

# Rapporto

numero	data	Dipartimento
<b>5001 R</b>	28 febbraio 2002	TERRITORIO
Concerne		

**della Commissione speciale per la pianificazione del territorio  
sul messaggio 3 maggio 2000 concernente la mozione 8 novembre 1999  
presentata da Giuseppe (Bill) Arigoni relativa alla richiesta di  
allestimento di un piano d'intervento per il recupero delle rive entro 10  
anni**

## CONTENUTO DELLA MOZIONE

La legge sulle rive dei laghi del 20 novembre 1961 stabiliva che i confini dell'area demaniale seguivano le curve del livello medio dello specchio d'acqua, corrispondente alle quote 270,62 m s.l.m. per il Ceresio e 193,18 m s.l.m. per il Verbano.

Con la legge sul demanio pubblico del 18 marzo 1986 le quote di riferimento sono state portate ai livelli delle acque alle piene ordinarie, corrispondenti a 271,20 m s.l.m. per il Ceresio e 194,50 m s.l.m. per il Verbano. Riferendosi ad una sentenza del Tribunale federale del 13 agosto 1997<sup>1</sup>, che ha confermato la legalità della legge, la mozione dell'8 novembre 1999 chiede di:

1. Allestire un catasto sulla situazione delle rive dei principali laghi e fiumi.
2. Predisporre un piano d'intervento che determini la casistica, le modalità, le tappe e i crediti per il rientro in possesso delle rive dei laghi e dei fiumi entro 10 anni.

## POSIZIONE DEL CONSIGLIO DI STATO

Con il messaggio del 3 maggio 2000 il Consiglio di Stato invita il Gran Consiglio a respingere la mozione sulla base delle seguenti conclusioni:

- dalla classificazione delle rive secondo la pendenza e lo stato fisico non si giustificano eccessive aspettative circa gli effetti sulla loro accessibilità e percorribilità pubblica che risulterebbero da una ridefinizione del confine demaniale;
- sovente, esigenze di protezione della vegetazione ripuale non consentono un uso pubblico delle superfici guadagnate;
- dove sono stati installati dei campeggi l'estensione dell'area demaniale potrebbe comportare dei problemi di sicurezza;
- la carenza di collegamenti pubblici tra entroterra e lago svanisce ulteriormente l'effetto di una ridefinizione del confine demaniale;

---

<sup>1</sup> DTF 123 III 454

- l'allestimento di un catasto sulla situazione delle rive dei principali laghi e fiumi comporta un impiego di mezzi finanziari, tempo e personale molto rilevante, con risultati del tutto aleatori e parziali;
- lo Stato non può rivendicare la riva con una semplice decisione amministrativa, ma deve di regola sottostare ad una causa civile.

Il Consiglio di Stato osserva che buona parte delle attrezzature pubbliche e turistiche previste dal piano direttore cantonale sono già realizzate, come ad esempio la metà dei percorsi pedonali programmati, e che per il momento non vi è motivo di rivedere la pianificazione cantonale del settore.

Il Consiglio di Stato ritiene comunque che, insieme ai Comuni interessati, sarà possibile elaborare un programma di massima per la realizzazione delle opere pubbliche a lago che potrebbe servire da base per stabilire le priorità d'intervento nella procedura di ridefinizione dei confini demaniali a lago. Dato che l'attuazione di un tale programma dipende quasi esclusivamente dai Comuni, i relativi termini non possono essere altro che molto approssimativi.

## **POSIZIONE DELLA COMMISSIONE**

La Commissione speciale per la pianificazione del territorio ha proceduto – tramite una sottocommissione (comprendente il mozionante) – a due sopralluoghi con la Polizia lacuale e i funzionari dei servizi interessati; il 31 maggio 2001 sul Ceresio e l'11 giugno 2001 sul Verbano. L'11 settembre 2001 il relatore ha ancora incontrato i funzionari dei servizi interessati.

Dalle discussioni – prima in sottocommissione, poi in commissione – è emersa subito una posizione abbastanza chiara, che in parte si discosta da quella del Consiglio di Stato e che può essere riassunta nei seguenti sei punti:

1. il problema del recupero delle rive dei laghi deve essere affrontato a livello cantonale;
2. è necessario uno studio della situazione con delle proposte concrete;
3. la legge del demanio pubblico non è lo strumento adatto per affrontare il tema nella sua complessità. C'è bisogno di una soluzione pianificatoria per creare le premesse di un recupero;
4. la revisione del piano direttore è l'occasione per ridefinire la politica del Cantone in materia di rive e laghi;
5. occorre anche trovare qualcosa di immediato a livello di sensibilizzazione;
6. occorre successivamente prevedere un piano di intervento preciso che definisca le priorità i costi ed i tempi.

## **INCONTRO CON IL DIPARTIMENTO DEL TERRITORIO**

Viste le divergenze tra il contenuto del messaggio e l'impostazione del rapporto, il 24 gennaio 2002 la commissione ha sentito il Dipartimento del territorio, rappresentato dal Consigliere di Stato Marco Borradori, da Moreno Celio (Sezione pianificazione urbanistica) e Fredy Salomone (Ufficio del demanio). I rappresentanti del Dipartimento hanno espresso qualche timore sull'attuale disponibilità di mezzi per rispondere alle richieste; hanno

comunque riconosciuto che il tema del lago è troppo importante per essere tralasciato nell'ambito della futura revisione del piano direttore.

## **CONSIDERAZIONI PARTICOLARI**

La posizione della commissione è basata sulle seguenti considerazioni:

### **a) La situazione è in gran parte compromessa, ma proprio per questo bisogna agire**

I sopralluoghi sul Ceresio e sul Verbano hanno evidenziato come le possibilità concrete di migliorare l'accessibilità della popolazione al lago – già limitate dalla morfologia e dallo stato fisico delle rive<sup>2</sup> – non siano molte, ritenuto che l'obiettivo della mozione non è quello di abbattere sistematicamente case o altri manufatti realizzati nel tempo sulle rive. Proprio per questo non bisognerebbe però assumere un atteggiamento rassegnato come quello che traspare del messaggio.

### **b) Il pubblico accesso alle rive è un principio pianificatorio stabilito dalla LPT**

La mozione prende lo spunto dalla modifica apportata dalla legge sul demanio pubblico nella definizione dei confini dell'area demaniale (livello delle acque alle piene ordinarie invece del livello medio) per giustificare il recupero delle rive. Va comunque rilevato che il principio di «tenere libere le rive dei laghi e dei fiumi ed agevolare il pubblico accesso e percorso» è stabilito dalla legge federale sulla pianificazione del territorio del 22 giugno 1979 (art. 3 cpv. 2 lett. c LPT, principi pianificatori) e ripreso nel piano direttore nel capitolo sulla funzione ricreativa e turistica del territorio<sup>3</sup>. L'obiettivo di «salvare il salvabile» dovrebbe pertanto essere perseguito indipendentemente dalla ridefinizione dell'area demaniale.

### **c) La sensibilità e le esigenze della popolazione sono cambiate**

Il valore turistico delle rive dei laghi con le relative infrastrutture (lidi, porti, campeggi, impianti sportivi, alberghi, ristoranti,...) è riconosciuto da tempo. Oggi anche una fascia sempre più ampia della popolazione residente apprezza il valore ricreativo delle rive dei laghi, per fare il bagno, passeggiare, stendersi al sole,... Questa evoluzione è stata favorita dagli importanti investimenti pubblici nel campo della depurazione delle acque che hanno portato ad un progressivo miglioramento della qualità delle acque dei laghi. Altri investimenti, come ad esempio la realizzazione di itinerari ciclabili che toccano i laghi in diversi punti, contribuiscono a far conoscere e apprezzare le rive con un'altra sensibilità.

---

<sup>2</sup> Cfr. tabelle C e E allegate al messaggio.

<sup>3</sup> «Le Autorità cantonali e comunali dovranno collaborare per la salvaguardia e la valorizzazione delle rive dei laghi e dei fiumi, incrementandone le possibilità di pubblica fruizione. In particolare, per quanto concerne le rive dei laghi Ceresio e Verbano, occorrerà promuovere l'acquisto e la sistemazione di aree da destinare allo svago e al ristoro pubblici e recuperare, alla scadenza delle concessioni, le aree di dominio pubblico, attualmente occupate a scopo privato. Parallelamente bisognerà procedere al riordino dello stazionamento dei natanti, attraverso la rimozione dei singoli attracchi privati in contrasto con gli obiettivi ambientali e alla soppressione dei campi di boe, promuovendo nel contempo la realizzazione di infrastrutture portuali che li possano sostituire. L'evoluzione del numero dei natanti dev'essere commisurata alle capacità ricettive delle infrastrutture portuali e ai limiti dettati dalle esigenze della tutela dell'ambiente e dalla sicurezza.» Rapporto esplicativo A.9.2.2.f

Rimane comunque il fatto che la concorrenza tra i diversi tipi di utilizzazione, sia pubblica che privata, è sempre molto forte.

**d) I Comuni, da soli, non sono in grado di portare avanti un programma di recupero delle rive**

A livello comunale ci sono parecchi progetti concreti, contenuti anche nel piano direttore<sup>4</sup>, che hanno grosse difficoltà ad essere realizzati a causa di problemi politici, finanziari o giuridici. Senza una visione globale ed un coordinamento attivo da parte del Cantone è estremamente difficile fare delle scelte (apriamo le rive in un determinato punto, ma lasciamo perdere da un'altra parte) in modo da concentrare i mezzi su quei progetti che meglio rispondono al principio sopraindicato della LPT.

**e) La documentazione esistente deve essere aggiornata e completata**

Attualmente i servizi cantonali che si occupano delle rive dei laghi dispongono di numerosa documentazione puntuale attinente ai loro compiti, ma quella che può essere considerata come documentazione di riferimento è limitata ai seguenti oggetti:

- Lo studio relativo al comprensorio di Caslano, denominato «test Caslano», eseguito nel 1974 dal Cantone in collaborazione con la Confederazione per verificare, sulla base di un esempio pratico, le possibilità di nuovi interventi lungo le rive dei laghi; esso avrebbe dovuto essere seguito uno studio cantonale per la protezione delle rive dei laghi.
- Il rilievo della situazione del Ceresio e del Verbano con documentazione fotografica e piani 1:2'000/1:5'000 realizzato dalla Sezione pianificazione urbanistica negli anni 1975-1977.
- Lo studio delle superfici a canneto del lago Ceresio commissionato nel 2000 dall'Ufficio protezione natura e dalla Federazione ticinese acquicoltura e pesca<sup>5</sup>.
- I piani e le tabelle concernenti la tipologia delle rive in funzione della loro pendenza e del loro stato fisico riassunti negli allegati A-F del messaggio.

**f) Il coordinamento dei servizi cantonali può essere migliorato**

A livello cantonale sono cinque i servizi che si occupano in particolare delle rive dei laghi: l'Ufficio del demanio, l'Ufficio protezione natura, l'Ufficio caccia e pesca, la Sezione pianificazione urbanistica e l'Ufficio domande di costruzione. Da un lato essi verificano il rispetto di leggi settoriali – oltre alla legge sul demanio pubblico, la legge federale sulla protezione della natura e del paesaggio del 1° luglio 1966<sup>6</sup>, la legge federale sulla pesca del 21 giugno 1991<sup>7</sup>, la legge cantonale sulla pesca e sulla protezione dei pesci e gamberi indigeni del 26 giugno 1996<sup>8</sup> e la legge federale sulla protezione delle acque del 24 gennaio 1991<sup>9</sup> – mentre dall'altro sono responsabili del coordinamento delle procedure in ambito pianificatorio (SPU) ed edilizio (UDC).

Attualmente tutti gli atti pianificatori e le domande di costruzione vengono esaminati caso per caso, senza una casistica di riferimento comune o delle direttive che

---

<sup>4</sup> Schede di coordinamento 9.17 e 9.18: Aree di svago; 9.19 e 9.20: Passeggiate a lago; 9.21 e 9.22: Sentieri a lago.

<sup>5</sup> Cartografia del canneto (*Phragmites australis*) del Ceresio, Valutazione dello stato di salute, proposte di gestione e di rivitalizzazione, Paltrinieri&Pollini, 2000.

<sup>6</sup> In particolare l'art. 18 Protezione di specie animali e vegetali e l'art. 21 Vegetazione ripariale.

<sup>7</sup> In particolare l'art. 7 Preservazione, miglioramento e ripristino dei biotopi.

<sup>8</sup> In particolare l'art. 24 Valorizzazione dei biotopi.

<sup>9</sup> In particolare l'art. 39 Introduzione di sostanze solide nei laghi.

definiscano le modalità di coordinamento. Esiste pertanto il rischio di perdere la visione generale.

**g) E' necessario definire delle priorità**

Per poter valorizzare tutte le funzioni delle rive dei laghi è necessario avere una visione generale e stabilire delle priorità. La premessa è l'allestimento di un catasto della situazione aggiornato in modo da poter definire la funzione principale (ricreativa, turistica, naturalistica, insediativa,...) delle rive per dei tratti omogenei. In questo modo dovrebbe essere possibile anche fare delle scelte strategiche, nel senso ad esempio di rafforzare la funzione ricreativa in una determinata zona e, in compenso, di rafforzare quella naturalistica in un'altra zona.

**h) In altri Cantoni esistono esempi recenti di concetti per la protezione delle rive**

Accanto al «test Caslano» - che non è stato seguito da un piano cantonale di protezione delle rive come negli intendimenti iniziali, ma che è comunque servito da riferimento - esistono degli esempi recenti di concetti o piani di protezione delle rive a livello cantonale. Ad esempio, i Cantoni S. Gallo<sup>10</sup> e Nidwaldo<sup>11</sup> hanno allestito questi documenti preliminarmente alla revisione dei piani direttori cantonali.

**i) Bisogna pensare anche a degli interventi innovativi**

Le possibilità concrete per dare uno sfogo a livello di accessibilità dei laghi da parte della popolazione non sono comunque molte. Per questo bisogna pensare anche ad interventi coraggiosi, sull'esempio di quanto è stato fatto su altri laghi. A Neuchâtel è stato creato uno slargo imponente davanti alla città con il materiale proveniente dalla galleria della Vue des Alpes.

## **PROPOSTA DELLA COMMISSIONE**

Sulla base delle considerazioni sopraindicate – e considerato anche l'auspicio di tutti i servizi interessati di poter disporre di una documentazione di riferimento aggiornata<sup>12</sup> – la Commissione speciale per la pianificazione del territorio propone di accogliere la mozione nei seguenti termini:

### **1. Catasto della situazione**

Il Cantone allestisce un nuovo rilievo della situazione, in particolare con una documentazione fotografica aggiornata che possa servire anche da base per l'esame di atti pianificatori, domande di costruzione, concessioni,.. (in pratica si tratta di aggiornare il rilievo degli anni settanta).

Affinché questo lavoro possa essere effettuato in modo razionale e mirato è necessario che i servizi cantonali interessati indichino preventivamente tutta la documentazione esistente e i progetti<sup>13</sup> e i conflitti già conosciuti.

---

<sup>10</sup> Seeuferplanung Bodensee, 1999.

<sup>11</sup> Seeuferkonzept, in fase di adozione da parte del Consiglio di Stato.

<sup>12</sup> Questo auspicio è emerso nella riunione con il relatore dell'11 settembre 2001.

<sup>13</sup> In particolare tutti quei progetti per i quali sono stati esaminati preliminarmente o approvati atti pianificatori (piani regolatori, varianti, piani particolareggiati); una lista provvisoria è già stata allestita.

## **2. Studio nell'ambito del PD**

Nell'ambito del PD il Cantone promuove uno studio per agevolare il pubblico percorso delle rive dei laghi conformemente al principio stabilito dalla legge federale sulla pianificazione del territorio:

- da una parte, definendo le funzioni principali delle singole rive e analizzando i conflitti (in particolare tra uso pubblico e uso privato) e le possibili soluzioni;
- dall'altra, verificando la fattibilità dei progetti esistenti e elaborando delle proposte, anche innovative, per raggiungere lo scopo indicato;
- prevedendo inoltre un piano di investimenti con scadenze precise (per es. sul modello delle piste ciclabili);
- vista la larga disponibilità di dati si fissa un termine per l'elaborazione di questo studio di 1 anno.

In questo lavoro devono essere coinvolti anche i Comuni.

In questo modo il Cantone potrà disporre degli elementi necessari per ridefinire la propria politica in materia di rive e laghi nell'ambito della revisione del piano direttore cantonale.

## **CONCLUSIONI**

La Commissione speciale per la pianificazione del territorio invita il Gran Consiglio ad accogliere la mozione nei termini sopraindicati.

Per la Commissione speciale pianificazione territorio:

Massimo Ferrari, relatore

Arigoni - Arn - Beretta Piccoli - Calastri - Canal -

Celio - Feistmann - Ferrari C. - Lepori - Marzorini -

Minotti (con riserva) - Quadri - Suter - Tarchini