

# Rapporto parziale

numero

**8094 R  
parz. 2**

data

19 gennaio 2023

competenza

DIPARTIMENTO DEL TERRITORIO

**della Commissione ambiente, territorio ed energia  
sull’iniziativa parlamentare 16 marzo 2021 presentata nella forma  
generica da Lea Ferrari e Massimiliano Ay “Una progettualità snella e  
proattiva per le rive dei laghi”**

**(messaggio del 7 dicembre 2021 n. 8094)**

## COMPENDIO

Analizzando l’iniziativa Ferrari-Ay, che chiedeva strumenti legali ad hoc e più precisi per assicurare il recupero delle rive a lago, la Commissione, esaminato il messaggio e sentite le parti, ha potuto constatare che dal punto di vista legislativo esistono già tutti gli strumenti utili allo scopo. La Commissione ha pure preso atto dello sviluppo discretamente positivo che ha avuto e sta tutt’ora conoscendo questo tema grazie all’adozione della scheda di Piano direttore P7 “Laghi e rive lacustri” e alla costituzione di un apposito gruppo di lavoro cantonale. La Commissione invita pertanto il Parlamento a respingere l’iniziativa parlamentare, ma chiede al Consiglio di Stato di insistere nel sensibilizzare e accompagnare i vari attori coinvolti, soprattutto i Comuni.

## PREMESSA

L’iniziativa parlamentare generica “Una progettualità snella e proattiva per le rive laghi” è stata presentata il 16 marzo 2021 dalla deputata Lea Ferrari e dal deputato Massimiliano Ay congiuntamente alla mozione “Una commissione per le rive dei laghi”. Il Consiglio di Stato, in data 7 dicembre 2021, ha elaborato un unico rapporto (M8094) che tratta entrambi gli atti parlamentari. Il presente rapporto commissionale incentra la sua analisi unicamente sull’iniziativa parlamentare, mentre la mozione è trattata da un rapporto della deputata Simona Buri.

## COSA CHIEDE L’INIZIATIVA PARLAMENTARE GENERICA

Gli iniziattivisti chiedono in buona sostanza di definire chiaramente le modalità di recupero delle superfici demaniali stabilite all’art. 4 della Legge sul demanio pubblico e all’art. 2 del Regolamento sul demanio pubblico. Secondo gli iniziattivisti, il Cantone sarebbe latitante sul tema delle rive lacustri e ciò lascerebbe campo aperto ai malintenzionati che illegalmente tentano di appropriarsi del demanio pubblico per farne un approdo privato. Sempre secondo gli iniziattivisti, l’arroganza di certi interessi privati deturpa un bene comune e ostacola la continuità geografica delle passeggiate a lago previste dalla scheda di Piano direttore P7 “Laghi e rive lacustri”. Inoltre, i Comuni sarebbero lasciati soli a districarsi in complicate procedure di esproprio. Infine, l’accettazione dell’iniziativa solleverebbe i Comuni dall’avvio di modifiche fondiari e di onerose espropriazioni.

## LA POSIZIONE DEL CONSIGLIO DI STATO

Il Consiglio di Stato con il messaggio 8094 si è espresso sull'iniziativa qui analizzata e sulla mozione di cui si è fatto accenno nella premessa. Nell'introdurre il tema, il Consiglio di Stato spiega l'inquadramento generale mettendo in evidenza l'evoluzione delle basi giuridiche e pianificatorie ed elencando i molteplici studi e le progettazioni attualmente in atto. Sono pure indicati i sussidi erogati dal Cantone fra il 2005 e il 2019 per l'acquisto e la sistemazione di fondi a lago da destinare a scopi pubblici, ammontanti complessivamente a oltre 3,9 milioni di franchi. Secondo il Consiglio di Stato, l'adozione di strumenti programmatici (Scheda di piano direttore P7) e i vari progetti in corso testimoniano della dinamicità e dell'attenzione degli enti pubblici verso le rive dei laghi, nonché del costante impegno dell'amministrazione cantonale in questo settore. Impegno e ruolo che il Consiglio di Stato vuole mantenere e addirittura rafforzare.

Entrando nel merito specifico dell'iniziativa, il Consiglio di Stato indica che la Legge sulla delimitazione delle acque pubbliche e la protezione delle rive dei laghi del 9 ottobre 1952 (LRL) ha sancito in modo inequivocabile la proprietà pubblica dei laghi e la loro delimitazione verso i fondi privati. Tale principio è stato riconfermato nella LRL del 1961 che ha sostituito quella del 1952. Con l'entrata in vigore della Legge sul demanio pubblico del 1986, si è voluto non solo confermare il carattere pubblico delle rive dei laghi, ma anche definire in modo più esaustivo il concetto di demanio pubblico riferito alla cosiddetta riva bianca, che si estende fino al massimo spostamento delle acque alle piene ordinarie e comprende in particolare la fascia di terreno priva di vegetazione permanente o soltanto con vegetazione acquatica. Le quote del massimo spostamento per il Ceresio e il Verbano sono stabilite alla quota di 271.2, rispettivamente 194.5 metri sul livello del mare. Inoltre, per quanto riguarda la demarcazione dei confini delle acque pubbliche, il Consiglio di Stato osserva che occorre differenziare fra le misurazioni catastali avvenute prima del 1. dicembre 1952 (data di entrata in vigore della LRL) e quelle successive. Se per le misurazioni avvenute dopo il 1952, il limite demaniale corrisponde grossomodo a quanto stabilito dalla Legge sul demanio pubblico e comprende la riva bianca come indicato in precedenza, il potenziale di rettifica dei confini riguarda prevalentemente le misurazioni anteriori a tale data, giacché in questi casi si possono riscontrare situazioni in evidente contrasto con il diritto sancito dalla Legge sul demanio pubblico. Secondo una verifica del Consiglio di Stato risulta che il 32% delle rive del Verbano e del Ceresio presentano una misurazione ufficiale anteriore al 1952 e che unicamente nel 9% dello sviluppo totale il confine catastale in vigore presenta situazioni considerabili in evidente contrasto con il diritto sancito dalla Legge sul demanio pubblico. Per la rettifica di questi confini, il Regolamento sul demanio pubblico ne disciplina la procedura stabilendo la competenza del Giudice civile in caso di contestazioni. Tale regolamento stabilisce pure che i limiti del demanio pubblico sanciti dal diritto federale e dalla LDP hanno la preminenza su quelli risultanti dal registro fondiario. Il Consiglio di Stato riconosce comunque che la rivendicazione di superfici demaniali ha confermato l'estrema complessità delle procedure con tempi lunghi ed esiti incerti. Tuttavia non si può prescindere da questi iter a tutela dello stato di diritto.

Infine, per ciò che concerne la realizzazione delle opere pubbliche per la fruibilità delle rive, il Consiglio di Stato indica che le procedure sono ora rette dalla Legge sulle strade, come pure dalla Legge sullo sviluppo territoriale. In concreto, questi strumenti, già esistenti, permettono ai promotori (Comuni) di giungere all'approvazione del progetto, ottenendo al contempo il diritto all'anticipata immissione in possesso e di conseguenza il

permesso di eseguire l'opera progettata. Successivamente, in sede di espropriazione e di fissazione dell'indennità in corrispondenza delle aree interessate dal progetto, potrà poi essere avviata – se necessario – la procedura di rettifica degli atti catastali prevista dal Regolamento sul demanio pubblico per il riconoscimento delle superfici demaniali ancora iscritte quali proprietà private.

## **ANALISI COMMISSIONALE**

La Commissione, in data 31 marzo 2022, ha proceduto all'audizione degli iniziativaisti, i quali hanno ribadito l'immobilismo, a loro dire, del Cantone e dei Comuni in relazione al recupero delle rive a lago. Sulla scorta di alcuni esempi hanno genericamente denunciato la lungaggine delle procedure senza peraltro individuare eventuali punti critici nella legislazione attualmente in vigore. In ogni caso, l'iniziativa ha il pregio di mantenere alta l'attenzione sul tema del recupero delle rive a lago, la cui evoluzione positiva dipende non solo da aspetti procedurali, ma anche dalla motivazione dei vari attori coinvolti, soprattutto Comuni e Cantone.

In data 19 maggio 2024, è stata organizzata l'audizione del Dipartimento del Territorio. Gli specialisti cantonali in materia hanno confermato che per quanto riguarda la legislazione gli strumenti sono dati e permettono di ottenere risultati positivi, seppur a volte gli inevitabili iter giuridici possono allungare i tempi. Inoltre, l'audizione si è piuttosto concentrata su come riuscire a proseguire il percorso virtuoso intrapreso dopo l'adozione delle Schede di Piano direttore P7 "Laghi e rive lacustri".

Analizzando l'atto parlamentare, il messaggio e le risultanze delle audizioni, la Commissione ha riscontrato che perlomeno negli ultimi 15 anni diversi sono stati i progetti di rivalorizzazione delle rive a lago ad essere stati avviati. Il risultato di una completa fruibilità delle rive appare ancora lontano, tuttavia i progetti in corso testimoniano che l'adozione della scheda di Piano direttore P7 "Laghi e rive lacustri" e la creazione dell'apposito Gruppo di lavoro cantonale hanno stimolato una certa azione in questo ambito. Anche se esistono certamente discreti margini di miglioramento, soprattutto nello stimolare l'avvio dei progetti, come del resto riconosciuto dal DT che ha assicurato di voler sensibilizzare maggiormente i vari attori, vengono comunque smentite chiaramente le premesse degli iniziativaisti, che denunciavano il completo immobilismo di Cantone e Comuni. Dal punto di vista della legislazione, l'allestimento dei progetti è stato collegato alle procedure previste dalla Legge strade. Inoltre, a regolare la materia concorrono anche altri strumenti legislativi come la Legge sulla delimitazione delle acque pubbliche e la protezione delle rive dei laghi, la Legge sul demanio pubblico e la Legge sullo sviluppo territoriale.

La Commissione condivide la posizione del Consiglio di Stato, che giudica adatte le basi legali esistenti, senza che vi sia la necessità di introdurne di ulteriori come richiesto dall'iniziativa parlamentare generica.

## CONCLUSIONI

Considerato il quadro giuridico, completo e adatto a regolare le pratiche pianificatorie, autorizzative ed espropriative legate ai progetti di recupero delle rive a lago, la Commissione ambiente, territorio ed energia raccomanda di accogliere le conclusioni del messaggio 8094 con cui si invita il Parlamento a respingere l'iniziativa parlamentare generica del 16 marzo 2021 "Una progettualità snella e proattiva per le rive dei laghi", presentata dai deputati Lea Ferrari e Massimiliano Ay.

La Commissione, preso atto del discreto sviluppo che ha conosciuto questo dossier a partire dall'adozione della scheda di Piano direttore P7 "Laghi e rive lacustri" e dalla formazione di un apposito gruppo di lavoro cantonale, incita il Consiglio di Stato a voler proseguire sulla strada intrapresa, migliorando ulteriormente l'attività di sensibilizzazione nei confronti dei Comuni e l'accompagnamento dei progetti.

Per la Commissione ambiente, territorio ed energia:

Giovanni Berardi, relatore

Alberti - Battaglioni - Bignasca - Buri (con riserva) -

Buzzi (con riserva) - Caroni - Cedraschi - Gaffuri -

Garbani Nerini (con riserva) - Garzoli - Genini -

Lepori D. (con riserva) - Pinoja - Schnellmann - Terraneo - Tonini