

Rapporto sul messaggio

numero	4596
data	25 aprile 1997
dipartimento	Territorio

Della Commissione della legislazione sul messaggio 20 novembre 1996 per la modifica degli art. 4 e 5 del Decreto legislativo sulla protezione delle bellezze naturali e del paesaggio (DLBN del 16.1.1940)

1. SITUAZIONE ATTUALE

Al momento dell'adozione della legge federale sulla protezione della natura e del paesaggio del 1° luglio 1966 (LPN) il Gran Consiglio ticinese, facendo proprie (seppur con qualche riserva) le considerazioni espresse nel relativo messaggio governativo (Messaggio n. 1490 di data 12 dicembre 1967), decideva di soprassedere all'allestimento di una legge cantonale di applicazione della LPN, optando per l'adozione di modifiche puntuali dell'esistente DL sulla protezione delle bellezze naturali e del paesaggio del 16 gennaio 1940 (DLBN).

Lo ha fatto, per due ordini di ragioni.

Una prima ragione (quella che ha determinato il differimento dell'adozione di una nuova legge, comunque definita necessaria) era riferita al fatto che a quel momento era in esame davanti al Legislativo cantonale il messaggio concernente l'adozione di una legge urbanistica cantonale.

Legge urbanistica che avrebbe dovuto permettere - così almeno si prospettava - di "inquadrare in un contesto più ampio ed organico anche il problema della protezione della natura e del paesaggio" (Messaggio n. 1490/1967).

Una seconda ragione (quella che ha determinato l'adozione delle modifiche puntuali del DLBN) va riferita al fatto che in concreto si rendeva comunque necessario procedere ad un tempestivo adeguamento della legislazione cantonale a quella federale, al fine di poter beneficiare delle prestazioni federali (essendo la stessa subordinata, ad una congrua partecipazione finanziaria da parte del Cantone).

La legge urbanistica non ha mai visto la luce o, meglio, è caduta in votazione popolare.

La LPN e le Ordinanze di applicazione ivi concesse sono andate modificandosi nel tempo (per praticità si rinvia alle indicazioni specifiche del messaggio governativo), non da ultimo anche a seguito di una modifica costituzionale determinata dall'accoglimento dell'iniziativa popolare "per la protezione delle paludi" (la cosiddetta iniziativa di Rothenthurm) del 20 marzo 1987.

Il DLBN è per contro rimasto, nella sua sostanza, quello che era: quello sortito dal decreto legislativo di modifica del DLBN dell'8 luglio 1968, salvo adeguamenti puntuali datati 8 marzo 1971 e 18 maggio 1992.

Esso è stato esteso (presumibilmente in via analogica) nella sua applicazione (segnatamente nell'applicazione degli art. 4 e 5), onde disporre di una base legale per il sussidiamento cantonale delle opere di conservazione e manutenzione di biotopi (a seguito delle modifiche legislative apportate alla LPN - art. 18, 18a, 18b, 18c e 18d LPN - nel contesto della protezione e manutenzione dei biotopi e del finanziamento e sussidiamento delle spese relative).

2. PROGETTO DI LEGGE CANTONALE SULLA PROTEZIONE DELLE COMPONENTI NATURALI DEL PAESAGGIO

E' in elaborazione da parte del Dipartimento del territorio il disegno di legge cantonale sulla protezione delle componenti naturali e del paesaggio. Lo stesso dovrebbe essere sottoposto in tempi brevi alla procedura di consultazione.

La presentazione del disegno di legge definitivo per l'esame da parte del Gran Consiglio è ora prevista per la fine del 1997 e l'inizio 1998.

La Commissione ha esaminato la questione dell'opportunità dell'adozione delle prospettate modifiche puntuali del DLBN nell'attesa dell'adozione di una vera e propria legge cantonale di applicazione della LPN.

Essa le ritiene necessarie in considerazione del fatto che la nuova legge richiederà ancora parecchio tempo, per la sua definitiva adozione.

D'altra parte è indispensabile porre in essere una base legale chiara e precisa anche per quanto concerne l'attuazione ed il sussidiamento dei compiti specifici fissati dagli art. 18 e relativi LPN (conservazione e manutenzione dei biotopi).

3. ADEGUAMENTO DEL DLBN

I vigenti art. 4 e 5 del DLBN erano stati a suo tempo adottati al fine di conferire al Cantone una specifica base legale per l'attuazione delle misure di promozione della protezione della natura e del paesaggio ed il loro finanziamento, avuto riferimento agli obiettivi prefissati dall'art. 13 LPN.

Nella prassi (presumibilmente in via analogica) dette normative hanno poi costituito base legale cantonale pure per stanziare i fondi necessari per il finanziamento dei provvedimenti di protezione e di manutenzione dei biotopi, in conformità dei disposti di cui agli art. 18, 18a, 18b, 18c e 18d LPN.

Una siffatta situazione non è per nulla soddisfacente e rende problematica una chiamata in causa degli enti locali (in particolare i comuni) per una congrua partecipazione alle spese concernenti gli interventi per la protezione della natura e del paesaggio (segnatamente nel contesto della protezione di biotopi di importanza regionale e locale).

Di conseguenza si rende necessaria una modifica puntuale dell' art. 4 DLBN, al fine di compendiarvi pure le misure di conservazione e manutenzione dei biotopi e fissare una base legale chiara e precisa per il loro finanziamento e sussidiamento.

Di pari passo è ora e tempo di procedere alla modifica e all' adeguamento dei limiti di competenza fissati dall' art. 5 DLBN, tenuto conto della mutata situazione.

In particolare si tratta di adeguare il limite della competenza del Consiglio di Stato a concedere crediti e sussidi portandolo da fr. 50'000.-- a fr. 200'000.--.

Il tutto, tenuto conto degli indirizzi che sono stati posti a fondamento dell' emanazione del Regolamento sulle deleghe di competenza decisionali del 24 agosto 1994.

A titolo illustrativo e completo, nonché in riferimento alle tabelle figuranti a pagina 3 e 4 del messaggio governativo n. 4596 (riparto delle spese di finanziamento e sussidiamento) si ritiene doveroso specificare quanto segue.

Il finanziamento ed il sussidiamento delle misure di protezione e di manutenzione dei biotopi (prima tabella) trovano fondamento nell' art. 18d LPN, nonché negli art. 17 e 18 dell' Ordinanza sulla protezione della natura e del paesaggio del 16 gennaio 1991 (OPN) e successive modifiche.

L' art. 17 OPN fissa i parametri di finanziamento e di riparto delle spese fra la Confederazione ed i Cantoni per quanto concerne i biotopi di importanza nazionale.

L' art. 18 OPN stabilisce i parametri di sussidiamento da parte della Confederazione per i biotopi di importanza regionale rispettivamente locale.

Nella determinazione dei sussidi si tiene adeguatamente conto della capacità finanziaria dei cantoni ed all' occorrenza anche degli oneri complessivi che gravano sui cantoni per la protezione delle zone palustre e dei biotopi.

La seconda tabella concerne l' attuazione dei compiti stabiliti dall' art. 13 LPN, e ne costituisce peraltro anche la base legale di riferimento.

I parametri di sussidiamento sono poi ripresi dall' art. 5 OPN, che determina in particolare la partecipazione finanziaria della Confederazione nonché i parametri minimi di sussidiamento da parte dei Cantoni ai fini dell' ottenimento del sussidio federale.

Anche in questo contesto, determinati dalla legge i minimi ed i massimi, i contributi specifici sono determinati tenuto conto della capacità finanziaria del Cantone. E' pure previsto lo stanziamento di sussidi supplementari ove sia comprovato che le aliquote di sussidiamento previste non dovessero permettere il finanziamento delle misure di conservazione e di manutenzione indispensabili.

4. CONSEGUENZE DI NATURA FINANZIARIA E RELAZIONE CON LE LINEE DIRETTIVE IL PIANO FINANZIARIO

Sull'oggetto si fa riferimento ai contenuti del messaggio governativo n. 4596, secondo il quale:

- il rapporto al Gran Consiglio sulle linee direttive sul piano finanziario 1996-1999 non esprime alcuna considerazione esplicita in materia di protezione della natura e del paesaggio;
- l' adeguamento proposto non comporta incidenza sul piano finanziario in quanto le spese per la tutela della natura e del paesaggio continueranno ad essere fissate a preventivo nella gestione corrente dell' Ufficio protezione natura;
- non è prevista modificazione alcuna dell' effettivo di personale e non vi sono conseguenze finanziarie per i comuni.

5. COMMENTO ALLE MODIFICHE DI LEGGE

Art. 4 cpv. 1 (modifica)

Il disegno di legge (decreto legislativo) prospetta di integrare al cpv. 1 dell' art. 4 DLBN il sussidiamento delle spese di conservazione di biotopi e modifica per il resto la definizione dei monumenti meritevoli protezione da monumenti culturali a monumenti storici.

Nell' ambito dei lavori commissionali è stato rilevato (ono Verda) come l' adeguamento proposto con il DL sia parziale, nel senso che non contiene tutti gli elementi descritti dall' art. 13 LPN.

Si è pure ritenuto che con il nuovo testo si sia addirittura fatto un passo in dietro rispetto alla normativa vigente togliendo il riferimento specifico ai monumenti culturali e meritevoli di protezione.

Tenuto conto di ciò, nonché della necessità di evitare di utilizzare nella legislazione cantonale dei concetti diversi da quelli utilizzati dalla legge federale, la Commissione ha deciso unanimemente di proporre un testo che riprenda tutti gli elementi figuranti all' art. 13 LPN.

Lo stesso figura nel disegno di decreto legislativo che compendia il presente rapporto (art. 4 cpv. 1).

I capoversi 2, 3 e 4 rimangono invariati.

Art. 4 cpv. 5 (nuovo)

Il disegno di legge conferisce al Cantone la facoltà di assegnare eccezionalmente ai comuni a debole capacità finanziarie e per i quali la protezione della natura costituisce un onere considerevole di sussidi fino al 90 per cento delle spese, per la conservazione di biotopi meritevoli di protezione.

Ora, è pacifico che nell' ambito dei parametri fissati dalla legge i sussidi debbano essere di regola rapportati alla capacità finanziaria dei comuni.

Si ritiene pure giustificato - peraltro di pari passo con quanto si verifica a livello federale nell' ambito dell' erogazione dei sussidi ai cantoni rispettivamente del riparto del finanziamento fra Confederazione e Cantone - fissare una base legale che permetta di concedere dei sussidi straordinari.

Trattandosi però di una facoltà per il Cantone la Commissione ritiene sufficiente l' enunciazione del principio.

Confermato il limite del sussidiamento eccezionale per le spese di conservazione e manutenzione fino al 90 per cento, essa ritiene che la regola generale debba essere estesa non soltanto ai biotopi meritevoli di protezione e manutenzione ma estenderla anche a tutta la casistica regolata dal capoverso 1.

Essa propone, pertanto, di modificare di conseguenza il testo del capoverso 5 (nuovo) dell' art. 4 DLBN.

Art. 5

In ispecie si tratta unicamente di aggiornare i limiti della competenza decisionale del Consiglio di Stato tenuto conto della situazione aggiornata ed attuale.

I fr. 50'000.-- stabiliti con il decreto legislativo del 21 giugno 1968 sono aumentati a fr. 200'000.--.

6. CONCLUSIONE

La Commissione della legislazione invita pertanto il Gran Consiglio ad approvare l' annesso disegno di decreto legislativo.

Per la Commissione della legislazione:

Oviedo Marzorini, relatore:

Bergonzoli E. - Bergonzoli S. - Bernasconi -

Bobbia - Camponovo - Carobbio Guscetti -

Ermotti-Lepori - Ferrari-Testa - Fiori - Genazzi -

Ghisletta - Lepori Colombo - Nova - Pantani - Righinetti.

Disegno di

DECRETO LEGISLATIVO

sulla protezione delle bellezze naturali del 16 gennaio 1940; modifica

Il Gran Consiglio

della Repubblica e Cantone Ticino

- visto il messaggio 20 novembre 1996 n. 4596 del Consiglio di Stato;

- visto il rapporto 25 aprile 1997 n. 4596R della Commissione della legislazione,

d e c r e t a :

I.

Il decreto legislativo sulla protezione delle bellezze naturali del 16 gennaio 1940 è modificato come segue:

Art. 4 cpv. 1 e 5 (nuovo)

1 Il Cantone, a dipendenza dell' importanza nazionale, regionale o locale dell' oggetto e in ragione della partecipazione finanziaria da parte della Confederazione, può assegnare sussidi fino al 50% delle spese per la conservazione e la manutenzione di paesaggi, località caratteristiche, luoghi storici, rarità naturali, monumenti culturali e biotopi meritevoli di protezione, nonché per le acquisizioni e i lavori di esplorazione e di documentazione necessari.

5 Eccezionalmente, nel caso di comuni a debole capacità finanziaria, il Cantone può assegnare sussidi fino al 90% delle spese per la conservazione di biotopi meritevoli di protezione.

Art. 5

Il Consiglio di Stato decide delle spese per studi o interventi per la conservazione di oggetti di cui all' articolo 4 e per l' assegnazione di singoli sussidi fino alla somma di fr. 200'000.--; per somme maggiori la competenza è riservata al Gran Consiglio.

II.

Trascorsi i termini per l' esercizio del diritto di referendum, la presente modifica di decreto è pubblicata nel Bollettino ufficiale delle leggi e degli atti esecutivi del Cantone Ticino ed entra immediatamente in vigore.

ALLEGATO

LEGGE FEDERALE SULLA PROTEZIONE DELLA NATURA E DEL PAESAGGIO DEL 1° LUGLIO 1966

Art. 13 (testo conseguente alla modifica 24.3.1995 della LF - FU 96, pag. 214 e segg.)

1 La Confederazione può promuovere la protezione della natura e del paesaggio e la conservazione dei monumenti storici assegnando sussidi sino al 35 per cento delle spese per la conservazione e la manutenzione di paesaggi, località caratteristiche, luoghi storici, rarità naturali e monumenti culturali meritevoli di protezione, nonché per le acquisizioni e i

lavori di esplorazione e di documentazione necessari. Il sussidio è assegnato solamente se anche il Cantone contribuisce equamente alle spese. L' aliquota del sussidio è determinata secondo l' importanza dell' oggetto da proteggere (art. 4), l' ammontare delle spese e la capacità finanziaria del Cantone.

1bis L' aliquota del sussidio può essere elevata al massimo fino al 45 per cento delle spese se è dimostrato che l' aliquota prevista al capoverso 1 non permette di finanziare i provvedimenti indispensabili.

2 L' assegnazione del sussidio può essere subordinata a condizione per la conservazione, manutenzione e cura dell' oggetto e delle sue adiacenze.

3 I provvedimenti di protezione e di manutenzione prescritti costituiscono restrizioni di diritto pubblico della proprietà (art. 702 CC). Essi vincolano i proprietari fondiari interessati e devono essere menzionati nel registro fondiario su notificazione del Cantone. Il Consiglio federale disciplina le deroghe all' obbligo della menzione.

4 I Cantoni esaminano e valutano i singoli progetti e li attuano per fasi. Su questa base la Confederazione e i Cantoni stabiliscono un piano di finanziamento comune. Il Consiglio federale disciplina la procedura e la partecipazione dei Cantoni all' esecuzione dei suoi provvedimenti promozionali.