio federale dell’ambiente UFAM (2003): Prelievo e trattamento preliminare dei campioni per l’analisi del tenore di sostanze nocive nel suolo. [↑](#footnote-ref-26)
26. Cantone di Zurigo: Superfici bersaglio per la valorizzazione e direttive per ricoltivazioni di suolo; Cantone di Lucerna: Valorizzazione del suolo come parte del processo in ambito di azzonamenti, uno strumento per progetti di compensazione di superfici per l’avvicendamento delle colture; Cantone di Glarona: Concezione per la valorizzazione e la ricoltivazione di suolo; Cantone di Uri, Valorizzazione del suolo con materiale di scavo proveniente da SAC azzonate. [↑](#footnote-ref-27)
27. BAFU (a c.) Bellini E. (2015): Suolo e cantieri. Stato della tecnica e della prassi. Ufficio federale dell’ambiente, Berna. Studi sull’ambiente n. 1508: 114 pagg./ Ufficio federale dell’ambiente, delle foreste e del paesaggio UFAFP (2001): Costruire proteggendo il suolo (in corso di revisione). [↑](#footnote-ref-28)
28. ARE, USTRA, UFAM, UFT, UFAC, UFE, UFAG, SG-DATEC, SG-DDPS, SEM (2017). Dichiarazione d'intenti concernente la compensazione delle SAC da applicare in principio nell'ambito di progetti federali. 13 dicembre 2017. [↑](#footnote-ref-29)
29. Office fédéral du développement territorial ARE (2017): Mémorandum du groupe de travail « Infrastructures de la Confédération et SDA ». 8 décembre 2017. [↑](#footnote-ref-30)
30. Office fédéral du développement territorial ARE (2015): Modèle de géodonnées minimale. Documentation sur le modèle. Jeu de géodonnées de base N° 68 Surfaces d’assolement selon le plan sectoriel SA. Version 1.0 du 30.11.2015 [↑](#footnote-ref-31)
31. Nel Piano settoriale delle superfici per l’avvicendamento delle colture originario venne definito per ogni Cantone un coefficiente di detrazione risultante dalla verifica dei rilevamenti cantonali. Questo coefficiente di detrazione consente di eliminare in blocco, dall’inventario aggiornato, le superfici che non presentano qualità SAC (ad es. macchia, corsi d’acqua, strade, edifici ecc.). Nel quadro dell’aggiornamento dei rilevamenti cantonali per mezzo dei geodati, i coefficienti di detrazione originari sono stati parzialmente ridotti o completamente revocati. In linea di principio, uno degli obiettivi dell’aggiornamento è migliorare le basi di dati e poter quindi fare a meno di un coefficiente di detrazione. [↑](#footnote-ref-32)
32. Silvia Tobias, Eidgenössische Forschungsanstalt für Wald, Schnee und Landschaft WSL (2018): Konzept für den Umgang mit Spezialfällen im Sachplan Fruchtfolgeflächen. [↑](#footnote-ref-33)
33. Ai sensi degli art. 41 a e 41 b OPAc. Verrà disposto nella LPT/OPT con l’approvazione del PS SAC. [↑](#footnote-ref-34)
34. Silvia Tobias, Eidgenössische Forschungsanstalt für Wald, Schnee und Landschaft WSL, Oktober 2018: Konzept für den Umgang mit Spezialfällen im Sachplan Fruchtfolgeflächen. [↑](#footnote-ref-35)
35. La maggior parte delle considerazioni che seguono sono tratte dal seguente documento: Stalder, B. (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. [↑](#footnote-ref-36)
36. Di norma ciò avviene sotto forma di un rapporto d’esame distinto, poiché l’ARE non è l’Ufficio federale competente per l’elaborazione di una concezione o di un piano settoriale. Nel caso del Piano settoriale SAC, per il quale l’ARE è l’Ufficio federale competente, in questo capitolo del Rapporto esplicativo viene illustrato come debbano essere soddisfatti i requisiti dell’art. 17 cpv. 2. [↑](#footnote-ref-37)
37. Consiglio federale svizzero, CdC, DCPA, UCS, ACS (2012): Progetto territoriale Svizzera. Versione rielaborata, Berna, pag. 45. [↑](#footnote-ref-38)
38. Ibid., pagg. 50-51. [↑](#footnote-ref-39)
39. Obiettivo 2.2: Arrestare l’estensione degli insediamenti, limitare la loro crescita solo all’interno di aree di sviluppo e di corridoi previsti a tale scopo, proteggere le superfici coltive e gli spazi naturali da un’ulteriore edificazione. [↑](#footnote-ref-40)
40. Obiettivo 4.2: Conservare a lungo termine le funzioni del suolo. Scongiurare il degrado del suolo troppo utilizzato e, dove possibile, garantirne la ricostituzione con le sue funzionalità originali. [↑](#footnote-ref-41)