

Rapporto di maggioranza

numero	data	Dipartimento
7131 R1	17 maggio 2017	TERRITORIO
Concerne		

della Commissione della legislazione sul messaggio 13 ottobre 2015 concernente la nuova legge sulla raccolta dei funghi

I. IL MESSAGGIO GOVERNATIVO

Nel suo messaggio il Consiglio di Stato, dopo una breve introduzione sui funghi, ripercorre il quadro legislativo federale e cantonale. Passa poi alle motivazioni che hanno indotto il Governo a proporre la modifica della Legge sulla raccolta dei funghi. In particolare la normativa cantonale attuale sarebbe insufficiente a garantire un'efficace protezione dei funghi, del contesto naturale in cui crescono e un'equa redistribuzione di un bene naturale considerato limitato.

Negli anni il numero di cercatori di funghi è aumentato in maniera continua, fino a causare lamentele da parte della popolazione indigena, soprattutto per via della tendenza a organizzarsi in gruppi di raccoglitori anche poco rispettosi della natura (parcheggi abusivi, littering, ecc) che ne fanno razzia, lasciando il vuoto dopo il loro passaggio.

Lo scopo delle modifiche legislative sarebbe dunque triplice:

- a) perseguire un approccio alla natura più rispettoso e sostenibile anche nella raccolta dei funghi,
- b) concretare il principio enunciato dall'art 1 Legge funghi attuale, ossia il pieno rispetto «*dell'ambiente naturale in genere*»,
- c) garantire una redistribuzione più equa di questo bene limitato.

II. ANALISI DEL QUADRO NORMATIVO ATTUALE

a. Federale

Il principio della protezione della natura e del paesaggio è ancorato nella Costituzione federale sub articolo 78. Lo stesso articolo ripartisce le competenze in materia tra Confederazione e Cantoni.

aa. La Legge federale sulla protezione della natura (artt. 19 e 20; LPN RS 451) e la relativa Ordinanza sulla protezione della natura e del paesaggio (OPN RS 451.1) prevedono la protezione di siti di particolare interesse (biotopi) e sottopongono all'obbligo di un permesso «*la raccolta, a scopo di lucro, di piante selvatiche e la cattura d'animali viventi in libertà*»: l'autorità che rilascia tale permesso può restringerlo a «*specie, luoghi, tempi e quantità determinati*» o «*vietare la raccolta o la cattura organizzate e la pubblicità a tale scopo*». L'art. 19 pone però una riserva

riguardo ai prodotti agricoli e forestali ordinari, la raccolta di funghi, bacche, erbe aromatiche e medicinali, nei limiti usuali, a meno che non si tratti di specie protette (menzionate nell'allegato 2 dell'OPN). Questa riserva parrebbe indicare che la raccolta di funghi nei limiti usuali non può quindi essere sottoposta all'obbligo di un permesso. L'art. 20 LPN dal canto suo è volto a favorire la protezione di piante e animali rari, e quindi non è applicabile alla raccolta dei funghi che non fanno parte dell'esauritivo elenco dell'allegato 2 OPN.

bb. La Legge federale sulle foreste (LFo RS 921) sub art. 14 cpv. 1 obbliga i Cantoni a provvedere affinché la foresta sia accessibile al pubblico, stabilendo però (cpv. 2) che, qualora la conservazione della foresta o altri interessi pubblici, quale segnatamente la protezione di piante e di animali selvatici, lo esigano, i Cantoni possano limitare l'accesso a determinate zone forestali e assoggettare ad autorizzazione l'organizzazione di grandi manifestazioni nella foresta.

cc. Alle disposizioni federali sulla protezione della natura e del paesaggio e al diritto di accesso alle foreste si affianca il principio sancito dall'art. 699 CCS il quale garantisce *«l'accesso ai boschi, alle selve ed ai pascoli e la raccolta di bacche selvatiche, funghi e simili cose sono concessi ad ognuno, secondo l'uso locale, riservate le disposizioni proibitive che l'autorità competente può emanare, limitatamente a certi fondi, nell'interesse delle colture»* (cpv. 1) lasciando nel contempo al diritto cantonale la facoltà di *«decretare ulteriori disposizioni circa l'accesso ai fondi altrui per l'esercizio della caccia o della pesca»* (cpv. 2).

L'articolo 699 CCS in particolare

«Nach [Art. 699 Abs. 1 ZGB](#) sind das Betreten von Wald und Weide und die Aneignung wildwachsender Beeren, Pilze u. dgl. in ortsüblichem Umfange jedermann gestattet, soweit nicht im Interesse der Kulturen seitens der zuständigen Behörde einzelne bestimmt umgrenzte Verbote erlassen werden. Die Bestimmung ist eine sog. Doppelnorm mit zugleich privatrechtlichem und öffentlichrechtlichem Inhalt. Als privatrechtliche Eigentumsbeschränkung regelt sie die Beziehungen zwischen dem Eigentümer und Spaziergängern. Aufgrund deren öffentlichrechtlichen Inhalts sind die Behörden ermächtigt, von Amtes wegen über den freien Zutritt zu Wald und Weide zu wachen» (DTF 141 III 195 cons. 2.3).

Una restrizione del diritto sancito dall'art. 699 CCS imposta da un'autorità pubblica deve, analogamente a quanto previsto dall'art. 36 della Costituzione federale in materia di diritti fondamentali, fondarsi su una base legale sufficiente, essere giustificata da un interesse pubblico o dalla protezione di diritti fondamentali altrui ed essere proporzionata allo scopo perseguito.

b. Cantonale

aa. La Legge cantonale sulla protezione della natura (LCN, RL 9.3.1.1) disciplina, fra altro, la protezione di flora, funghi e fauna (cfr. capitolo 3 LCN). L'art. 18 in particolare recita: *«la raccolta di piante e di funghi che crescono allo stato selvatico e di loro parti o prodotti è consentita nei limiti fissati dal Regolamento sulla protezione della flora, dei funghi e della fauna»* (l'attuale Legge concernente la raccolta di funghi, RL 9.3.1.3).

bb. La Legge concernente la raccolta di funghi stabilisce le regole seguenti:

- contingentamento giornaliero di 3 kg per persona (art. 2),
- divieto di raccolta di funghi protetti (art. 2),

- divieto notturno di raccolta (art. 3 cpv.1 lett. a),
- divieto straordinario di raccolta in bandita (art. 3 cpv.1 lett. b),
- divieto di raccolta organizzata a scopo di lucro e di distruzione intenzionale di specie non oggetto di raccolta (art. 3 cpv. 2),
- multa per i contravventori (art. 6).

III. CONSIDERAZIONI

Come detto sopra una restrizione del diritto sancito dall'art. 699 CCS deve fondarsi su una base legale sufficiente, essere giustificata da un interesse pubblico o dalla protezione di diritti fondamentali altrui ed essere proporzionata allo scopo perseguito.

a. Interesse pubblico

In particolare, per quanto attiene al divieto o alla limitazione della raccolta di funghi (cfr. DTF 109 la 76) l'interesse pubblico preponderante potrebbe essere individuato nella volontà di permettere la naturale ricrescita dei miceti e di impedirne l'estinzione.

Si noti che una restrizione del diritto sancito dall'articolo 699 CCS al fine di perseguire il triplice obiettivo di cui sopra potrebbe anche essere giustificata sotto il profilo dell'interesse pubblico, tuttavia alla condizione che divieti o limitazioni *«dürfen nicht dazu missbraucht werden, auswärtige Touristen, Beerenleser und Pilzsammler fernzuhalten. Überhaupt sind Verbote, die bloss das Mittel sind, um einen zweckfremden Erfolg zu erzielen, ungültig, erst recht, wenn dieser Zweck bloss vorgeschützt ist»* (Liver, *Schweizerisches Privatrecht*, V1, p. 283).

b. Proporzionalità

Il Messaggio governativo riconosce che le misure già presenti nell'attuale legge *«per quanto semplici, sono sufficienti a garantire la protezione dei funghi nella loro esistenza e presenza sul territorio»*, e che quindi *«su questo punto, non si giustifica una modifica legislativa, ma semmai un semplice riordino delle norme»* (cfr. Messaggio §3.b)aa))

A necessitare di maggiore protezione sarebbe invece l'ambiente naturale in cui i funghi crescono: secondo il Consiglio di Stato mancherebbero gli strumenti atti a garantire un approccio sostenibile e rispettoso dell'ambiente, che possano correggere l'effetto del costante aumento della pressione antropica.

Infine nulla parrebbe concretare e garantire, a mente del Consiglio di Stato, il principio dell'equa redistribuzione dei funghi.

In proposito si può osservare quanto segue:

- per stessa ammissione del Consiglio di Stato la protezione dei funghi è sufficientemente garantita dalla relativa legge;
- la tutela dell'ambiente naturale e del paesaggio in cui i funghi crescono è attuabile attraverso un quadro legislativo cantonale e federale completo (cfr. supra ad 2a e 2b);
- il principio dell'equa redistribuzione dei funghi è garantito dall'attuale legge sub artt. 2 e 3;
- per limitare la pressione antropica in talune zone particolarmente sensibili si potrebbe prevedere una misura meno restrittiva quale per esempio il divieto d'accesso a quelle zone per periodi limitati.

Il triplice obiettivo (dichiarato), posto dalle nuove norme, è già raggiunto, e comunque raggiungibile, attraverso il quadro legislativo attuale.

Non si vede perché, dunque, debba essere modificata l'attuale Legge sulla raccolta dei funghi. Semmai sarebbe più corretto intervenire in materia di protezione della natura e del paesaggio.

A mente della maggioranza/minoranza della Commissione l'introduzione di aree regolamentate nelle quali la raccolta di funghi per il periodo dal 1° agosto al 31 ottobre sarebbe permessa solo con un'apposita tessera non è né il mezzo più adatto a perseguire gli obiettivi che si prefigge la modifica legislativa, né tantomeno la limitazione è proporzionale allo scopo.

Le aree menzionate nel messaggio sono, per stessa ammissione del Consigliere di Stato Claudio Zali (vedi audizione 13 gennaio 2016), passibili di modifica (potrebbero aumentare, quindi). Il rischio invece che i residenti non ottengano il tesserino sarebbe minimo, poiché si considera che difficilmente il numero di residenti possa superare la capacità ricettiva delle zone citate. Se è così, la norma parrebbe tendere più che altro a «*auswärtige Touristen, Beerenleser und Pilzsammler fernzuhalten*» (cfr. sopra ad 3.a)).

La tessera inoltre autorizzerebbe la raccolta di funghi soltanto nella singola area regolamentata per la quale è rilasciata; con la conseguenza di privare il raccoglitore del diritto a frequentare, allo stesso scopo, le altre zone.

IV. CONCLUSIONI

L'introduzione di questa grave limitazione non è la risposta proporzionata e adeguata agli obiettivi che ci si propone di raggiungere. Come già detto, quegli obiettivi di protezione dei funghi, della natura e del paesaggio sono già ampiamente tutelati dalle norme attualmente vigenti.

La tessera costituirebbe un'ingiustificata limitazione, che comporterebbe inoltre un inutile aumento delle procedure burocratiche.

In base alle considerazioni espresse, la maggioranza della Commissione della legislazione raccomanda al Gran Consiglio di respingere il Messaggio governativo n. 7131 del 13 ottobre 2015.

Per la maggioranza della Commissione della legislazione:

Giovanna Viscardi, relatrice
Agustoni - Corti - Delcò Petralli -
Ducry - Galusero - Gendotti -
Ghisolfi - Giudici - Lepori