

Rapporto

| | | |
|---------------|------------------|--------------|
| numero | data | Dipartimento |
| 4872 R | 27 novembre 2001 | TERRITORIO |
| Concerne | | |

della Commissione della legislazione sul messaggio 30 marzo 1999 concernente la legge cantonale sulla protezione della natura

"Il popolo ticinese (è)

...cosciente che la responsabilità nei confronti delle generazioni future comporta un'attività umana sostenibile nei confronti della natura ed un uso della conoscenza umana rispettosa dell'uomo e dell'universo....

(Preambolo della Costituzione della Repubblica e Cantone Ticino del 14 dicembre 1997)

PREMESSA

La protezione dell'ambiente in cui viviamo e di tutte le sue componenti è uno dei compiti prioritari della nostra società civile ed è un atto di responsabilità verso le generazioni future. Il Creato, così come è definito in modo appropriato nella Costituzione cantonale, ha un valore inestimabile ed è preciso dovere di ognuno goderne per i propri bisogni, ma senza distruggerlo, consentendo così uno sviluppo sostenibile e rispettoso anche delle necessità delle generazioni che seguiranno.

La politica di protezione della natura - che è parte della politica ambientale - non deve essere perciò avulsa da una realtà economica che produce ricchezza e prosperità, ma deve svilupparsi in maniera armoniosa con la natura per preservarla ed evitare ogni danno irreparabile.

Dopo la corsa sfrenata ai consumi, all'industrializzazione, alla meccanizzazione, alla più spinta tecnologia, all'edificazione a volte selvaggia - attività queste che hanno senz'altro portato ricchezza e benessere alla nostra società, ma che ci hanno privati inevitabilmente di una parte del nostro territorio e dei suoi contenuti naturalistici - l'uomo si è accorto finalmente, ora più che mai, di dover ricorrere alla natura per ritempersi nello spirito e nel corpo. D'altro canto, sia le autorità e gli amministratori che la popolazione in generale stanno prendendo viepiù coscienza del fatto che la natura, oltre ad essere un bene importante per la qualità della vita, costituisce una preziosa risorsa dal punto di vista economico; non per nulla essa si trova fra i principali fattori di attrattività turistica.

In questo senso si può riconoscere che sussiste un ampio consenso sulla necessità di preservare il nostro ambiente naturale.

BASI LEGALI E SCOPI DELLA LEGGE CANTONALE

Attualmente la politica cantonale nel settore della protezione della natura è regolata da una serie di decreti legislativi, esecutivi e regolamenti, elencati nel messaggio del Consiglio di Stato. Con la proposta di legge sulla natura si è proceduto ad un riordino normativo, cercando di raggruppare in una sola e medesima legge i concetti principali di tutela e promozione della natura, in base alla precisa delega della Legge federale sulla protezione della natura e del paesaggio del 1° luglio 1966 (LPN).

La proposta di legge cantonale non vuole essere perciò soltanto una legge di applicazione di principi di diritto federale, dai quali del resto non ci si può scostare, ma una chiara base legale per la politica di promozione e di protezione della natura del nostro Cantone per i prossimi decenni.

Dal punto di vista della ripartizione delle competenze, già l'articolo 78 della Costituzione federale conferisce ai Cantoni una competenza prioritaria in materia di protezione della natura e del paesaggio, mentre alla Confederazione sono assegnati compiti puntuali. Il costante sviluppo normativo della LPN (che dopo il 1966 è stata rivista a più riprese) ha accentuato e precisato gli ambiti di competenza della Confederazione, basti a tal proposito ricordare che il tema nel quale essa è stata maggiormente incisiva e completa è certamente quello della protezione dei biotopi.

Con la legge oggetto del presente rapporto si sono voluti evidenziare

- i contenuti naturalistici che si vogliono proteggere
- i provvedimenti che si intendono adottare a questo scopo
- i ruoli e le competenze dei diversi attori (Confederazione, Cantone, comuni, privati o enti pubblici, ...)
- gli aspetti finanziari (chiavi di riparto, sussidi, ecc.).

In Commissione si è molto dibattuto sulla ripartizione delle competenze tra i vari livelli istituzionali di protezione (federale, cantonale e locale) sanciti dalla Legge federale, in modo particolare per quanto attiene agli oggetti di importanza cantonale per le cui misure di protezione, anche se non da esso decise, può essere chiamato a contribuire finanziariamente il Comune dove l'oggetto è ubicato. Questa collaborazione finanziaria si basa sul principio **dell'integrazione**, previsto dalla LPN (*art.13 e 18d*) e già da anni applicato a livello cantonale sulla base del Decreto legislativo sulla protezione delle bellezze naturali e del paesaggio del 16 gennaio 1940 (DLBN):

art. 4 cpv. 4 DLBN: "I comuni e i patriziati possono essere tenuti a contribuire alle spese per la protezione delle bellezze naturali e del paesaggio in proporzione al loro interesse e alla loro capacità finanziaria"

Alcuni commissari hanno proposto di sostituire il principio dell'integrazione con quello di "chi comanda paga". Dovesse però valere questo principio - che sarebbe comunque contrario alla legislazione federale in materia di protezione della natura - il Comune si troverebbe a dover finanziare da solo la protezione degli oggetti comunali da integrare nella pianificazione comunale. La Commissione ha pertanto, a maggioranza, optato per riprendere anche nella LCN il principio dell'integrazione. Si è infatti constatato che già in applicazione del DLBN (art. 4) la Confederazione ed il Cantone hanno da un parte sussidiato in larga misura progetti comunali e dall'altra hanno richiesto ai comuni partecipazioni finanziarie contenute a progetti di importanza federale e cantonale, come risulta dalla tabella sulle sovvenzioni globali 2000 che si allega al rapporto.

La protezione della natura non può essere disgiunta dalla pianificazione territoriale e viceversa.

Capita talvolta che non sia chiara la ripartizione delle competenze o l'istanza deputata a decidere, in particolare tra i diversi settori dell'amministrazione cantonale, ma anche di quella federale. D'altro canto, per il cittadino e gli enti interessati è importante capire come sarà limitata la loro proprietà e in che fase procedurale potranno esercitare il loro diritto di essere uditi e eventualmente contestare le decisioni dell'autorità.

La nostra Commissione ha proprio colto l'occasione dell'esame di questa legge per portare alla luce eventuali conflitti o sovrapposizioni di competenze.

La legge introduce la "ricerca" e l'"informazione" sulle componenti naturalistiche, quale compito del Consiglio di Stato, che dovrà allestire periodicamente un "rapporto sulla natura" per verificare la situazione di fatto e l'esito dei provvedimenti intrapresi. La Commissione ritiene a questo riguardo importante che siano coinvolti tutti gli attori interessati, specialmente i comuni e gli altri enti, affinché il "rapporto sulla natura" non si riveli essere un aggravio burocratico per i comuni, ma costituisca effettivamente un efficace, concreto e dinamico strumento di lavoro e di verifica della politica di protezione della natura sul territorio cantonale.

Le considerazioni e l'esito della discussione commissionale sono ripresi nel capitolo successivo dove si commentano soltanto le modifiche al disegno di legge del Consiglio di Stato.

COMMENTO ALLE SINGOLE DISPOSIZIONI DI LEGGE

TITOLO I - Disposizioni generali

Articolo 1 - Scopo

La Legge federale sulla protezione della natura e del paesaggio fa chiaro riferimento ai compiti di protezione della natura e del paesaggio dei Cantoni che sono da prevedere in una chiara base legale cantonale (che è costituita dal progetto di legge oggetto del presente rapporto commissionale). Il rimando alla legge federale "*Essa applica e completa la Legge federale sulla protezione della natura e del paesaggio*" è pertanto superfluo; il capoverso 2 è stato quindi stato stralciato.

Articolo 2 - Campo di applicazione

La Commissione ha ritenuto di invertire la disposizione dei capoversi proposti dal progetto del Consiglio di Stato nel modo seguente:

¹*Le disposizioni di questa legge si applicano alle componenti naturali su tutto il territorio cantonale.*

²*Sono componenti naturali:*

- a) *i comparti naturali e singoli elementi del paesaggio;*
- b) *i biotopi e i geotopi;*
- c) *la flora, i funghi e la fauna;*
- d) *le rocce, i minerali e i fossili.*

Articolo 3 - Principi

Il capoverso 2 ha provocato ampia discussione sulle conseguenze dell'armonizzazione tra i principi della LCN e le **attività d'incidenza territoriale**. La Commissione ha potuto chiarire che l'armonizzazione è da intendere quale chiara definizione dei compiti e suddivisione delle competenze e quale coordinamento degli interventi dei diversi ordini di autorità che devono agire in sinergia per evitare doppioni o azioni a compartimenti stagni.

La protezione della natura riguarda infatti un insieme di oggetti (le componenti naturali di cui all'art. 2) e di settori operativi e legislativi diversi (pianificazione del territorio comunale e cantonale, piani del traffico, piani dei trasporti, di sviluppo regionale, industriale, ecc.) per la cui elaborazione e attuazione si impone necessariamente una stretta collaborazione tra le diverse autorità ed i vari servizi amministrativi interessati.

L'intervento dello Stato, quando è chiamato a definire le componenti naturalistiche degne di protezione ed i provvedimenti per la loro salvaguardia, deve tendere innanzitutto alla ricerca di un equilibrio ecologico. La funzione dello Stato deve però essere anche quella di creare le condizioni quadro che, compatibilmente con la protezione della natura, consentano all'uomo di progredire e di perseguire uno sviluppo sostenibile dell'economia. La preoccupazione che imposizioni troppo restrittive sulla base di questa legge possano essere invasive ed inibire iniziative umane importanti per lo sviluppo economico, è stata risolta riprendendo all'articolo 9 (Misure di protezione - Provvedimenti generali) in particolare il principio **di proporzionalità**; proporzionalità che deve sempre sussistere quando lo Stato (o le autorità subordinate) limita per motivi di tutela le attività umane che intervengono o interferiscono sulle componenti naturali.

D'altra parte è bene ricordare che le attività connesse alla protezione della natura possono a loro volta assumere un ruolo di promozione economica interessante. Progetti di gestione e di sistemazione degli ambienti naturali sono spesso una fonte di reddito non trascurabile per le regioni di montagna e lo stesso sistema delle aree protette cantonali si rivela sempre più un elemento di attrattiva turistica tutt'altro che trascurabile.

TITOLO II - Misure di promozione

Articolo 4 - Ricerca e informazione

Il messaggio precisa che i servizi cantonali preposti all'applicazione di questa legge (in particolare l'Ufficio protezione della natura) collaborano strettamente con il Museo cantonale di storia naturale che si occupa principalmente di ricerca e di divulgazione.

Il Museo cantonale di storia naturale, fondato nel 1854 da Luigi Lavizzari, è stato completamente ristrutturato e aperto al pubblico nel 1979. Esso è un servizio del Dipartimento del territorio, i cui compiti principali sono promuovere la ricerca; catalogare e conservare gli oltre 450'000 reperti; gestire la documentazione specialistica; divulgare le conoscenze relative al patrimonio naturalistico del Cantone Ticino per il tramite di pubblicazioni, mostre e materiale didattico e infine svolgere un ruolo di consulenza a favore di una larga cerchia d'utenza.

Per la Commissione l'informazione deve tuttavia rimanere una prerogativa del Consiglio di Stato e per questa ragione la Commissione ha parzialmente modificato l'articolo proposto dal Consiglio di Stato:

Il Consiglio di Stato promuove l'informazione sulle componenti naturali e la ricerca in particolare tramite il Museo di storia naturale.

Articolo 5 - Consulenza

Ai comuni, ai patriziati e agli altri enti che si occupano di protezione della natura il Consiglio di Stato fornisce un'adeguata consulenza tecnica e mette loro a disposizione tutti gli elementi conoscitivi scientifici acquisiti dall'Amministrazione.

Questi elementi (e le indicazioni dell'Amministrazione) devono però, a mente della Commissione, costituire unicamente consigli o suggerimenti per gli enti che ne fanno richiesta. Essi non devono in particolare avere carattere vincolante o di imposizione all'indirizzo degli enti subordinati come l'utilizzazione del termine "direttive" potrebbe far supporre. Per cui la Commissione propone di stralciare il termine "direttive".

Articolo 7 - Rapporto sulla natura

Il rapporto sulla natura è da intendere quale rendiconto che permetta di verificare cosa si è fatto e quali sono i risultati degli interventi. Esso deve consentire al Cantone di raccogliere i dati per allestire, di regola ogni 4 anni, il rapporto cantonale sulla natura. Siccome il rapporto è uno strumento dinamico, si auspica che il flusso di informazioni tra i Comuni e l'Ufficio protezione della natura sia costante.

Per facilitare la raccolta di questi dati presso i comuni, non tutti dotati di supporti amministrativi adeguati, la Commissione suggerisce di preparare un questionario che i comuni dovranno compilare con le informazioni relative ai loro interventi. Questo metodo dovrebbe anche consentire una sufficiente uniformità nella comunicazione dei dati e facilitare l'elaborazione del rapporto da parte del Cantone.

TITOLO III - Misure di protezione

Capitolo 1 - Oggetti e principi della protezione

Articolo 9 - Provvedimenti generali

La legge, riporta l'elencazione degli oggetti particolarmente degni di protezione (art. 8), riprendendo quelli contenuti nella legge federale. Va rilevato che questa elencazione annovera pure la protezione dei geotopi, definiti quali territori di rocce di interesse geologico (erosioni fluviali o glaciali) o paleontologico (ad esempio i fossili del Monte San Giorgio).

Per garantire un'efficace protezione di questo patrimonio naturalistico, l'autorità potrà imporre provvedimenti conservativi, in modo particolare in relazione ai biotopi (spazio vitale naturale di una specie: il fiume è il biotopo dei pesci) - la cui protezione è per legge federale assoluta ed accresciuta (art. 1 lett. d) LPN) - è prevista la ricostituzione o la sostituzione confacente.

Il principio di proporzionalità che, come già detto in precedenza, deve sempre caratterizzare le limitazioni che lo Stato (o le autorità in genere) adotta a protezione delle componenti naturali, è stato rafforzato introducendo in questo articolo il concetto secondo il quale i provvedimenti di ricostituzione o di sostituzione confacente dei biotopi particolarmente degni di protezione dovranno essere decisi sulla base di una **"ragionevole ponderazione dei costi e degli interessi in gioco"**. Questo principio della proporzionalità dovrà comunque essere letto alla luce dei limiti chiari imposto dalla legge federale e dalla Costituzione federale.

Il capoverso 2 dell'articolo 9 è così completato:

²Qualora ciò non fosse possibile, per i biotopi particolarmente degni di protezione devono essere garantite la ricostituzione o almeno la sostituzione confacente, fatta salva una ragionevole ponderazione dei costi e degli interessi in gioco."

Capitolo 2 - Protezione di comparti naturali, elementi naturali emergenti, biotopi e geotopi

Sezione 1 - Classificazione e inventari

Articolo 10 - Classificazione

Seguendo il modello dell'articolo 4 della LPN il progetto del Consiglio di Stato riprende il concetto dei tre livelli istituzionali (Confederazione, Cantone e Comune) di protezione (art. 10) che saranno integrati negli inventari.

La classificazione, ossia la catalogazione dei beni in beni di importanza federale, cantonale e comunale, ha dato adito ad un'ampia discussione per la preoccupazione, espressa da alcuni commissari, che la catalogazione fosse fatta da pochi addetti ai lavori sulla base di valutazioni di carattere politico e di opportunità. La Commissione ha invece potuto chiarire che la classificazione è un'indagine con valenza scientifica che avviene sulla base dell'applicazione di *criteri scientifici uniformi*. La prima catalogazione - che contiene anche ampi comparti di territorio ticinese - è stata allestita dalla Confederazione (inventari degli oggetti di importanza nazionale) ed è per i Cantoni vincolante. La Confederazione ha poi trasmesso ai cantoni una serie di elementi conoscitivi sulla base dei quali gli stessi dovranno a loro volta allestire la catalogazione cantonale. I criteri di catalogazione cantonale sono già stati stabiliti dal Consiglio di Stato (superfici minime, contenuti naturalistici, ecc.) in applicazione del DLBN.

Gli oggetti che non rientrano in quelli di importanza cantonale saranno di importanza locale (al momento in cui verranno recepiti dalla pianificazione comunale).

Articolo 11 - Inventari

Gli inventari sono concepiti quali strumenti che comprendono gli oggetti che meritano particolare protezione e questo perché non tutto quanto fa parte della natura è degno di protezione. L'inventarizzazione avviene in particolare seguendo il principio della *gradualità* della protezione in relazione al quale è da proteggere soltanto ciò che ha un valore naturalistico particolare o un bene che è minacciato. Gli inventari sono pertanto un'analisi scientifico-tecnica del territorio che individua gli oggetti da proteggere che saranno poi effettivamente protetti attraverso adeguate misure della pianificazione del territorio (art. 13) o con decreti di protezione (art. 14).

Essi costituiscono il risultato di una fase conoscitiva: l'ubicazione degli oggetti, la loro delimitazione sul territorio ed il loro valore ambientale.

Come per gli inventari degli oggetti di importanza federale (che sono compilati sentiti i Cantoni), per gli inventari degli oggetti di importanza cantonale si terrà conto delle proposte dei comuni.

La Commissione si è soffermata anche sulla questione a sapere se il Cantone può inserire oggetti negli inventari quando vi è un'opposizione da parte del Comune di situazione del bene da inventariare. Questo soprattutto in relazione alla preoccupazione che il singolo Comune è poi tenuto a partecipare al finanziamento delle misure di protezione.

Come nella LPN, dove il Cantone deve adeguarsi ad una decisione federale di determinare l'importanza nazionale di un biotopo su territorio cantonale e di stabilire gli scopi della protezione (cfr. art. 18a e 18b LPN), anche il Comune dovrà prevedere i provvedimenti di protezione per gli oggetti locali tramite i piani regolatori.

La differenziazione tra oggetto di importanza cantonale o locale - dalla quale deriva poi anche la competenza (anche finanziaria) per gli interventi di protezione - avviene sulla

base di punteggi stabiliti dal Consiglio di Stato (superfici minime, contenuti naturalistici, ecc.).

Gli oggetti che non rientrano nell'ambito di competenza cantonale possono essere di importanza locale (comunale); il Cantone informerà il Comune che, se interessato alla protezione, dovrà integrare questi oggetti nella propria pianificazione comunale (cfr. nuovo art. 16 LCN). Queste, in sintesi, le diverse tipologie di protezione con i relativi iter procedurali che scaturiscono da questa legge:

- a) se l'oggetto è di importanza cantonale la tutela è di competenza del Cantone ed i provvedimenti per attuare la protezione saranno previsti in un "decreto di protezione" (art. 14 LCN) con i relativi mezzi di impugnazione. Finora, in assenza di una legge di applicazione cantonale, gli oggetti di importanza cantonale erano tutelati sulla base dell'articolo 4 del DLBN in appositi piani di protezione cantonali che prevedevano le condizioni di intervento e l'ammontare dei sussidi.
- b) Se l'oggetto non è di importanza cantonale (né ovviamente federale) esso è d'importanza locale e spetta al Comune decidere se tutelarlo attraverso adeguate misure di piano regolatore.

Gli studi sui contenuti naturalistici alla base della protezione comunale presuppongono ora, come nel passato, una collaborazione tra i comuni, i loro pianificatori ed i servizi cantonali. Per la Commissione in questo contesto è tuttavia importante, da una parte, stimolare la sensibilità ambientale nei vari operatori e nei cittadini e, dall'altra, pretendere dai servizi cantonali la massima chiarezza sulle competenze e sulle procedure.

Per quanto attiene agli oggetti di importanza locale, sui quali si è molto dibattuto proprio alla luce delle conseguenze finanziarie che la loro protezione comporta, la Commissione ha potuto assodare che la catalogazione non fa nascere ancora l'obbligo di proteggere, anche se va ricordato che già attualmente, sulla base del DLBN, l'80% dei Comuni ticinesi si è dotato di un proprio inventario (detto tecnicamente *studio delle componenti naturali*) che forma parte integrante della pianificazione comunale. Per quanto riguarda l'importante problema del coinvolgimento dei proprietari toccati dalle misure di protezione la Commissione ha potuto chiarire che, nella prima fase della classificazione - poiché basata su valutazioni esclusivamente scientifiche -, i proprietari non saranno interpellati. I proprietari toccati da un provvedimento di protezione saranno invece sentiti nella fase successiva, nell'ambito della decisione di tutela dell'oggetto e della definizione dei relativi provvedimenti di protezione. Pertanto l'emendamento con cui si intendeva sentire i proprietari già in fase di catalogazione, è stato respinto. L'articolo 11 è così modificato:

cpv. 1 e 2 invariati

³*Esso determina gli oggetti di importanza cantonale.*

⁴*Il Comune, con l'approvazione del Consiglio di Stato, determina quelli di importanza comunale.*

Sezione 2 - Istituzione della protezione

Articolo 12 - Categorie di protezione

Le categorie di protezione sono già contenute nel Piano direttore e corrispondono a quelle conosciute nella recente prassi internazionale e cantonale, come ampiamente spiegato nel messaggio.

Il progetto del Consiglio di Stato rinvia al regolamento (cpv. 2) per quanto riguarda i contenuti della protezione delle singole categorie. Secondo questa proposta le definizioni e le conseguenze della protezione dovrebbero essere stabilite dal Consiglio di Stato. La

Commissione non concorda con questa impostazione e ha invece deciso che, per ragioni di maggior chiarezza e trasparenza, questi elementi (ossia i contenuti e gli effetti delle categorie di protezione) debbano essere definiti direttamente nella legge.

La Commissione ha pertanto deciso di completare l'articolo 12 nel modo seguente:

- a) *riserva naturale*: area di protezione integrale.
- b) *zona di protezione della natura*: area dove le componenti naturali sono salvaguardate da utilizzazioni che potrebbero comprometterle.
- c) *zona di protezione del paesaggio*: comparto del territorio le cui caratteristiche e componenti naturali sono salvaguardate nel loro complesso.
- d) *parco naturale*: comparto del territorio in cui la salvaguardia delle componenti naturali viene abbinata alla promozione ricreativa e didattica.
- e) *monumento naturale*: singolo elemento protetto del paesaggio.

Articolo 13

L'esame di questo disposto riguardante gli strumenti pianificatori di protezione del Cantone, ha provocato ampio dibattito.

Da parte di alcuni commissari è stata in particolare lamentata una insufficiente chiarezza quanto a intendimenti, competenze e strumenti legislativi (decreti esecutivi, decreti legislativi, piano direttore, piani di utilizzazione cantonali, ecc.) a disposizione dei diversi servizi cantonali che, sulla base di leggi diverse, operano nella pianificazione territoriale e nella protezione della natura.

La Commissione rileva in particolare che il piano direttore cantonale - che, per legge, è un piano di coordinamento che vincola solo le autorità - è diventato nella pratica uno strumento pianificatorio quasi di dettaglio, alla stregua di un grosso piano regolatore. A causa delle lunghe e complesse procedure che lo caratterizzano esso comporta complicazioni burocratiche e lungaggini nel risolvere adeguatamente i problemi di utilizzazione del territorio. Esso rischia inoltre di generare conflitti con gli enti locali, nel senso della limitazione dell'autonomia delle autorità inferiori di pianificazione.

La Commissione ritiene pertanto importante che proprio la revisione del PD decisa dal Consiglio di Stato consenta di ricollocare questo strumento nella sua giusta funzione di piano cantonale programmatico e di coordinamento. Essa sottolinea parimenti la necessità di ulteriormente tutelare, anche in questo contesto, i diritti di partecipazione dei privati, tutela che è adeguatamente garantita, anche come rimedio giuridico, solo a livello di misure comunali (poiché tutte le decisioni di incidenza territoriale avvengono per il tramite del Piano Regolatore al quale il cittadino può opporsi).

Articolo 14 - Decreto di protezione a) contenuti

La LCN introduce l'istituto del "decreto di protezione" finora utilizzato con una procedura, del tutto analoga, nella forma del piano di protezione cantonale ai sensi del DLBN per realizzare ad esempio zone di protezione stabilite dalle Ordinanze federali delle torbiere, delle paludi e delle zone golenali.

La procedura di adozione, più snella di quella per l'adozione di un piano regolatore, prevede comunque un coinvolgimento delle parti interessate (proprietari, gestori e comuni) nelle fasi preliminari sotto forma di diritto di essere sentiti. Alle medesime parti è riconosciuta, dopo la procedura di pubblicazione, la facoltà di ricorso (art. 45 e 46) con le conseguenze previste dalla LPAm.

A titolo esemplificativo è allegato al rapporto un esempio di decreto di protezione, quello riguardante le torbiere di importanza nazionale.

Articolo 16 - Strumenti del Comune

La Commissione condivide la soluzione del progetto di legge di ancora affidare al solo piano regolatore la protezione dei beni naturalistici di importanza comunale. Questo anche perché il PR è uno strumento che assicura un adeguato e sufficiente processo democratico di coinvolgimento dei cittadini e proprietari interessati.

D'altra parte l'80% circa dei comuni ticinesi si è già dotato di uno studio sulle componenti naturalistiche del proprio territorio che è concretizzato nel piano regolatore.

Quale rovescio della medaglia di questa autonomia comunale la Commissione intravede tuttavia il rischio che i Comuni finanziariamente più forti possano permettersi una politica di protezione della natura che i comuni deboli non si possono permettere, con il rischio che a livello cantonale venga quindi attuata una politica di protezione della natura a due velocità. Per ovviare a questo rischio dovrebbe poter intervenire anche la politica di sussidiamento del Cantone, permettendo di evitare che - a dipendenza della situazione finanziaria del singolo comune interessato - la protezione della natura avvenga a due velocità.

L'autonomia di un Comune di prevedere o meno la protezione di un oggetto non è però completa. In fase di approvazione del piano regolatore il Consiglio di Stato può infatti richiedere una variante per inserire un oggetto di importanza comunale; anche se solo in relazione a oggetti di importanza nazionale e cantonale può essere, da parte del Cantone, imposta la protezione. Nel 2000 su 59 preavvisi dell'UPN solo 10 riguardavano comuni che non sono entrati in materia.

Sezione 3 - Gestione dei biotopi

Articolo 17 - Accordi con i proprietari fondiari e gestori

La Commissione, pur non proponendo una modifica dell'articolo proposto dal Consiglio di Stato, ritiene anche in questo contesto necessario mettere in evidenza l'importanza della chiarezza sulle competenze e sulle procedure di ogni livello decisionale.

Capitolo 3 - Protezione di flora, funghi e fauna

Articolo 18 - Protezione generale delle specie

Il progetto di legge propone di delegare al Consiglio di Stato la regolamentazione sulla vendita di funghi e piante. La Commissione è tuttavia dell'avviso che queste disposizioni debbano essere previste in una legge formale e non in un regolamento del Consiglio di Stato. Essa propone pertanto un adeguamento in questo senso dell'articolo proposto dal Consiglio di Stato. Nel frattempo, seguendo anche le indicazioni della scrivente Commissione, il Consiglio di Stato ha modificato il Regolamento sulla protezione della fauna e della flora del 1° luglio 1975, in particolare per quanto riguarda il disciplinamento della raccolta dei funghi. Queste norme dovranno però, come detto, essere integrate in una legge formale.

Articolo 19 - Specie protette

Analogamente a quanto avviene *sul piano federale* dove la lista positiva delle specie protette si trova nell'*Ordinanza sulla protezione della natura*, la lista cantonale dovrà essere inserita nel regolamento del Consiglio di Stato.

Articolo 20 - Vegetazione delle rive

Il capoverso 2 è stato modificato per renderlo più coercitivo:

²Nella misura consentita dalle circostanze, chi interviene sulle rive dei laghi e dei corsi d'acqua deve adottare provvedimenti per favorire la crescita della vegetazione propria di questi ambienti.

La Commissione ha anche esaminato la mozione Arigoni dell'8.11.1999 che chiede un piano di intervento per il recupero delle rive, ritenendo che la stessa riguarda aspetti che interessano più specificatamente l'utilizzazione delle rive e non tanto i contenuti naturalistici che toccano specificatamente l'ambito della protezione della natura (protezione della vegetazione delle rive). Il tema oggetto della mozione rientra pertanto, a mente della scrivente Commissione, non nella Legge PN, ma eventualmente nel settore disciplinato dalla Legge cantonale sul demanio pubblico.

Capitolo 4 - Protezione di rocce, minerali e fossili

Articolo 24 - Tasse

Sia la raccolta dilettantistica, sia quella per scopi commerciali soggiacciono ad una tassa. Le autorizzazioni per la raccolta di rocce sono gestite dal Museo di storia naturale che è anche competente a stabilire le relative tasse. Considerato come la commercializzazione di rocce, minerali e fossili può essere anche alquanto redditizia, la Commissione auspica che le autorizzazioni rilasciate siano maggiormente controllate.

La Commissione ha deciso in particolare lo stralcio del capoverso 4; in effetti se parte dei proventi saranno da destinare all'acquisto di rocce questa uscita dovrà essere - come qualsiasi altra spesa - normalmente inserita nel preventivo.

Articolo 25 - Ricerca e raccolta

Nella consultazione la Federazione ticinese dei cacciatori aveva proposto di inserire un articolo che vieti la raccolta in momenti di epidemia; proposta che si traduce in un divieto di accesso ai boschi ed alle montagne.

Pur condividendo questa preoccupazione la Commissione ritiene che simili divieti debbano semmai rientrare nel contesto di altre, più specifiche, leggi e non propone pertanto alcun cambiamento all'articolo proposto dal Consiglio di Stato.

Articolo 26 - Consenso del proprietario

È stato sollevato il problema del cumulo delle tasse percepite dallo Stato e dal proprietario dei fondi sui quali è fatta la raccolta che può rendere ai ricercatori dilettanti la fattura assai cara. Vi è però da dire che il proprietario dei fondi non solo può richiedere una tassa, ma può anche porre delle condizioni (per es. divieto di raccolta la domenica).

Il diritto di prelevare degli emolumenti da parte dello Stato trova fondamento nel fatto che le rocce i minerali ed i fossili sono di proprietà della collettività intera e come tali vanno preservati per la comunità. Il disciplinamento delle modalità di raccolta ed il prelievo di una tassa nel caso di un tipo di ricerca per così dire più invasiva sono delle concrete modalità di protezione. Lo Stato opera in analogia a quanto avviene nei campi della caccia e della pesca, ove le rispettive patenti soggiacciono a delle tasse precise.

Articolo 29 - Bandite di ricerca e raccolta

La bandita è il divieto di svolgere un'attività od una funzione per un periodo determinato; se il divieto dovesse perdurare deve essere prevista un'area di protezione.

Pur essendo intrinseco nel termine di bandita che il provvedimento è temporaneo, la Commissione ha ritenuto opportuno completare l'articolo:

"Sentito il parere degli enti pubblici e delle associazioni, il Consiglio di Stato può istituire bandite di ricerca e di raccolta per un periodo definito."

TITOLO IV - Disposizioni organizzative e finanziarie

Capitolo 1 - Organizzazione, vigilanza competenze

Articolo 30 - Consiglio di Stato

La Commissione condivide l'impostazione del Consiglio di Stato. In particolare, per quanto riguarda le guardie volontarie, essa ritiene che le stesse debbano avere la funzione di accrescere nel cittadino la sensibilità ambientale più che diventare tutori dell'ordine. Esse sorvegliano le zone, informano e segnalano solo se le infrazioni sono gravi. Esse collaborano con i guardacaccia ed i guardapesca, le guardie forestali e con la polizia nel caso di gravi infrazioni.

Articolo 31 - Comuni, patriziati e regioni

Come già visto precedentemente al riguardo del rapporto sulla natura (art. 7 LCN) lo scambio di informazioni e la collaborazione tra Cantone, regioni, comuni e patriziati è importante e quindi da promuovere. È pensabile un passaggio delle informazioni "on-line" oppure mediante un questionario preparato dall'UPN che consenta una raccolta uniforme di dati e che faciliti la compilazione da parte anche di quegli enti che dispongono di una minima struttura amministrativa. Il Cantone potrebbe così disporre di dati organizzati sulle attività svolte a livello locale. Per evitare che il termine "periodicamente" comporti per i comuni oneri burocratici supplementari la Commissione propone una modifica del capoverso 2:

²I comuni collaborano all'allestimento del rapporto periodico sulla natura.

Articolo 32 - Associazioni

Questa norma sancisce l'interesse del Cantone di realizzare gli obiettivi della legge in collaborazione con tutti i diversi attori della protezione della natura attivi nel territorio. Alcune di queste associazioni che sono elencate diffusamente nel messaggio sono più specificatamente rivolte ad una protezione non solo generica della natura, ma più puntuale e di suoi precisi contenuti. La Commissione ritiene che anche altre associazioni, come la Federazione ticinese dei pescatori o dei cacciatori, laddove svolgono una attività a favore della natura, debbano rientrare nella nozione di *altre associazioni che operano nel campo delle componenti naturali*.

Capitolo 2 - Disposizioni finanziarie

Articolo 33 - Finanziamento a) in generale

Il principio dei tre livelli di protezione della LPN ha introdotto il sistema dell'integrazione secondo il quale chi decide la protezione la deve pagare, ma è aiutato.

Pertanto il Cantone sarà chiamato da un canto a contribuire al finanziamento dei progetti di importanza nazionale sul suo territorio, ma gli saranno sussidiati dalla Confederazione progetti di importanza cantonale.

Anche il Comune sarà chiamato a pagare per i progetti sul suo territorio di importanza cantonale, mentre non dovrà partecipare al finanziamento di oggetti di importanza nazionale.

Per i patriziati si è ritenuto corretto prevedere una loro consultazione visto che possono essere chiamati a contribuire al finanziamento di un progetto, tenuto conto del loro interesse e della capacità finanziaria.

Il capoverso 3 è stato pertanto completato nel modo seguente:

³I patriziati sono consultati e possono essere tenuti a contribuire in proporzione al loro interesse e alla loro capacità finanziaria.

Articolo 34 - Finanziamento b) Cantone

In considerazione del principio dell'integrazione il Comune sarà chiamato a contribuire alla protezione di oggetti di importanza cantonale sul suo territorio per un massimo del 25%. In base al DLBN i comuni potevano invece essere chiamati a contribuire fino ad un massimo del 50%; con la LCN la possibile partecipazione dei comuni è stata quindi dimezzata.

La Commissione condivide questa impostazione del Consiglio di Stato. In relazione alla partecipazione dei comuni al finanziamento delle misure di protezione di oggetti di importanza cantonale essa ritiene tuttavia importante che i comuni (si tratta del Comune di situazione del bene da proteggere) siano preventivamente consultati anche sull'entità della partecipazione finanziaria loro richiesta. In questo senso la Commissione propone di completare il capoverso 2:

²Per gli oggetti d'importanza cantonale, i comuni sono consultati e possono essere tenuti a contribuire in proporzione alla loro capacità finanziaria, fino a un massimo del 25% della spesa globale.

Articolo 36 - Condizioni del sussidio cantonale

Il riferimento alla Legge sui sussidi cantonali del 22 giugno 1994 è, a mente della Commissione, sufficiente senza doverne specificare le modalità di dettaglio; in questo senso viene modificato il capoverso 2. La commissione giudica necessario applicare analogicamente al calcolo dell'eventuale partecipazione finanziaria dei comuni, i medesimi principi procedurali ed operativi che discendono dalla legge sui sussidi, in questo senso viene modificato il capoverso 3.

I citati capoversi sono così modificati:

²Per il calcolo del sussidio, effettuato in base alla Legge sui sussidi cantonali del 22 giugno 1994 sono computate tutte le spese effettive e indispensabili a un'esecuzione razionale.

³Gli stessi principi sono applicabili per analogia alla partecipazione finanziaria dei comuni alla protezione di oggetti di importanza cantonale, di cui all'art. 34 cpv. 2.

TITOLO V - Misure provvisionali ed espropriazione

Articolo 37 - Misure provvisionali

Il progetto di legge affida, esclusivamente al Consiglio di Stato, la competenza generale di ordinare misure provvisionali. La Commissione ritiene tuttavia che questa facoltà debba essere riconosciuta anche al Municipio. Questo per il semplice fatto che i comuni hanno la costante sorveglianza sul proprio territorio e sono quindi in grado di intervenire più prontamente laddove urgono provvedimenti provvisionali. Il capoverso 1 è stato quindi così modificato:

¹Se un oggetto protetto o particolarmente degno di protezione è esposto a minaccia, il Consiglio di Stato o il Municipio ordinano le necessarie misure provvisionali.

La regola sarà quella che il Consiglio di Stato interviene per gli oggetti di importanza cantonale mentre il Comune agisce in relazione agli oggetti di importanza locale. La Commissione - diversamente da quanto avviene, ad esempio, nell'ambito della legge sulla protezione dei beni culturali (dove il Consiglio di Stato interviene in relazione ai beni cantonali e il Municipio a quelli comunali) - ha tuttavia, volutamente, rinunciato ad indicare nella legge una suddivisione delle competenze di intervento, proprio per permettere una più tempestiva reazione dell'autorità e quindi una più efficace tutela del bene oggetto di minaccia.

Articolo 38 - Convalida

Il termine di 6 mesi, conosciuto anche da altre leggi (art. 18 della Legge sulla protezione dei beni culturali) è, a mente della Commissione, adeguato per sentire gli interessati e promuovere la procedura di istituzione della protezione, pena la decadenza della procedura. La procedura di protezione (che sostituisce la misura provvisoria) inizia con ogni atto da cui traspaia la volontà di proteggere l'oggetto, ad esempio basta la lettera con cui si invita il Comune a dare avvio alla procedura di piano regolatore o la presentazione del messaggio al Consiglio comunale di modifica del PR, o l'invio al Dipartimento dello studio sui contenuti naturalistici per il preavviso, ecc. La misura provvisoria prevista dalla LCN non potrà in ogni caso restare in vigore per un periodo di tempo superiore al termine di 6 mesi. Detto altrimenti, se entro 6 mesi l'autorità cui competono le concrete misure di protezione non adotta alcun provvedimento (come potrebbe essere per il Comune, almeno la pubblicazione di una zona di pianificazione), le misure cautelative decadono automaticamente. Se invece, per restare all'esempio fatto per il Comune, il Municipio pubblica entro la scadenza dei 6 mesi la zona di pianificazione, le misure cautelative di quest'ultima zona sostituiscono quelle del provvedimento provvisoriale.

TITOLO VI - Inosservanza della legge e rimedi giuridici

Articolo 41 - Procedure

Dal profilo della tecnica legislativa è, secondo la Commissione, più corretto utilizzare il termine di Dipartimento competente. Di conseguenza il capoverso 2 è così modificato:

*²Le contravvenzioni punite a norma dell'articolo 24a della Legge federale sulla protezione della natura e del paesaggio e le contravvenzioni al diritto cantonale sono perseguite dal Dipartimento **competente** secondo la Legge di procedura per le contravvenzioni del 19 dicembre 1994.*

Articolo 43 - Obbligo di ripristino

Contrariamente al progetto del Consiglio di Stato, la Commissione ha ritenuto di rendere potestativo l'obbligo di ripristino, come peraltro già recita l'articolo 24e capoverso 1 LPN. La competente autorità avrà così la facoltà di imporre o meno il ripristino.

Il capoverso 1 dell'articolo 43 è stato così modificato:

¹Chiunque danneggia oggetti protetti ai sensi di questa legge può essere obbligato a ripristinare la situazione anteriore. In casi eccezionali, ove ciò non sia possibile, deve versare un risarcimento a favore di misure di valorizzazione ecologica.

Articolo 44 - Esecuzione coattiva e sostitutiva

Per le spese cagionate dall'esecuzione sostitutiva operata dall'autorità, la Commissione ha reso potestativa la facoltà di far iscrivere a registro fondiario ed a carico del fondo sul quale è stato ordinato l'intervento, una ipoteca legale ai sensi dell'articolo 836 del Codice civile svizzero; l'iscrizione sarà costitutiva.

Anche se le ipoteche legali di cui all'836 CCS per la loro validità non necessitano, di principio, l'iscrizione a Registro fondiario, la Commissione ha preferito prevedere che l'iscrizione a Registro fondiario sarà costitutiva e questo per ragioni di sicurezza del diritto e di tutela del terzo acquirente.

Il capoverso 2 dell'art. 44 è stato di conseguenza modificato:

²L'ordine è impartito con la comminatoria delle sanzioni penali dell'articolo 292 del Codice penale svizzero e dell'adempimento sostitutivo a spese dell'obbligato; a garanzia del recupero delle spese anticipate, l'autorità può far iscrivere a registro fondiario un'ipoteca legale a carico del fondo sul quale l'esecuzione sostitutiva è stata ordinata."

Capitolo 2 - Rimedi giuridici

Articolo 45 - Ricorsi a) istanze ricorsuali

La scelta del progetto di legge di affidare al Tribunale della pianificazione i ricorsi in materia di applicazione della LCN (il Tribunale della pianificazione è già autorità di ricorso secondo il DLBN) e non al Tribunale amministrativo è stata dettata dalla volontà di far risolvere le questioni di protezione della natura e di pianificazione del territorio da un unico e medesimo Tribunale. La protezione della natura è infatti strettamente legata alla pianificazione del territorio.

La Commissione condivide questa proposta del messaggio (di designare il Tribunale della pianificazione, quale autorità di ricorso) anche perché il Tribunale amministrativo - che è l'altra autorità giudicante alla quale avrebbero potuto essere affidati i ricorsi - è oggi oberato per le accresciute attribuzioni in base a leggi recentemente varate dal Gran Consiglio. Si tratta però di una decisione di opportunità e si auspica che nell'ambito dell'organizzazione giudiziaria se ne tenga conto con adeguati potenziamenti e si proceda ad un riordino delle competenze delle varie Camere del Tribunale di appello.

Le decisioni nei confronti di una persona o di un ente sono intime solo all'interessato e quindi non sono pubblicate; per contro è oggetto di pubblicazione il decreto di protezione. Da qui la precisazione del capoverso 3.

Articolo 46 - b) legittimazione

Le associazioni con diritto di ricorso contro decisioni prese in sede di pianificazione dell'utilizzazione sono quelle di importanza nazionale ai sensi degli articoli 12 e 12a della

LPN. L'elenco di queste associazioni è allestito dal Consiglio federale (art. 12 cpv. 2 LPN). Le associazioni cantonali possono sempre intervenire in rappresentanza dell'associazione federale mantello legittimata a ricorrere:

"Les organisations nationales peuvent cependant être représentées par leurs sections cantonales dans l'exercice des oppositions et des recours cantonaux. Cette représentation s'entend très largement; il n'est pas même nécessaire que la section locale agisse expressément au nom de l'association nationale. Ce privilège de représentation tacite ne leur est cependant accordé que devant les autorités cantonales. Devant les autorités fédérales et le Tribunal fédéral, les organisations nationales sont tenues d'agir elle-même ou de se faire représenter au moyen d'une procuration expresse. Une disposition statutaire qui les autoriserait à le faire ne suffit pas. DTF 125 II 50 c 2a 123 289 c. 1e bb".

La Federazione ticinese dei pescatori aveva formulato in sede di consultazione e successivamente facendosene carico un Commissario, di richiedere il riconoscimento della legittimazione a ricorrere, soprattutto perché nel caso specifico la Federazione ticinese non è affiliata all'associazione mantello svizzera. Ora, pur avendo comprensione dei motivi e riconoscendo il grande impegno della Federazione nella tutela dell'ambiente, questa richiesta non può trovare accoglimento. Prevedere un diritto di ricorso autonomo di questa associazione ticinese significherebbe creare un trattamento privilegiato, una eccezione che creerebbe inevitabilmente un precedente con conseguenze forse indesiderate. Una simile modifica potrebbe infatti aprire la porta ad altre associazioni cantonali meno serie e affidabili di quelle che oggi conosciamo o ad associazioni che potrebbero costituirsi in futuro e magari essere create ad hoc, solo per presentare ricorso, sciogliendosi subito dopo l'evento. Bisogna inoltre sottolineare che il quesito del diritto di ricorso va ben distinto da quello della collaborazione, ampliato a favore di pescatori e cacciatori, collaborazione che si è chiaramente voluta anche in questa legge (vedi commento dell'articolo 32). Per questo motivo il capoverso 3 non è modificato.

Articolo 47

L'elencazione dei vari regolamenti previsti, segnatamente, il regolamento di applicazione, il regolamento sulla protezione della flora, dei funghi e della fauna; il regolamento sulla ricerca e sulla raccolta di rocce, minerali e fossili e il regolamento sulle guardie della natura, appare superflua tanto più che la Commissione ha deciso che la ricerca dei funghi dovrà essere disciplinata da una legge.

Il capoverso 1 è stato pertanto così modificato:

¹Il Consiglio di Stato disciplina i dettagli di questa legge mediante regolamento.

CONSIDERAZIONI FINALI

Prima di concludere è ancora opportuno rilevare che il messaggio governativo è accompagnato dagli organigrammi che illustrano l'organizzazione, attuale o prevista, dell'Ufficio protezione della natura e del Museo di storia naturale. La Commissione non è entrata in merito di questo aspetto, che è di esclusiva competenza governativa. L'approvazione della legge non va quindi intesa come vincolante nei riguardi del Consiglio di Stato, per quanto concerne l'organizzazione (distinta o riunita) di servizi, per la quale il solo criterio ha da restare la migliore efficacia possibile rispetto agli scopi da conseguire e alla loro relativa priorità.

Il rapporto è infine completato da una serie di allegati che hanno lo scopo di illustrare sia alcuni progetti sostenuti e coordinati dall'Ufficio protezione natura (il Piano di gestione quinquennale del Lucomagno e il Piano di ricostruzione muri a secco di Brontallo) sia i contenuti di nuovi disposti legislativi (esempi di valutazione e classificazione di oggetti inventariati - Tabella concernente le sovvenzioni globali 2000).



Con queste considerazioni, la Commissione della legislazione propone al Gran Consiglio di approvare l'allegato disegno di legge.

Per la Commissione legislazione:

Consuelo Allidi-Cavalleri, relatrice
Bergonzoli S. - Bertoli - Canonica G. (con riserva) -
Carobbio W. - Dell'Ambrogio - Duca Widmer -
Fiori - Ghisletta D. - Jelmini - Nova (con riserva) -
Pantani - Pini - Righinetti (con riserva)