

# Messaggio

numero

**6923**

data

18 marzo 2014

Dipartimento

TERRITORIO

Concerne

## **Rapporto del Consiglio di Stato sulla mozione 15 ottobre 2012 presentata da Fabio Badasci “Alberi ad alto fusto nelle zone edificabili: a quando una legge cantonale che le vieta per logiche motivazioni di sicurezza”**

Signor Presidente,  
signore e signori deputati,

con il presente rapporto prendiamo posizione sulla mozione 15 ottobre 2012 presentata da Fabio Badasci relativa al tema della convivenza tra alberi ad alto fusto e zone edificabili nonché vie di comunicazioni.

La mozione interessa la protezione dagli alberi ad alto fusto per ragioni di sicurezza e mira in particolare all'introduzione di una disciplina cantonale sulle altezze massime degli alberi nelle zone edificabili o in prossimità di vie di comunicazione .

A mente dello scrivente Consiglio la mozione deve essere respinta per i motivi giuridici illustrati nell'annesso parere, legati, segnatamente, al rispetto dei principi costituzionali che reggono l'attività legislativa e che costituiscono delle condizioni inderogabili per qualsiasi restrizione della garanzia della proprietà.

Vogliate gradire, signor Presidente, signore e signori deputati, l'espressione della nostra massima stima.

Per il Consiglio di Stato:

Il Presidente, P. Beltraminelli  
Il Cancelliere, G. Gianella

### Allegati:

1. Mozione 15 ottobre 2012
2. Parere 20 febbraio 2014 dell'Ufficio giuridico DT

**MOZIONE**

**Alberi ad alto fusto nelle zone edificabili: a quando una legge cantonale che li vieta per logiche motivazioni di sicurezza**

del 15 ottobre 2012

I recenti nubifragi hanno purtroppo solo confermato come la "convivenza" tra alberi ad alto fusto e zone edificabili, ma un po' in generale anche per tutte le vie di comunicazione, non è più accettabile e tollerabile alle condizioni attuali. Infatti, troppe volte assistiamo a gravi incidenti che spesso non causano solo danni materiali, ma anche a persone. Questi incidenti capitano in quanto troppo spesso i proprietari di alberi ad alto fusto non comprendono la pericolosità della vegetazione che abbellisce il proprio giardino e sottovalutano la loro veloce crescita. Si capisce l'importanza del verde nelle città, ma per gli alberi ad alto fusto abbiamo il 60% del nostro territorio ricoperto da bosco e quindi atto ad accogliere questo tipo di vegetazione.

Per questi motivi, con la presente mozione, si chiede al Consiglio di Stato di proporre una soluzione vincolante per tutto il Cantone dove il verde nelle zone edificabili e in prossimità delle vie di comunicazione sia limitato ad altezze massime che possano garantire la necessaria sicurezza a tutti.

Fabio Badasci

**Parere sulla mozione 15 ottobre 2012 presentata da Fabio Badasci “Alberi ad alto fusto nelle zone edificabili: a quando una legge cantonale che le vieta per logiche motivazioni di sicurezza”**

**1. Introduzione**

**1.1 Contenuti della mozione**

Prendendo lo spunto da recenti nubifragi, il mozionante ritiene che la “convivenza” tra alberi ad alto fusto e zone edificabili nonché vie di comunicazioni non sarebbe più accettabile e tollerabile alle condizioni attuali. A suo dire, si assiste troppe volte a gravi incidenti, che spesso causano non solo danni materiali ma anche a persone, in quanto troppo spesso i proprietari di alberi ad alto fusto “(...) non comprendono la pericolosità della vegetazione che abbellisce il proprio giardino e sottovalutano la loro veloce crescita. Si capisce l'importanza del verde nelle città, ma per gli alberi ad alto fusto abbiamo il 60% del nostro territorio ricoperto da bosco e quindi atto ad accogliere questo tipo di vegetazione (...)”.

Si chiede pertanto al Consiglio di Stato di “proporre una **soluzione vincolante per tutto il Cantone dove il verde nelle zone edificabili ed in prossimità delle vie di comunicazione sia limitato ad altezze massime che possano garantire la necessaria sicurezza a tutti**” (parte evidenziata nostra).

**1.2 Temi giuridici della mozione**

La mozione riguarda la **protezione dalle piantagioni**, e specificatamente dagli alberi<sup>1</sup> ad alto fusto **per ragioni di sicurezza**.

La mozione tocca diversi ambiti giuridici. La sua evasione necessita anzitutto un chiarimento sulle **effettive competenze legislative** che i Cantoni detengono in tema di piantagioni e sui **principi costituzionali** che l'attività legislativa deve rispettare. Essa rientra pure nel contesto generale della **garanzia della proprietà** riconosciuta esplicitamente dall'**art. 26 Cost**<sup>2</sup> e più specificatamente in quello delle sue eventuali sue **restrizioni legali** di diritto privato (nell'interesse particolare) e pubblico (nell'interesse pubblico)<sup>3</sup>.

Con riferimento a quest'ultimo aspetto, osserviamo, infatti, che giuridicamente gli alberi sono parte integrante dei fondi su cui trovano (**art. 667 cpv. 2 CC**) e di principio proprietà del loro proprietario<sup>4</sup>. Pertanto, quanto richiesto dalla mozione toccherebbe - limitandoli - i diritti di proprietà fondiaria.

Tutto ciò premesso, pur nell'intento di rimanere sintetici, nel seguito ci chineremo dapprima sulle competenze legislative nel campo delle piantagioni (**cf. 2**). Esporremo in seguito la vigente

<sup>1</sup> In botanica, con il termine di **albero** si intende una pianta legnosa perenne, capace di svilupparsi in altezza grazie ad un fusto legnoso (tronco), che solitamente inizia a ramificarsi a qualche metro dal suolo. L'insieme dei rami e delle foglie determina la chioma che può avere forme diverse a seconda delle specie e delle condizioni ambientali. L'albero si distingue dall'arbusto non per le sue dimensioni ma per la presenza di un tronco nettamente identificabile e privo per un primo tratto di ramificazioni (cfr. Sito Internet [www.it.wikipedia.org](http://www.it.wikipedia.org)).

<sup>2</sup> Costituzione federale della Confederazione svizzera del 18 aprile 1999 (Cost; RS 101). L'art. 26 Cost garantisce la proprietà come istituto (cpv. 1; “Institutsgarantie”) e la protezione dei diritti individuali ad essa legati (cpv. 2; “Bestandesgarantie”).

<sup>3</sup> La garanzia della proprietà non è assoluta: “Il proprietario di una cosa ne può disporre liberamente entro i limiti dell'ordine giuridico” (**art. 641 cpv. 1 CC** – Codice civile svizzero del 10 dicembre 1907; RS 210). Sono restrizioni legali della proprietà tutte le **regole che sopprimono o limitano le facoltà normalmente comprese nel diritto di proprietà** (STEINAUER Paul-Henri, Le droits réels, Tome II, 3° edition, 2002, N. 1751-1753a; cfr. pure DE BIASIO Giorgio / FOGLIA Aldo, Introduzione ai codici di diritto privato svizzero, 2°edizione, 2007 pag. 308, 309).

<sup>4</sup> ROOS Lukas, Pflanzen im Nachbarrecht, 2002, pag. 9, 10; LINDEMANN Alfred, Bäume und Sträucher im Nachbarrecht, 1988, pag. 24.

regolamentazione nel Canton Ticino sulle piantagioni nelle zone edificabili e in prossimità delle vie di comunicazione (cfr. 3). Seguiranno le nostre considerazioni sulla mozione (cfr. 4).

## 2. Competenze legislative nel campo delle piantagioni

Qui di seguito illustriamo la ripartizione delle competenze legislative fra la Confederazione e i Cantoni in tema di piantagioni secondo il **diritto privato** (cfr. 2.1) e il **diritto pubblico** (cfr. 2.2)<sup>5</sup>.

A titolo generale, osserviamo anzitutto che i **Cantoni** detengono una competenza originaria/sussidiaria in tutte le materie la cui regolamentazione non è stata attribuita alla **Confederazione** in forza di una specifica norma costituzionale. Vigè il sistema dell'enumerazione delle competenze federali (cfr. art. 3, 42, 43 Cost)<sup>6</sup>.

### 2.1 Diritto privato

#### 2.1.1 Unificazione del diritto privato a livello federale

Sulla base dell'**art. 122 cpv. 1 Cost** (art. 64 vCost) alla Confederazione compete, fra l'altro, la legislazione nel campo del diritto civile (privato)<sup>7</sup>. La Confederazione ha fatto uso della sua competenza e ha **unificato il diritto privato** nel Codice civile svizzero (CC), nel Codice delle obbligazioni (CO) e nella legislazione speciale, di modo che i Cantoni non possono più, di principio, emanare norme legislative di diritto privato<sup>8</sup>. Eventuali norme cantonali di diritto civile che contrastano con il diritto federale privato non sono valide<sup>9</sup>.

#### 2.1.2 Riserve proprie a favore del diritto privato cantonale

Nonostante l'unificazione del diritto privato a livello federale, per tenere segnatamente conto delle particolarità cantonali l'**art. 5 cpv. 1 CC**<sup>10</sup> autorizza però i Cantoni ad emanare ed abrogare disposizioni di diritto civile nelle materie riservate al diritto cantonale. Si tratta di cosiddette **riserve proprie**, con effetto costitutivo per la vigenza del diritto civile materiale<sup>11</sup>, da interpretarsi restrittivamente<sup>12</sup>.

#### 2.1.3 Norme sulle piantagioni di diritto privato cantonale

Norme cantonali di diritto privato sulle piantagioni possono in particolare essere promulgate in base all'**art. 688 CC**<sup>13</sup>. Il diritto cantonale può prescrivere, in particolare, le **distanze delle piantagioni dal fondo vicino** secondo la **natura dei fondi e delle piante** nonché l'obbligo del proprietario del fondo a **permettere l'avanzamento dei rami o delle radici di piante fruttifere**. Merita pure menzione l'**art. 686 CC**, che facoltizza i Cantoni ad emanare norme edilizie di diritto

<sup>5</sup> In merito cfr. pure ROOS, op. cit. pag. 3-8.; LINDEMANN, op. cit. pag. 13-24.

<sup>6</sup> HÄFELIN Ulrich / HALLER Walter / KELLER Helen, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 8° Auflage, 2012, N. 1049 - 1052; DE BIASIO / FOGLIA, op. cit. pag. 88.

<sup>7</sup> Si tratta di una competenza legislativa globale concorrente (con forza derogatoria successiva) nel senso che i Cantoni rimangono competenti fintanto che la Confederazione non si avvale della sua competenza mediante l'emanazione di leggi (Basler Kommentar [BSK] ZGB I, 4° Auflage, 2010, -SCHMID Hans / LARDELLI Flavio, Art. 5 N. 5).

<sup>8</sup> BSK ZGB I-SCHMID / LARDELLI, Art. 5 N 6, 7; HÄFELIN / HALLER / KELLER, op. cit. N. 1189.

<sup>9</sup> In base all'art. 51 Titolo finale CC e al principio della "*Preminenza e rispetto del diritto federale*" (forza derogatoria del diritto federale) di cui all'art. 49 Cost; BSK ZGB I-SCHMID / LARDELLI, Art. 5 N 7, 12.

<sup>10</sup> Dalla marginale "Rapporti con il diritto cantonale".

<sup>11</sup> Le riserve proprie **fondano** la competenza cantonale in materia di diritto privato (BSK ZGB I-SCHMID / LARDELLI, Art. 5 N 18, DE BIASIO / FOGLIA, op. cit. pag. 88).

<sup>12</sup> Berner Kommentar (BEK), 1962, LIVER Peter, Einleitungsband Art. 5 N. 44.

<sup>13</sup> DTF 126 III 452 consid. 3c; SCOLARI Adelio, Commentario LALPT, LE, LAC, 1996, art. 29 LALPT N. 310.

privato cantonale in merito alle distanze da osservarsi negli scavi e nelle costruzioni nonché ulteriori norme edilizie<sup>14</sup>.

Sistematicamente, tali norme figurano fra quelle che regolano i **rapporti di vicinato**<sup>15</sup>. In genere, quali restrizioni legali della proprietà di diritto privato, tali norme salvaguarderanno, **l'interesse privato** dei vicini<sup>16</sup>.

## 2.2 Diritto pubblico

### 2.2.1 Competenza originaria dei Cantoni

Come già esposto precedentemente, in virtù dell'art. 3 Cost i Cantoni sono per principio competenti a emanare norme di diritto pubblico, mentre la Confederazione è a sua volta competente a legiferare in materie di diritto pubblico solo nelle competenze ad essa espressamente riservate<sup>17</sup>.

### 2.2.2 Diritto pubblico federale, cantonale e comunale: riserve improprie e "forza espansiva"

Il principio della competenza originaria dei Cantoni nel campo del diritto pubblico viene pure espressamente riconosciuto dal diritto privato federale all'**art. 6 CC**<sup>18</sup> *in generale* e all'**art. 702 CC**<sup>19</sup> *nello specifico campo della proprietà fondiaria*. Si tratta di **riserve improprie**, di valore solo dichiarativo<sup>20</sup>, che riconoscono pure la cosiddetta "**forza espansiva**"<sup>21</sup> **del diritto pubblico cantonale**, rispettivamente dell'intero diritto pubblico (Cantone, Confederazione, Comuni)<sup>22</sup>.

Più specificatamente.

Riconoscendo che il diritto civile federale non limita le competenze di diritto pubblico dei Cantoni, l'art. 6 CC permette l'emanazione di norme cantonali nell'interesse pubblico che completano o rafforzano il diritto privato federale<sup>23</sup>. I Cantoni hanno facoltà (anche senza riserva espressa) di emanare norme di diritto pubblico anche negli ambiti per i quali è prevista - come è il caso per le piantagioni sulla base dell'art. 688 CC - una riserva in favore del diritto civile cantonale<sup>24</sup>.

Riconoscendo invece a Confederazione, Cantoni e Comuni la facoltà di emanare, nell'ambito delle proprie competenze, delle restrizioni al diritto di proprietà fondiaria nell'interesse pubblico<sup>25</sup>, l'art. 702 CC contiene invece una *esemplificazione* di alcuni ambiti giuridici in cui la proprietà fondiaria

<sup>14</sup>Tali norme di diritto privato cantonale mantengono la loro natura giuridica nella misura in cui non siano state, nel tempo, sostituite da norme di diritto pubblico cantonale pianificatorio ed edilizio (BSK ZGB II, 3° Auflage, 2007, - REY Heinz, Art. 685/686 N. 16 -19).

<sup>15</sup>Ossia gli artt. 684 - 698 CC e 706 - 710 CC. I rapporti di vicinato consistono in quell'insieme di **regole che restringono la libertà del proprietario fondiario nell'interesse dei propri vicini** (ma anche suo), in modo da facilitare la loro coesistenza pacifica e di permettere la migliore utilizzazione possibile di ogni fondo (funzione economica - sociale del diritto di vicinato) (Repertorio Giurisprudenza Patria - RGP 1979 pag.290; SCOLARI Adelio, Commentario, Annotazioni preliminari agli artt. 102-164 LAC N. 1404; cfr. pure JACOMELLA / LUCCHINI, op. cit. pag. 17; STEINAUER, op. cit. N. 1803).

<sup>16</sup>JACOMELLA Vincenzo / LUCCHINI Marco , I rapporti di vicinato nel Cantone Ticino, 1996, pag. 22; DE BIASIO / FOGLIA, op. cit. pag. 309.

<sup>17</sup>DE BIASIO / FOGLIA, op. cit. pag. 97.

<sup>18</sup>Dalla marginale "Rapporti con il diritto pubblico cantonale".

<sup>19</sup>Dalla marginale "Restrizioni di diritto pubblico".

<sup>20</sup>Le riserve improprie **confermano** la competenza originaria cantonale in materia di diritto pubblico sancita dall'art. 3 Cost (DE BIASIO / FOGLIA, op. cit. pag. 88).

<sup>21</sup>Intesa quale "intromissione" del diritto pubblico nel diritto civile federale: "*rechtliche Einwirkungsmöglichkeit der Kantone auf Verhältnisse, die bereits vom Bundeszivilrecht geordnet sind*" (DTF 132 III 49; BSK ZGB I - SCHMID / LARDELLI, Art. 6 N 2; DE BIASIO / FOGLIA, op. cit. pag. 98).

<sup>22</sup>BSK ZGB II-REY Heinz, Art. 702 N. 1; BSK ZGB I - SCHMID / LARDELLI, Art. 6 N 1; STEINAUER, op. cit. N 1941; DE BIASIO / FOGLIA, op. cit. pag. 88.

<sup>23</sup>BSK ZGB I- SCHMID / LARDELLI, Art. 6 N 2, 10; DE BIASIO / FOGLIA, op. cit. pag. 98.

<sup>24</sup>DTF 132 III 6 riferito alla relazione tra il diritto privato federale in materia di protezione contro le immissioni (negative) e il diritto pubblico cantonale relativo alle piantagioni.

<sup>25</sup>JACOMELLA / LUCCHINI, op. cit. pag. 22.

può essere oggetto di limitazioni di diritto pubblico<sup>26</sup>, segnatamente di **polizia**<sup>27</sup> **edilizia**, del fuoco, sanitaria, **forestale** e **stradale**. Esempio classico di tali restrizioni sono quelle derivanti dai Piani regolatori o dai Regolamenti edilizi comunali<sup>28</sup>. In genere, quali restrizioni legali di diritto pubblico tali norme salvaguarderanno **interessi pubblici**<sup>29</sup>, ma possono pure salvaguardare **sia interessi pubblici che privati** (cosiddette norme miste)<sup>30</sup>.

**Limite** alla forza espansiva del diritto pubblico cantonale è il principio della *“Preminenza del diritto federale”* (art. 49 cpv. 1 Cost). Le norme cantonali non devono infatti contrastare con il diritto federale, privato o pubblico<sup>31</sup>. E meglio, secondo la giurisprudenza del Tribunale federale: l'adozione di norme cantonali è possibile se il legislatore federale non ha regolato la materia in modo esaustivo, le norme devono essere giustificate da un pertinente interesse pubblico e non devono eludere il diritto federale o contraddirne il senso o lo spirito<sup>32</sup>.

### **2.2.3 Norme sulle piantagioni di diritto pubblico federale, cantonale e comunale**

Come vedremo meglio in seguito, nel campo del diritto pubblico in relazione alle piantagioni meritano qui menzione, in particolare, le legislazioni sulla **pianificazione del territorio**, sulla **polizia delle costruzioni (edilizia)**, sulla **natura e il paesaggio**, sulle **foreste** e sulle **strade pubbliche**.

Dalle relative norme costituzionali e legislative concretamente applicabili si evince che la **pianificazione territoriale** spetta ai Cantoni, mentre la Confederazione ne stabilisce i principi (art. 75 cpv. 1 Cost e LPT<sup>33</sup>). La **polizia edilizia** rientra prioritariamente nella competenza dei Cantoni<sup>34</sup>. La **protezione della natura e del paesaggio** compete ai Cantoni, mentre la Confederazione emana prescrizioni a tutela della fauna e della flora (art. 78 cpv. 1, 4 Cost, LPN<sup>35</sup>). Alla Confederazione è stata attribuita la competenza di emanare i principi per la **protezione della foresta** (art. 77 cpv. 2 Cost, LFo<sup>36</sup>). Infine, la **legislazione stradale** è contraddistinta da una complessa ripartizione delle competenze fra Confederazione e Cantone: riservate, segnatamente, le norme federali sulle strade nazionali, la sovranità sulle strade spetta ai Cantoni (art. 82 Cost e contrario) e concerne la loro pianificazione, costruzione e manutenzione<sup>37</sup>.

In questi ambiti, il Comune beneficia di **autonomia** (art. 50 cpv. 1 Cost, art. 16 cpv. 2 Cost.cant<sup>38</sup>, art. 1, 2 LOC<sup>39</sup>) - fra cui la facoltà di promulgare norme giuridiche ne rappresenta l'elemento principale - in quelle materie che la legislazione cantonale, di rango costituzionale o di rango inferiore alla costituzione, non regola esaurientemente, ma lascia in tutto o in parte

<sup>26</sup>STEINAUER, op. cit., N 1938. Come per le restrizioni di diritto pubblico dei diritti fondamentali in genere (art. 36 Cost) anche le restrizioni della garanzia della proprietà, oltre che sorrette da una sufficiente **base legale**, devono essere giustificate da un **preponderante interesse pubblico** o dalla protezione di diritti fondamentali altrui, essere **proporzionate** allo scopo e non toccare l'**essenza** del diritto fondamentale. Devono pure rispettare pure gli **altri principi costituzionali**. Se equivalenti a espropriazione devono essere **indennizzate** (STEINAUER, op. cit., N 1943).

<sup>27</sup>Le norme di polizia hanno lo scopo di salvaguardare i cosiddetti **beni di polizia** (come la sicurezza e la salute pubblica) riassumibili nella nozione generale dell' **ordine pubblico e della sicurezza pubblica** (SCOLARI Adelio, Diritto amministrativo, parte speciale, 1993, N 989; HÄFELIN Ulrich / MÜLLER Georg / UHLMANN Felix, Allgemeines Verwaltungsrecht, 6° Auflage, 2010, N. 2433; TSCHANNEN Pierre / ZIMMERLI Ulrich / MÜLLER Markus, Allgemeines Verwaltungsrecht, 3° Auflage, 2009, § 54 N 7-10).

<sup>28</sup>BSK ZGB II - REY Art. 702 N. 2; JACOMELLA / LUCCHINI, op. cit. pag. 22; cfr pure LUCCHINI Marco, Compendio giuridico per l'edilizia, 1999, pag. 218.

<sup>29</sup>JACOMELLA / LUCCHINI, op. cit., pag. 22.

<sup>30</sup>BSK ZGB II - REY Art. 680 N. 5; JACOMELLA / LUCCHINI, op. cit. pag. 23.

<sup>31</sup>BSK ZGB I - SCHMID / LARDELLI, Art. 6 N 10, 11 BSK ZGB II - REY, Art. 702 N. 8; STEINAUER, op. cit. N. 194 in fine; DTF 132 III 6 consid. 3.2.

<sup>32</sup>DTF 132 III 6 consid. 3; BSK ZGB II - REY art. 702 N. 7, 8; HÄFELIN / HALLER / KELLER, op. cit. N. 1190.

<sup>33</sup>Legge federale sulla pianificazione del territorio del 22 giugno 1979 (LPT; RS 700).

<sup>34</sup>KAYSER Martin, Bundesstaatsrecht, Repetitorium 2004 pag. 150; MICHEL Nicolas, Droit public de la construction, 1997, N 1348.

<sup>35</sup>Legge federale sulla protezione della natura e del paesaggio del 1° luglio 1966 (LPN; RS 451).

<sup>36</sup>Legge federale sulle foreste del 4 ottobre 1991 (LFo; RS 921.0).

<sup>37</sup>TSCHANNEN / ZIMMERLI / MÜLLER, op. cit. § 51 N 24, 25.

<sup>38</sup>Costituzione della Repubblica e Cantone Ticino del 14 dicembre 1987 (Cost.cant; RL 1.1.1.1).

<sup>39</sup>Legge organica comunale del 10 marzo 1987 (LOC; RL 2.1.1.2).

all'ordinamento del Comune<sup>40</sup>. Il Comune ticinese fruisce di autonomia tutelabile, ad esempio, in vari settori del campo edilizio e della pianificazione del territorio nonché in materia di polizia edilizia in particolare<sup>41</sup>.

### 3. Piantagioni: vigente regolamentazione nel Canton Ticino

Già si è detto che i Cantoni sono autorizzati a promulgare norme sulle piantagioni tanto di diritto privato, quanto di diritto pubblico<sup>42</sup>.

Nel Canton Ticino, sulle piantagioni vige la seguente regolamentazione di **diritto privato** (cfr. 3.1) e di **diritto pubblico** (cfr. 3.2).

#### 3.1 Diritto privato

Con la promulgazione degli artt. **art. 155 - 159 LAC**, il Canton Ticino *ha fatto uso* - così come la maggioranza dei Cantoni Svizzeri - della facoltà conferita al diritto cantonale dall'art. **688 CC** di prevedere determinate **distanze delle piantagioni dal fondo vicino**, fissando tali distanze, oltre che in funzione della **destinazione del fondo**, in funzione della **natura della pianta**<sup>43</sup>.

In quanto norme sui rapporti di vicinato, quelle sulle distanze delle piantagioni hanno lo **scopo di ridurre in misura sopportabile gli inconvenienti (immissioni, ingerenze dirette) al fondo vicino**. Infatti anche le piantagioni, come le opere edili, gli scavi, i depositi di materiali, ecc. possono arrecare danni alla proprietà del vicino. Con lo sviluppo delle radici nel sottosuolo e della massa dei rami e del fogliame nel soprassuolo, le piante possono, infatti, invadere la proprietà sotterranea o aerea del vicino (immissioni d'ombra, di foglie, di umidità, ostacolo alla veduta) danneggiando le opere o le cose in essa contenute<sup>44</sup>.

Il legislatore cantonale si è preoccupato di fissare le distanze tenendo conto sia del **tipo delle piante** (alto fusto, basso fusto, fruttifere, ornamentali, viti), sia del **genere del fondo vicino** (abitazioni, orti, giardini e vigne; altri fabbricati e fondi coltivati; selve e boschi)<sup>45</sup>. Le maggiori distanze sono previste per le **piante ad alto fusto**<sup>46</sup>: non è permesso di piantare o lasciare crescere<sup>47</sup> alberi d'alto fusto non fruttiferi e neppure roveri, castagni e noci se non alla distanza di **metri 8** dalle abitazioni, orti, giardini e vigne, e di **metri 6** dagli altri fabbricati e fondi coltivati (**art. 155 LAC**)<sup>48</sup>.

<sup>40</sup>HÄFELIN / HALLER / KELLER, op. cit. N. 976; SCOLARI, Diritto amministrativo parte speciale N. 1101; RDAT 2002 I n. 56 consid. 3b.

<sup>41</sup>SCOLARI, Diritto amministrativo, parte speciale N. 1097; RDAT 2002 I n. 56 consid. 3b.

<sup>42</sup>SCOLARI, Commentario, art. 29 LALPT N. 310.

<sup>43</sup>PIOTET Denis, Droit cantonal complémentaire, in Traité de Droit Privé suisse (TDPS) Vol. I Tome II, 1998 N. 880 pag. 289.

<sup>44</sup>BSK ZGB II-REY, Art. 688 N. 29; LINDEMANN, op. cit. pag. 36; SCOLARI, Commentario, art. 155/159 LAC N. 1484. Per le norme della LAC cfr. pure RGP 1955 pag. 391: " (...) È facile credere che in origine queste limitazioni avessero lo scopo di impedire l'invasione, con rami o radici, nel fondo del vicino. In progresso di tempo deve essersi aggiunta l'idea della protezione contro la molestia che le piante arrecano diminuendo sole e vista alla proprietà altrui. Motivo per cui la nostra legge ha determinato la distanza legale in base a due elementi: l'altezza delle piante e la destinazione del fondo vicino (...)"

<sup>45</sup>JACOMELLA / LUCCHINI, op. cit. pag. 137- 139; SCOLARI, Commentario, art. 155/179 LAC N. 1485.

<sup>46</sup>Ai fini delle distanze prescritte dalla LAC sono da considerare piante d'alto fusto quelle, il cui **fusto**, o semplice o diviso in rami, sorge ad **altezze rilevanti** e in genere **non fruttifere** quali il pino, l'abete rosso, l'abete bianco, il cipresso, il platano, la betulla, il tiglio, il salice, l'olmo, l'ippocastano, la magnolia, l'acacia, la palma, la mimosa, il bambù, ecc... La legge ha aggiunto a tale categoria anche **alcuni alberi fruttiferi** di certa mole e cioè: il castagno, il noce e il rovere (JACOMELLA / LUCCHINI, op. cit. pag. 137; SCOLARI, Commentario, art. 155/159 LAC N. 1486).

<sup>47</sup>Gli art. Art. 155 -157 LAC non sono solo applicabili alle piantagioni **eseguite dall'uomo**, ma pure a tutte le piante che **nascono spontaneamente** e crescono senza la sua opera (SCOLARI, Commentario, art. 155/159 LAC N. 1492; BSK ZGB II - REY, Art. 688 N. 30).

<sup>48</sup>La **misura** della distanza viene basata su **due punti fissi**, cioè il centro dell'albero, che non muta con lo sviluppo dell'albero e il confine del fondo, e il confine del fondo (JACOMELLA / LUCCHINI, op. cit. pag. 140; RGP 1943 pag. 232).

In merito al diritto del vicino sui rami, le radici e i frutti che sporgono sul suo fondo, la LAC *non ha invece fatto uso* della facoltà concessa dall'art. 688 CC, limitandosi a rinviare all'art. 687 CC (**art. 161 LAC**). Rimangono così applicabili le disposizioni sussidiarie di tale normativa, secondo cui, in particolare, **il vicino può tagliare ed appropriarsi i rami sporgenti e le radici penetranti** quando danneggino la sua proprietà e dietro reclamo non siano tolti entro un termine conveniente<sup>49</sup>.

## 3.2 Diritto pubblico

In generale, premettiamo che *a livello cantonale* - tenuto conto dell'art. 702 CC (peraltro ivi espressamente richiamato) - già l'**art. 168 LAC**<sup>50</sup> prescrive che *“Le disposizioni dei piani regolatori ed ogni altra disposizione di polizia edilizia o sanitaria, contenute nei regolamenti locali, quelle delle leggi e regolamenti speciali sulle foreste, sulle arginature e simili materie di pubblica utilità (702), prevalgono a qualsiasi disposizione di diritto privato”* (parte evidenziata nostra).

Nell'ottica delle considerazioni sulla mozione che seguiranno (cfr. infra 4), ci limitiamo ad illustrare qui di seguito le norme di diritto pubblico cantonali rilevanti per le piantagioni previste dalle legislazioni sulla pianificazione del territorio (Lst, RLst)<sup>51</sup>, sull'edilizia (LE, RLE)<sup>52</sup>, sulla protezione della natura e del paesaggio (LCN, RLCN)<sup>53</sup>, sulla foresta (LCFo, RLCFo)<sup>54</sup> e sulle strade pubbliche (Lstr)<sup>55</sup>. Nonostante le interconnessioni esistenti, per motivi di sistematica le nostre considerazioni sono esposte separatamente per le piantagioni nelle zone edificabili (**cfr. 3.2.1**) e in prossimità delle vie di comunicazione (**cfr. 3.2.2**), tenendo segnatamente conto della loro regolamentazione nei piani delle zone e nei piani d'urbanizzazione (precedentemente nei Piani del traffico). Seguiranno delle brevi considerazioni sulle specificità della foresta (**cfr. 3.2.3**).

### 3.2.1 Piantagioni nelle zone edificabili

Occorre anzitutto rilevare che ai fini di strutturare gli insediamenti secondo i bisogni della popolazione, già *a livello federale* il principio pianificatorio<sup>56</sup> dell'**art. 3 cpv. 3 lett. e LPT** prevede che negli insediamenti occorre in particolare **inserire molti spazi verdi ed alberati**<sup>57</sup>.

Alla realizzazione di questo principio, come detto direttamente applicabile, concorrono, in particolare, le normative concernenti la protezione degli alberi, le aree verdi minime<sup>58</sup> nonché le piantagioni (fasce alberate) con filari di piante ad alto fusto sui fondi privati<sup>59</sup>.

<sup>49</sup>SCOLARI, Commentario, art. 161 LAC N. 1502 -1503.

<sup>50</sup>Norma dalla marginale “Prevalenza sui diritti privati”, situata sistematicamente nelle norme della LAC sulle restrizioni di diritto pubblico.

<sup>51</sup>Legge sullo sviluppo territoriale del 21 giugno 2011 (Lst; RL 7.1.1.1) e Regolamento della Legge sullo sviluppo territoriale del 20 dicembre 2011 (RLst; RL 7.1.1.1.1).

<sup>52</sup>Legge edilizia cantonale del 13 marzo 1991 (LE; RL 7.1.2.1) e Regolamento di applicazione della Legge edilizia del 9 dicembre 1992 (RLE; 7.1.2.1.1).

<sup>53</sup>Legge cantonale sulla protezione della natura del 12 dicembre 2001 (LCN; RL; RL 9.3.1.1) e Regolamento della Legge cantonale sulla protezione della natura del 23 gennaio 2013 (RLCN; RL 9.3.1.1.1).

<sup>54</sup>Legge cantonale sulle foreste del 21 aprile 1998 (LCFo; RL 8.4.1.1) e Regolamento della Legge cantonale sulle foreste del 22 ottobre 2002 (RCLFo; RL 8.4.1.1.1).

<sup>55</sup>Legge sulle strade del 23 marzo 1983 (Lstr; RL 7.2.1.2).

<sup>56</sup>I principi pianificatori materiali della LPT sono direttamente applicabili (non abbisognano di legislazione esecutiva cantonale). Essi si indirizzano prioritariamente alle Autorità incaricate di compiti pianificatori e sono giuridicamente vincolanti per le medesime (ZEN RUFFINEN Piermarco / GUY-ECABERT Christine, Aménagement du territoire, construction, expropriation, 2001 N 129 pag.57; WALDMANN Bernhard / HÄNNI Peter, Raumplanungsgesetz, Stämpflis Handkommentar, 2006, Art. 3 N 49; DFGP / UPT, Commento alla LPT, 1981, art. 3 N. 2, 3, 8).

<sup>57</sup>Gli spazi verdi ed alberati, i parchi e i giardini circostanti le abitazioni hanno vieppiù, in particolare nelle aree urbane, ceduto il posto agli ampliamenti stradali, ai parcheggi e piazzali vari. Il principio della lett. e intende salvaguardare i cosiddetti polmoni verdi delle città, siano essi spazi pubblici o privati (DFGP / UPT, Commento alla LPT, 1981, art. 3 N. 53).

<sup>58</sup>WALDMANN / HÄNNI, op. cit, Art. 3 N 4.

<sup>59</sup>In merito alle fasce alberate si osserva come la previgente LALPT prevedeva esplicitamente che le Norme di attuazione del piano regolatore (NAPR) non solo stabilissero le regole generali e particolari sull'utilizzazione e l'edificabilità del suolo (art. 29 cpv. 1 lett. a, b), ma pure che stabilissero la regolamentazione delle aree verdi e alberate (art. 29 cpv. 1 lett. c).

Per quel che specificatamente riguarda la protezione degli alberi osserviamo quanto segue.

Dal punto di vista legale gli alberi singoli, le siepi e i boschetti sono elementi degni di protezione in base all'art. 18 LPN. Singoli alberi vengono considerati singoli elementi naturali del paesaggio (elementi emergenti) e pertanto componenti isolate che si distinguono per il loro grado di naturalità (**art. 2 LCN, art. 7 cifra 2 RLCN**).

In questo contesto, occorre evidenziare che la Lst e il RLst permettono ai Comuni di prevedere nel piano delle zone<sup>60</sup> (art. 20 Lst) e nel Regolamento edilizio (art. 23 Lst) specifici **vincoli di protezione del patrimonio naturale, culturale e del paesaggio (art. 30 cpv. 1 cifra 6 RLst)**. Facoltà analoga è conferita ai Comuni dall'**art. 16 LCN**<sup>61</sup> e dagli **artt. 13 cifra V e 16 lett. b RLCN**.

Singoli alberi, gruppi di alberi o siepi che concorrono a formare la bellezza del paesaggio, rilevati durante l'allestimento degli studi delle componenti naturali, sono pertanto ora inseriti nei Piani delle zone secondo la Lst (prima nei Piani del paesaggio secondo la LALPT) dei Piani regolatori come **elementi naturali protetti d'importanza locale**. A livello normativo, di regola l'abbattimento degli alberi e siepi protetti è ammessa unicamente per **motivi di sicurezza**. In tal caso è necessario che gli alberi eliminati siano sostituiti con esemplari simili<sup>62</sup>.

### **3.2.2 Piantagioni in prossimità di vie di comunicazione**

Le strade fanno parte del demanio artificiale dell'Ente pubblico quali beni d'uso comune<sup>63</sup>. È il diritto pubblico che, di principio, regola il rapporto tra i fondi privati e i fondi appartenenti al patrimonio amministrativo e d'uso comune (art. 664 cpv. 1 CC)<sup>64</sup>.

In questo senso, per le piantagioni in confine con strade cantonali, patriziali o comunali, già **l'art. 162 LAC** riserva le disposizioni di leggi speciali nonché i regolamenti e gli usi locali. Per le piantagioni sulle aree pubbliche (piazze e strade) da parte del comune a scopo di ornamentazione, **l'art. 163 LAC** prevede poi il loro assoggettamento ai regolamenti locali di polizia.

In Ticino, la **Lstr** regola, segnatamente, la pianificazione, la costruzione la manutenzione e l'esercizio delle strade pubbliche, ossia di proprietà del Cantone, dei Comuni, dei Consorzi e dei Patriziati (art. 2 cpv. 2 Lstr).

**L'art. 3 Lstr** regola la **delimitazione delle strade**: *ne fanno parte*, oltre al corpo stradale, tutti gli impianti necessari ad un'adeguata sistemazione tecnica delle medesime, in particolare le opere di protezione esterna, **le piantagioni**, come anche le scarpate quando non si possa ragionevolmente pretendere che il confinante le utilizzi<sup>65</sup>.

**L'art. 6 Lstr** si occupa della **concezione delle strade**. Specifiche Direttive emanate dalla VSS<sup>66</sup> regolano la concezione dello spazio stradale (le basi<sup>67</sup>, gli elementi di sistemazione<sup>68</sup>, e di moderazione<sup>69</sup>) così come le generalità, le definizioni e elementi del profilo geometrico tipo delle

<sup>60</sup>Così come precedentemente già l'art. 28 cpv. 2 lett. h LALPT nel piano del paesaggio. La previgente LALPT prevedeva altresì che le NAPR potessero stabilire l'obbligo di mantenere singoli alberi, gruppi di essi o siepi che concorrevano a formare la bellezza e la caratteristica del paesaggio (art. 29 cpv. 2 lett. d).

<sup>61</sup>TRAM n. 52.2012.213 del 6 novembre 2013.

<sup>62</sup>SCOLARI, Commentario, art. 29 LALPT N. 313a.

<sup>63</sup>SCOLARI, Diritto amministrativo, parte speciale, N 532.

<sup>64</sup>LINDEMANN, op. cit. pag. 49; ROOS, op. cit. pag. 199 con riferimento alla teoria dualistica vigente in Svizzera per la regolamentazione dei beni pubblici in senso stretto.

<sup>65</sup>A ragione della loro pendenza o di altro motivo (Messaggio Lstr pag. 2486).

<sup>66</sup>**Vereinigung Schweizerischer Strassenfachleute / Unione dei professionisti svizzeri delle strade**. Le norme VSS senza assurgere al rango di norme edilizie vincolanti costituiscono comunque un insieme di prescrizioni, frutto delle esperienze vissute, finalizzate ad uniformare la prassi ed orientare l'apprezzamento delle Autorità (RDAT I-2003 N. 41 consid. 4.2; RDAT I-1995 N. 39).

<sup>67</sup>Norma VSS 640 211.

<sup>68</sup>Norma VSS 640 212.

<sup>69</sup>Norma VSS 640 213.

strade<sup>70</sup>, fra cui lo spazio libero visivo della strada. Secondo l'**art. 6a Lstr** le **distanze dalle strade**<sup>71</sup> da mantenere per la realizzazione di edifici o impianti sono indicate nei piani regolatori tramite le linee di arretramento (cpv. 1 prima frase). Di regola, riservate le norme speciali applicabili all'interno dei nuclei, per le strade cantonali tali linee sono fissate a quattro metri dal ciglio (cpv. 1 seconda frase). Qualora le distanze non risultino così stabilite i nuovi edifici o impianti devono essere realizzati ad almeno quattro metri dal ciglio (cpv. 2).

Ai fini della mozione per le piantagioni occorre differenziare due distinte situazioni. E meglio: le piantagioni facenti parte delle strade pubbliche in quanto funzionali alla strada e pertanto necessarie a una loro sistemazione tecnica (**cf. a**) e quelle presenti sui fondi ad esse adiacenti che possono rappresentare un ostacolo alla circolazione, sia impedendo la visuale o nuocendo in altro modo alla sua sicurezza (**cf. b**).

#### **a) Piantagioni facenti parte delle strade pubbliche**

Il progetto stradale costituisce lo strumento per pianificare e realizzare le strade cantonali (**art. 7 cpv. 2 e 10 cpv. 1 Lstr**): esso indica, in particolare, il tracciato delle strade, le linee di arretramento o di allineamento delle costruzioni nonché le altre attrezzature e gli altri impianti previsti dall'art. 3 (**art. 10 cpv. 2 Lstr**).

I Comuni provvedono invece alla pianificazione delle strade locali nell'ambito del Piano regolatore (**art. 8 Lstr**). In questo contesto occorre evidenziare che la Lst e il RLst permettono ai Comuni di prevedere nel piano dell'urbanizzazione la rete delle vie di comunicazione con le relative linee di arretramento e le **alberature** (**art. 21 lett. a Lst, art. 28 cpv. 1 lett. a RLst**)<sup>72</sup>. Concretamente, secondo l'**art. 30 cpv. 3 RLst**, il Regolamento edilizio (art. 23 Lst) stabilisce gli elementi del piano, fra cui la rete delle vie di comunicazione (**lett. a**) e le linee di arretramento (**lett. c**); esso può inoltre stabilire le alberature.

Le alberature legate alle opere viarie sono generalmente dei viali alberati<sup>73</sup>. Specifiche Direttive VSS regolano la loro realizzazione. Esse disciplinano le modalità generali degli **alberi d'allineamento** (viali alberati) quali elementi marcanti del paesaggio all'interno e all'esterno delle località, ai fini, in particolare, di garantire la sicurezza d'esercizio della circolazione per quanto riguarda la visibilità laterale e verticale e la caduta di foglie. I viali alberati non devono, segnatamente, pregiudicare lo spazio libero visivo della strada<sup>74</sup>.

#### **b) Piantagioni sui fondi adiacenti alle strade pubbliche**

La **sicurezza del traffico** sulle strade pubbliche esige che esse siano pure tenute lontane da ogni ragionevole fonte di danno o di pericolo che possa provenire dai fondi adiacenti<sup>75</sup>.

Per offrire alle strade pubbliche una **sufficiente sicurezza** per lo scopo cui essi sono destinate, la Lstr regola pure **il loro rapporto con il terreno adiacente**, prescrivendo obblighi legali d'agire di diversa intensità sia al proprietario di piantagioni sia a quello della strada pubblica<sup>76</sup>. È questo lo scopo dell'**art. 50 Lstr** che ha ripreso ed integrato i previgenti art. 50-52 Lstr in larga

<sup>70</sup>Norma VSS 640 200a.

<sup>71</sup>Le distanze dalle strade (arretramenti o allineamenti che siano) sono volte a definire e strutturare le adiacenze di una strada e possono avere svariate giustificazioni. In particolare assicurano la possibilità di attuare future correzioni stradali, permettono uno sviluppo armonioso degli agglomerati, danno il necessario respiro ai quartieri, migliorano l'estetica dei centri urbani, facilitano la creazione di aree verdi e spazi riservati ai pedoni, contribuiscono in definitiva ad elevare la qualità di vita della popolazione (DTF 109 lb 116 citata in TPT n° 90.2001.34 del 13 dicembre 2001 consid. 6.1).

<sup>72</sup>La previgente LALPT prevedeva che le Rappresentazioni grafiche (in concreto il Piano del traffico) fissassero, in particolare, la rete delle vie di comunicazione per i mezzi di trasporto pubblici e privati con la precisazione delle linee di arretramento (art. 28 cpv. 2 lett. p).

<sup>73</sup>Dipartimento del territorio, Manuale per la redazione dei piani del traffico, dicembre 2002 pag. 21.

<sup>74</sup>Norma VSS 640 677.

<sup>75</sup>Messaggio 2601 del 4 maggio 1982 concernente il progetto di legge sulle strade (in Raccolta dei Verbali del Gran consiglio - RVGC 1982 Volume 4 pag. 2503).

<sup>76</sup>Norme simili valgono anche per le strade nazionali e per altri impianti pubblici (ferrovie, linee elettriche, ecc.).

misura ridondanti<sup>77</sup>. Quale norma di polizia stradale l'**art. 50 Lstr**<sup>78</sup>, è destinata a salvaguardare la sicurezza della circolazione vietando la formazione di ostacoli alla circolazione<sup>79</sup>.

Secondo l'**art. 50 Lstr** sui fondi adiacenti alle strade pubbliche, in particolare all'interno delle linee di arretramento è vietato realizzare opere o impianti (quali ad esempio opere di cinta o muri) come pure **mettere a dimora o lasciar crescere vegetali** che impediscono la visuale oppure nuocciono in altro modo alla sicurezza della circolazione (**cpv. 1**). Il proprietario della strada può esigere in ogni momento la rimozione degli ostacoli alla circolazione; le eventuali contestazioni sono risolte conformemente alla Lespr (**cpv. 2**). Si possono **tagliare i rami sporgenti e le radici penetranti** quando danneggino la strada o il fondo privato se il proprietario, dopo reclamo, non vi provvede entro un termine conveniente (**cpv. 3**).

### 3.2.3 Foresta

La legislazione forestale persegue gli scopi di proteggere la foresta come ambiente naturale di vita (**art. 1 cpv. 1 lett. b LFo, art. 1 cpv. 1 lett. a LCFo**) e di garantire e valorizzare le sue funzioni, in particolare protettive, sociali ed economiche (**art. 1 cpv. 1 lett. c LFo, art. 1 cpv. 1 lett. b LCFo**).

La LFo ha reso necessaria una minima coordinazione con la legislazione sulla pianificazione del territorio<sup>80</sup>. Allo scopo di limitare il concetto dinamico di foresta, in forza dell'**art. 10 cpv. 2 lett. a LFo** (corrispondente al cpv. 2 della normativa in vigore sino al 1° luglio 2013) al momento dell'emanazione e dell'adattamento dei piani di utilizzazione ai sensi della LPT, dev'essere ordinato un **accertamento del carattere forestale**<sup>81</sup> laddove le zone edificabili confinano o confineranno in futuro con la foresta<sup>82</sup>.

In applicazione dell'art. 17 LFo, la legislazione forestale cantonale regola inoltre la **distanza di edifici ed impianti dalla foresta** agli **artt. 6 LCFo e 13 RLCFo**. Tali normative perseguono scopi sia di **polizia edilizia**, proteggendo le costruzioni dai pericoli derivanti dalla caduta di alberi, dagli incendi, dall'umidità e dall'ombra, sia scopi di **polizia forestale**, salvaguardando l'area forestale dagli inconvenienti derivanti da un'eccessiva vicinanza delle costruzioni<sup>83</sup>.

## 4. Considerazioni sulla mozione

A nostro parere, alla creazione di una norma vincolante per tutto il Cantone sulle altezze massime delle piantagioni nelle zone edificabili e in prossimità delle vie di comunicazione **si oppongono** contrastanti ragioni di **interesse pubblico** (**cfr. 4.1**), di **proporzionalità** (**cfr. 4.2**), di **uguaglianza giuridica** (**cfr. 4.3**) nonché di **protezione della situazione acquisita** (**cfr. 4.4**).

Queste nostre conclusioni valgono sia nell'ottica dei vigenti principi costituzionali che regolano l'attività legislativa, sia per quanto riguarda le condizioni di eventuali restrizioni del diritto di proprietà. Tali requisiti devono infatti essere osservati, da un canto, in tutte le attività dello Stato - siano esse legislative, esecutive, giudiziarie - e, d'altro canto, quali specifiche condizioni per la restrizione dei diritti fondamentali (art. 36 Cost; cfr. supra 2.2.2)<sup>84</sup>.

<sup>77</sup>Messaggio 6591 del 11 gennaio 2012 sulla revisione parziale della Legge sulle strade pag. 30 (Commento all'art. 50).

<sup>78</sup>Dalla marginale "Ostacoli alla circolazione".

<sup>79</sup>TRAM 52.2006.307 del 9 ottobre 2009 consid. 3.

<sup>80</sup>JAISSE Stefan M, Der dynamische Waldbegriff und die Raumplanung, 1994, pag. 89.

<sup>81</sup>Per il Canton Ticino, a questo proposito cfr. gli artt. 4 LCFo e 5 RLCFo nonché le Direttive cantionali sull'accertamento del bosco e del suo margine del dicembre 2006.

<sup>82</sup>La recente revisione parziale della legislazione forestale entrata in vigore il 1° luglio 2013 permette al Cantone di delimitare dei margini statici della foresta anche al di fuori delle zone edificabili (art. 10 cpv. 2 lett. b LFo, art. 12a dell'Ordinanza sulle foreste - OFo; RS 921.01).

<sup>83</sup>STF 1C 621 / 2012, 1C 623/2012 del 14 gennaio 2014 consid. 8.1; TRAM n° 52.2011.520 del 9 luglio 2012 consid.3.1.

<sup>84</sup>TANQUEREL Thierry, Manuel de droit administratif, 2011 N. 529, 551, 594; SCOLARI Adelio, Diritto amministrativo, parte generale, 2002, N. 421, 426, 562, 598.

#### 4.1 Interesse pubblico<sup>85</sup>

Con riferimento all'interesse pubblico (**art. 5 cpv. 2 Cost**), sulla base di quanto esposto precedentemente in relazione alla legislazione federale e cantonale in tema di piantagioni, osserviamo anzitutto che i viali alberati, le piantagioni e le aree verdi e di stacco rientrano nel numero degli strumenti propri della disciplina pianificatoria finalizzati principalmente a realizzare **importanti interessi pubblici** quali la **valorizzazione della componente urbana, paesaggistica e naturalistica**<sup>86</sup>. Essi esplicano una *funzione urbanistica* in quanto caratterizzano il tessuto edilizio e gli spazi pubblici, una *funzione estetica e paesaggistica*, migliorando la qualità degli spazi urbani sotto il profilo della percezione visiva e generando effetti benefici anche sotto il profilo psicologico per i cittadini. Inoltre, essi esplicano una *funzione ecologico-ambientale*, accrescendo il valore ecologico e la biodiversità<sup>87</sup>.

Gli **alberi d'alto fusto** all'interno delle zone edificabili, in particolare negli agglomerati urbani, sono molto importanti, in quanto svolgono una molteplicità di **funzioni d'interesse pubblico**. Oltre alle funzioni di cui si è detto sopra, segnaliamo anche le seguenti altre funzioni:

- *funzione climatica*: gli alberi contribuiscono a mitigare gli effetti negativi sul clima causati dall'uomo, controbilanciando l'effetto serra tramite la produzione di ossigeno e l'assorbimento di CO<sub>2</sub>;
- *funzione igienico-sanitaria*: miglioramento della qualità dell'aria tramite riassorbimento degli inquinanti quali ozono (O<sub>3</sub>), polveri sottili (PM<sub>10</sub>), biossidi di azoto (NO<sub>2</sub>), anidride solforosa (SO<sub>2</sub>), ecc.;
- *funzione di riduzione dell'inquinamento fonico*: le piante hanno una naturale capacità fonoassorbente (le fasce di vegetazione lungo le strade possono ridurre i rumori del 70-80%);
- *funzione termoregolatrice*: grazie all'effetto dell'aumento dell'evapotraspirazione, gli alberi sono capaci di contenere l'aumento delle temperature nelle stagioni estive;
- *funzione protettiva e di tutela dei suoli*: specialmente nelle aree a rischio o sensibili (argini di fiumi, scarpate, zone con pericolo di frana, ecc.), gli alberi e le piante proteggono grazie alle loro radici da fenomeni altrimenti incontrastabili di degrado e dissesto idrogeologico;
- *funzione economica*: risparmio energetico (riduzione delle spese di condizionamento del 10-50%), diminuzione spese sanitarie per i benefici alla salute psico-fisica.
- *funzione ricreativa*: giardini e parchi urbani sono luoghi di svago, incontro, attività culturali e sportive.

#### 4.2 Proporzionalità<sup>88</sup>

Con riferimento al principio di proporzionalità (**art. 5 cpv. 2 Cost**), a nostro giudizio la proposta del mozionante appare anzitutto **inidonea** a raggiungere l'obiettivo auspicato, ritenuta l'inopportunità di creare una soluzione unica per tutta la zona edificabile e lungo tutte le vie di comunicazione. Inoltre, quanto proposto non è **neppure necessario** in quanto - a tale fine - già le vigenti prescrizioni precedentemente esposte (cfr. supra 3), ugualmente appropriate, sono di per sé sufficienti.

<sup>85</sup>L'interesse pubblico è un interesse sufficientemente importante (giustificato), virtualmente comune a una cerchia rilevante di persone, per cui la comunità riconosce la legittimità dell'intervento statale (SCOLARI Adelio, Diritto amministrativo, parte generale, 2002, N. 558).

<sup>86</sup>In questo senso cfr. anche TPT N. 90.2002.105 del 23 agosto 2004 consid. 5.1.

<sup>87</sup>Anche la facoltà concessa ai Comuni di stabilire nelle zone edificabili distanze inferiori a quelle previste dagli articoli 155 ss della legge di applicazione e complemento del CCS (LAC) per le piantagioni (cfr. art. 30 cpv. 2 cifra 2 RLst; già art. 29 cpv. 2 lett. e LALPT e ancor prima art. 18bis LE 1973) avviene nell'interesse pubblico con precise **finalità urbanistiche ed ecologiche** (cfr. Rapporto 2028 R del 28 febbraio 1975 della Commissione della Legislazione sul messaggio 17 dicembre 1974 concernente la modifica della legge edilizia, in RVGC sessione autunnale 1972 pag. 179).

Sul tema cfr. pure SCOLARI, Commentario, art. 29 LALPT N. 310 e SCOLARI Adelio, Commentario della Legge edilizia del Canton Ticino, Art. 16bis N 1-4.

<sup>88</sup>TANQUEREL, op. cit. N. 550-560; SCOLARI, Diritto amministrativo, parte generale, N. 595 ss.

In altre parole, quanto proposto **non è indispensabile** e può essere raggiunto tramite una corretta attuazione di quanto già contemplato dal vigente ordinamento giuridico senza abbisognare di ulteriori limitazioni del diritto di proprietà.

Concretamente, la debita tutela delle vigenti normative può essere garantita,

- a) per quanto riguarda gli interessi privati, facendo capo ai **mezzi di difesa della proprietà fondiaria previsti dal diritto civile** (se del caso dinanzi ai competenti tribunali civili), in particolare per impedire potenziali danni o il risarcimento di danni patiti.
- b) per quanto riguarda l'interesse pubblico, nell'ambito della **protezione assicurata dal diritto pubblico**; il competente ente pubblico può adottare per garantire la necessaria sicurezza gli adeguati **provvedimenti amministrativi di polizia**, eventualmente tramite un'esecuzione sostitutiva.

In merito alla specifica salvaguardia della sicurezza della circolazione sulle strade pubbliche, il proprietario della strada deve garantire la necessaria **manutenzione (art. 37 Lstr)<sup>89</sup>**, provvedendo sia al taglio di alberi pericolosi sia a liberare il campo stradale dalle fronde degli alberi. Sul piano pratico, e segnatamente sulla base dell'art. 50 Lstr<sup>90</sup>, la prassi cantonale prevede sostanzialmente, 3 tipi di interventi selvicolturali a favore della sicurezza stradale. Una prima categoria riguarda gli interventi di taglio dei rami che crescono all'interno del profilo libero della carreggiata mentre la seconda categoria concerne i tagli delle piante pericolose situate nei terreni confinanti la carreggiata. Infine, la terza categoria concerne gli interventi nei boschi di protezione che assicurano la sicurezza contro le valanghe, i flussi detritici e le frane. Sempre per il bosco, l'art. 22 cpv. 3 lett. k RLCFo prevede poi che per opere puntuali di manutenzione e di miglioria alla rete viaria possono essere concesse deroghe al divieto di utilizzazione dannosa del bosco.

#### 4.3 Uguaglianza giuridica<sup>91</sup>

Tenuto segnatamente conto dei suoi scopi, la proposta creerebbe problemi vari, sia giuridici sia pratici, anche in riguardo al principio di uguaglianza giuridica (**art. 8 cpv. 2 Cost**). Il principio esige che la legge stessa e le decisioni d'esecuzione **trattino in modo uguale situazioni uguali e in modo diverso situazioni diverse**. In particolare, tale principio non vieta che, sul piano legislativo, vengano effettuate delle distinzioni, ma richiede che le stesse siano giustificate da **motivi seri e obiettivi**.

Concretamente, violano il principio dell'uguaglianza, in particolare, gli atti legislativi che **fanno delle distinzioni oggettivamente ingiustificate**, che non trovano cioè corrispondenza alcuna nelle diversità delle fattispecie che la disciplina vuole regolare<sup>92</sup>. A nostro parere, le motivazioni addotte dal mozionante non possono essere ritenute sufficientemente valide e oggettive per l'auspicata limitazione indiscriminatamente in tutta la zona edificabile e vicino alle vie di comunicazione.

Inoltre violano il principio dell'uguaglianza gli atti legislativi che – all'opposto – **omettono di fare distinzioni** quando la diversità delle circostanze da sottoporre a regole imporrebbe invece di farlo, dando così luogo a una parificazione inammissibile<sup>93</sup>. Quanto auspicato dal mozionante farebbe sì che, conseguentemente, si dovrebbe ulteriormente differenziare anche tra i vari tipi di alberi ad alto fusto comportando la necessità di attuare ulteriori e sproporzionati controlli.

<sup>89</sup> L'art. 37 Lstr prevede, in particolare, che la manutenzione comprenda la pulizia, il servizio invernale e la riparazione dei danni cagionati alle opere dall'usura, da eventi naturali o dall'uomo.

<sup>90</sup> Sull'art. 50 Lstr già si detto supra 3.2.2.

<sup>91</sup> TANQUEREL, op. cit., N. 586, 587; SCOLARI, Diritto amministrativo, parte generale N. 419 ss.; RDAT I-1997 N. 10 consid. 3°.

<sup>92</sup> SCOLARI, Diritto amministrativo, parte generale, N. 427.

<sup>93</sup> Scolari, Diritto amministrativo, parte generale, N. 427.

#### 4.4 Garanzia della situazione acquisita

In principio il nuovo diritto non si applica alle costruzioni e impianti preesistenti. Le opere costruite in modo legittimo e, in genere, i valori così creati, possono essere mantenuti e utilizzati anche sotto l'impero del nuovo diritto, nel medesimo modo come lo sono stati finora, riservato il caso della sussistenza di motivi di polizia particolarmente pressanti e imprescindibili, quali le misure di pubblica sicurezza. In effetti la giurisprudenza ha dedotto ad un tempo dalla garanzia della proprietà e dal principio della non retroattività delle leggi, una **protezione di diritti preesistenti**<sup>94</sup> i quali postulano che le nuove disposizioni restrittive possano essere applicate alle costruzioni preesistenti solo se un interesse pubblico importante lo esige, e se il principio della proporzionalità è rispettato<sup>95</sup>.

La garanzia della situazione acquisita si applica sì essenzialmente a costruzioni e impianti autorizzati ed edificate conformemente al diritto previgente ma la garanzia della proprietà protegge tutti i diritti patrimoniali ed in particolare la proprietà fondiaria e mobiliare, quindi anche le piantagioni (art. 641 CC, art. 667 CC). Di conseguenza vi sarebbero innumerevoli situazioni che potrebbero godere di tale protezione e pertanto mantenere l'altezza esistente al momento dell'entrata della nuova norma, riservati naturalmente i casi di effetti di retroattività impropria dettati da impellenti motivi di sicurezza che le nuove norme potrebbero se del caso esplicitare.

*Bellinzona, 20 febbraio 2014*  
*Servizi generali DT- Ufficio giuridico*

---

<sup>94</sup>La garanzia della situazione acquisita ("Besitzstandgarantie") è un aspetto particolare della protezione dei diritti individuali del proprietario ("Bestandesgarantie") derivante dalla garanzia della proprietà, riferita allo specifico caso in cui il diritto protetto, legalmente esistente in base al diritto anteriore, non sia conforme alla nuova legislazione nel frattempo entrata in vigore (Ruch Alexander, Umwelt-Boden-Raum, SBVR, Bd VI N. 205).

<sup>95</sup>Scolari, Commentario, Annotazioni preliminari art. 70/71 LALPT N. 507; Roos, op. cit. pag. 293, DTF 113 Ia 122.