

MESSAGGIO

del Consiglio di Stato al Gran Consiglio
in risposta all'iniziativa parlamentare C. Sganzi e confirmatori
del 24 novembre 1970 sulla classificazione dei boschi

(del 15 febbraio 1974)

Onorevoli signori Presidente e Consiglieri,

Il 24 novembre 1970 è stata deposta in Gran Consiglio una iniziativa parlamentare elaborata, firmata dall'onorevole Sganzi e da altri sei deputati, con cui si propone l'adozione di un decreto legislativo sulla classificazione dei boschi del seguente tenore :

Art. 1

L'Autorità cantonale competente in materia forestale provvederà all'allestimento del catasto dei boschi protettori, che presentano i requisiti dell'art. 3 cpv. 2 della legge federale dell'11 ottobre 1902, e dei boschi non protettori.

Art. 2

Il rimboschimento di terreno per abbandono di pascoli e di colture non determina l'acquisto dello stato giuridico di bosco protettore.

Art. 3

Sono suscettibili di dissodamento i boschi non protettori, se l'area boschiva può venir ridotta tenendo equamente conto dell'estensione del bosco nel Comune e nella regione.

Art. 4

Il piano regolatore o regionale prevederà :

- a) Le aree boschive suscettibili di dissodamento, tenendo anche ragionevolmente in considerazione le possibilità di sviluppo di un Comune o di singole sue parti.
- b) In zone di particolare interesse paesaggistico la possibilità di subordinare la concessione del dissodamento ad una percentuale di occupazione ridotta al 10 % e all'osservanza dell'obbligo di mantenere il 50 % del fondo a bosco o a parco.
- c) Fino all'approvazione di un piano regolatore, le aree suscettibili di dissodamento saranno determinate dalle Autorità competenti a rilasciare la licenza edilizia riservate le disposizioni della legge forestale federale.

Art. 5

Contro la classificazione di un terreno quale bosco o quale bosco protettore è data, esaurite le altre istanze cantonali, la possibilità di ricorso al Tribunale cantonale amministrativo.

Art. 6

Decorsi i termini per l'esercizio del diritto di referendum, il presente decreto è pubblicato nel Bollettino ufficiale delle leggi e degli atti esecutivi. Esso entra in vigore a partire dalla pubblicazione.

L'iniziativa viene motivata con l'asserzione di un'eccessiva rigidità delle Autorità, federali e cantonali, nel trattare le domande di dissodamento di aree boschive ed anche con il fatto che la superficie boschiva del Cantone è andata aumentando per rimboschimento naturale di pascoli e di terre agricole. Si afferma che la politica di estrema severità arreca danno all'economia del Cantone.

Con il presente messaggio il Consiglio di Stato intende illustrare il proprio punto di vista sui temi toccati dall'iniziativa e spiegare le ragioni delle conclusioni negative cui giunge.

1. L'EVOLUZIONE DEL BOSCO NEI SECOLI PASSATI E LA SITUAZIONE ATTUALE

L'evoluzione dei boschi di una data regione è andata di pari passo con l'evoluzione storica delle popolazioni che l'abitano. Fintanto che gli uomini vivevano dei prodotti spontanei della terra il bosco ricopriva praticamente il territorio entro i limiti delle possibilità ambientali del clima e del terreno. Una volta però scoperti i principi dell'agricoltura, le coltivazioni si sono man mano sviluppate a danno del bosco.

Questo processo, che possiamo far risalire all'epoca delle colonizzazioni romane, ha avuto uno sviluppo continuo e progressivo con l'aumentare della popolazione. Vi sono state naturalmente alterne vicende in diretta relazione con importanti fatti storici, quali guerre e invasioni, calamità naturali, epidemie, ecc. Tuttavia i grandi disboscamenti agricoli sono già cosa fatta verso il XII - XIII secolo, almeno per le regioni di pianura e dell'altipiano, entrando il bosco in equilibrio con le attività agricole di cui costituisce un insostituibile complemento. Invece il dissodamento di boschi delle zone montane e delle alte valli si è protratto fin verso il XV secolo.

Con l'avvento dell'era industriale e il subitaneo aumento del fabbisogno di combustibile — macchine a vapore, industrie del ferro e metallurgiche in genere, industrie del vetro, della calce, ecc. — comincia lo sfruttamento intensivo e indiscriminato dei boschi, l'irrazionalità del quale, unitamente all'aumento del vago pascolo, provocò ben presto la completa scomparsa del manto boschivo da intere vallate. Il fenomeno, iniziatosi molto lentamente durante il secolo XVIII, raggiunse punte disastrose nella prima metà del secolo scorso. All'intenso sfruttamento per scopi industriali si aggiunsero i danni bellici del periodo napoleonico, che ebbe notevoli influssi negativi anche in Svizzera.

Nella seconda metà del secolo XIX il carbone fossile cominciò a sostituire gradatamente il carbone di legna, portando un notevole sollievo alle condizioni di sfruttamento dei boschi. Tuttavia l'inversione di tendenza in questi processi economici avviene con notevole lentezza a causa delle grandi trasformazioni e ristrutturazioni industriali necessarie.

Verso la metà del secolo scorso si ebbero anche in Svizzera delle tremende calamità naturali, che affrettarono una presa di coscienza dell'opinione pubblica e delle Autorità. Fu infatti dopo le terribili inondazioni del 1868 che le Autorità decisero di agire. Nel 1874 nella Costituzione federale fu inserito un articolo che dava la possibilità alla Confederazione d'intervenire in materia forestale, limitatamente però alle zone di montagna. Nel 1876 fu varata la prima legge forestale federale. Essa aveva però il difetto di lasciare scoperta buona parte del territorio nazionale.

Per tale motivo nel 1897 fu di nuovo riveduta la Costituzione e l'11 ottobre 1902 fu promulgata una nuova legge federale concernente l'alta vigilanza della Confederazione sulla polizia delle foreste (LVVF), che è ancora in vigore oggi. Essa mette tutte le foreste svizzere sotto la sua protezione.

Con questa legge e con la quasi completa sostituzione nell'uso industriale del carbone fossile al carbone di legna, per i boschi si iniziò un periodo di ricostituzione che ebbe solo due parentesi negative durante la prima e la seconda guerra mondiale.

In questo ultimo dopoguerra però la tendenza evolutiva già manifestatasi agli inizi del secolo ha avuto un nuovo sviluppo e ciò per tre motivi principali :

- L'abbandono dei terreni meno idonei da parte dell'agricoltura. Questo fenomeno, in stretta relazione con la ristrutturazione della moderna agricoltura, si è iniziato nelle alte valli alpine, ma ha raggiunto ormai anche regioni pedemontane e di pianura.
- L'abbandono non solo da parte dell'industria ma anche da parte delle economie familiari del combustibile legno, che è stato sostituito completamente dai derivati del petrolio. Se consideriamo che circa il 60 % dei boschi del nostro Cantone sono costituiti da ceduo, si può avere un quadro assai chiaro della nuova situazione.
- La crisi, solo adesso in fase iniziale, che tocca i boschi produttori di legname d'opera. Causa di ciò sono, da un lato, i surrogati del legno che la tecnica immette continuamente sul mercato (metalli, vetroresine, materie plastiche) e dall'altro l'impossibilità in molti boschi di adeguarsi alle moderne tecniche di sfruttamento.

Attualmente l'area boschiva nel Ticino può essere valutata a circa 80.000 ettari, pari a circa il 27 % della superficie del Cantone.

2. LA DECISIONE DEL DIPARTIMENTO AGRICOLTURA DEL 13 MAGGIO 1913

La LVPF del 1902, entrata in vigore il 1. aprile 1903, prevedeva all'art. 3 la suddivisione dei boschi in protettori e non protettori, dando dei boschi protettori la seguente definizione :

« Sono protettrici le foreste situate nel bacino idrografico dei torrenti, e quelle che per la loro situazione offrono valida difesa contro influenze di clima dannose, contro le valanghe, la caduta di pietre e di ghiaccio, gli scoscendimenti di terreno, le frane, o contro le alterazioni notevoli nel regime delle acque ».

All'art. 4 prescriveva che tale classificazione doveva essere eseguita entro 2 anni dai Cantoni, salva l'approvazione del Consiglio federale.

Inoltre la relativa ordinanza di esecuzione del 13 marzo 1903 statuiva all'art. 3, cpv. 3, che la suddivisione doveva essere « motivata indicando il genere di protezione », mentre al cpv. 4 prescriveva che le foreste protettrici dovevano essere riportate sulla carta al 25 o al 50.000.

La distinzione appare subito problematica, soprattutto per le caratteristiche particolari dei nostri boschi, assai frammentati come distribuzione e oltremodo vari per caratteristiche dei soprassuoli e del terreno.

Il problema viene affrontato preparando la legge cantonale di applicazione della LVPF dell'11 ottobre 1902. Nell'ambito di tale progetto tutti i boschi del Cantone vengono dichiarati protettori. Nel messaggio del Consiglio di Stato del 22 febbraio 1908 si legge : « E' difficilissimo, per non dire impossibile, fare una esatta distinzione tra foreste protettrici e foreste non protettrici, poichè dal più al meno, presa in largo senso la parola, qualunque foresta si deve considerare protettrice sotto qualche punto di vista... Ben difficilmente potrebbe trovarsi nel nostro Cantone un bosco che non possa essere ritenuto protettore, non foss'altro che almeno per l'influenza ch'esso esercita sul clima della località ».

Purtroppo, contro la legge forestale del 1908, appena adottata dal Gran Consiglio, viene lanciata un'iniziativa abrogativa, sostenuta dai Patriziati specialmente per avversione alle norme sul godimento dei beni patriziali, e la legge cade in votazione popolare il 7 novembre 1909.

Il 26 giugno 1912 viene votata una nuova legge forestale cantonale che entra in vigore regolarmente. Essa rinvia la decisione sul problema dei boschi pro-

tettori e dei boschi non protettori all'Autorità esecutiva. Infatti l'art. 2 afferma che la classificazione è di competenza del Dipartimento di agricoltura (che trattava allora la materia forestale), riservato il ricorso al Consiglio di Stato. Il Dipartimento agricoltura, mediante risoluzione 13 maggio 1913, dichiara protettori « tutti i boschi pubblici e privati del Cantone, compresi i pascoli boscati e le selve castanili su territorio non coltivato ». La risoluzione del Dipartimento di agricoltura viene ratificata il 29 novembre 1913 dal Dipartimento federale dell'interno. La validità di detta risoluzione è stata esplicitamente confermata dal Consiglio federale il 12 agosto 1966 nella decisione presa su un ricorso Robbiani - Quadri.

3. LE IMPLICAZIONI POLITICHE, GIURIDICHE E TECNICHE DI UNA NUOVA CLASSIFICAZIONE

L'iniziativa fa riferimento, per la nuova classificazione, al già citato art. 3 della LVPF dell'11 ottobre 1902, che stabilisce i criteri generali per la distinzione tra boschi protettori e non protettori.

Però questa classificazione non può far astrazione dai criteri che si sono successivamente affermati in materia. Nel 1902 si pensava alla funzione del bosco intesa a evitare valanghe, scosciamenti, inondazioni ecc. Pur con questa limitata visione tutta l'area forestale del Ticino fu dichiarata protettrice, anche se il desiderio di ottenere maggiori sussidi federali non fu estraneo alla decisione. Oggi, affermandosi con forza l'esigenza di un'azienda generale di protezione e rivalutazione dell'ambiente, è introdotto il più ampio concetto di bosco con funzione sociale e con funzione di protezione del paesaggio e dell'ambiente in genere. Significativa a tale riguardo è la nuova ordinanza d'esecuzione della legge forestale federale (OVPF) emanata dal Consiglio federale il 1. ottobre 1965. Essa non riporta più alcuna disposizione tecnica per la classificazione dei boschi. Afferma invece, all'art. 2 lett. b), che « spetta ai Cantoni di definire protettrici anche le foreste necessarie alla purezza e all'approvvigionamento delle acque, alla depurazione dell'aria, al ristabilimento fisico e alla salute della popolazione come anche alla protezione del paesaggio ».

Il valore sociale e ambientale del bosco è costantemente richiamato dalla giurisprudenza del Consiglio federale e del Tribunale federale in materia forestale. Anche boschi di limitata superficie svolgono questa funzione: si pensi alle piccole superfici boschive che si trovano all'interno o alla periferia dei nostri agglomerati urbani, a quelle che cingono luoghi di particolare pregio paesaggistico o di richiamo storico o artistico.

Già la classificazione secondo i principi applicati agli inizi del secolo presentò difficoltà grandissime, sia per ragioni materiali sia per il troppo breve tempo messo a disposizione. Il Canton Berna propose di classificare protettori tutti i boschi posti a sud di una linea continua che lambisce il piede nord delle Prealpi. Questa soluzione fu considerata la migliore e gli altri Cantoni della Svizzera transalpina finirono per adottare tale criterio. Alfine si ebbe perciò una linea continua di separazione dal lago Lemano sino al lago Bodanico.

Gli altri Cantoni al di fuori di quella linea dichiararono protettori tutti i loro boschi, verosimilmente per la difficoltà già allora insormontabile di una inequivocabile separazione.

Tuttavia, sia allo scopo di adeguarsi ai nuovi concetti successivamente emersi, sia anche per la inderogabile necessità di conservare gli spazi verdi attorno alle grandi città, molti Cantoni che avevano a suo tempo provveduto alla suddivisione dei boschi in protettori e non protettori, in questi ultimi anni hanno abolito tale suddivisione. Infatti ben undici dei tredici Cantoni che avevano proceduto all'inizio del secolo a una separazione hanno provveduto di recente a dichiarare protettori tutti i loro boschi. Si tratta precisamente dei seguenti Cantoni: Ginevra, Vaud, Friburgo, Basilea-Città, Basilea-Campagna, Sciaffusa, Turgovia, Lucerna (dal 1969), Argovia (dal 1971), San Gallo (dal 1971) e Berna

(ultimo nel tempo : con la legge accettata in votazione popolare il 1. luglio 1972). Attualmente solo i Cantoni di Soletta e Zurigo conoscono ancora la separazione. Vi è motivo per ritenere che presto anche i loro boschi saranno dichiarati protettori.

Alla luce di quanto sin qui detto l'iniziativa appare chiaramente contraria a un'evoluzione generale in tutta la Svizzera, a un'evoluzione certamente non reversibile e il cui buon fondamento non può essere contestato. Il suo accoglimento creerebbe altrimenti una pericolosa frattura nell'azione politica che deve con sempre maggior rigore tendere alla protezione dell'ambiente.

L'inconsistenza dell'iniziativa è poi dimostrata da un'altra considerazione. La suddivisione tra boschi protettori e boschi non protettori non implica affatto una differenziazione sostanziale dei criteri da adottare in caso di eventuali istanze di dissodamento, poichè anche i boschi non protettori non possono essere diminuiti. La differenza, a parte la questione dei sussidi di cui ancora si dirà, sta solo nella competenza dell'Autorità preposta alle concessioni di dissodamento. Per le foreste non protettrici è competente l'Autorità cantonale. Per le foreste protettrici è competente l'Autorità cantonale per le superfici sino a 3000 m², l'Autorità federale per le superfici superiori a 3000 m². La limitata competenza cantonale, basata in un primo tempo su una circolare del Consiglio federale del 24 dicembre 1909, ha ora il suo fondamento nel nuovo art. 50 cpv. 2 della LVPF approvato dalle Camere il 18 marzo 1971 e nelle disposizioni adottate dal Consiglio federale il 25 agosto 1971 in revisione della citata ordinanza di esecuzione del 1. ottobre 1965.

E' fuori posto pensare che attraverso un diverso disciplinamento delle competenze si giunga alla creazione e alla coesistenza di due prassi completamente diverse, l'una federale, l'altra cantonale. A parte il fatto che una simile divergenza sarebbe assurda da un profilo di politica generale, non si possono ignorare due circostanze.

La prima è che il Consiglio federale ha stabilito, per esplicito mandato del Parlamento conferito con il nuovo articolo 50 cpv. 2 LVPF (« il Consiglio federale emana direttive speciali sul modo di trattare le domande di dissodamento »), direttive in materia di dissodamento, in particolare attraverso i nuovi articoli 26 e 26 bis dell'ordinanza di esecuzione (testo 25 agosto 1971).

L'art. 26 recita :

« ¹ Il dissodamento può essere autorizzato soltanto se è provata l'esistenza di una necessità preponderante, di ragione più valida dell'interesse alla conservazione della foresta.

² Non devono esistere ragioni di polizia che si oppongano al dissodamento.

³ Occorre che l'opera, per cui è chiesto il dissodamento, possa essere realizzata unicamente nel luogo previsto. Gli interessi finanziari, come il miglior sfruttamento del suolo o la ricerca di terreno a buon mercato, non sono considerati necessità preponderante giusta il capoverso 1.

⁴ Va tenuto debitamente conto della protezione della natura e del paesaggio ».

L'art. 26 bis recita :

« ¹ Di norma, ogni dissodamento deve essere compensato con un rimboschimento di superficie equivalente, nella stessa regione.

² La compensazione in natura comprende l'acquisto del terreno, la piantagione, gli allacciamenti necessari a tale fine e tutti i provvedimenti indispensabili a garantire durevolmente, di diritto e di fatto, il rimboschimento.

³ In sostituzione di detta compensazione, i Cantoni possono eccezionalmente riscuotere una somma di denaro commisurata alle esigenze

poste nei capoversi 1 e 2. Essi si obbligano pertanto a provvedere al rimboschimento compensativo a breve scadenza.

⁴ Col rimboschimento compensativo va parimente tenuto conto della protezione della natura e del paesaggio.

⁵ Il fatto di aver predisposto il rimboschimento compensativo o di averlo già attuato non dà alcun diritto al dissodamento.

⁶ I Cantoni esercitano la vigilanza su tutti i rimboschimenti compensativi e, accertati i lavori, li annunciano annualmente all'Ispettorato ».

La seconda è che in forza di un principio generale sancito dall'art. 12 («... il diritto di ricorrere spetta... alle associazioni aventi un'importanza nazionale che per statuto si occupino della protezione della natura e del paesaggio o di scopi affini puramente ideali») della legge federale del 1. luglio 1966 sulla protezione della natura e del paesaggio, ripreso esplicitamente dall'art. 25 bis OVPF, le associazioni riconosciute dalla Confederazione — attualmente la Lega svizzera per la protezione della natura (Naturschutz), la Lega svizzera per la salvaguardia del patrimonio nazionale (Heimatschutz), l'Associazione svizzera per il piano di sistemazione nazionale (Aspan) e il Club alpino svizzero — hanno il diritto di impugnare le decisioni cantonali in materia di dissodamento. Alle predette associazioni nazionali sono intimate le decisioni cantonali. Del diritto di ricorso ha fatto largo uso la Lega per la protezione della natura.

E' pertanto chiaro che già attraverso una serie di decisioni del Tribunale federale, in parte sui ricorsi della Lega, in parte su ricorsi di proprietari di aree boschive, si è creata una giurisprudenza che non può non assumere carattere vincolante. Ora proprio il Tribunale federale avverte (sentenza 8 dicembre 1972 in re Lega svizzera per la protezione della natura / Paganetti) :

« La qualifica di foresta protettrice non ha d'altronde alcuna influenza sostanziale sulla questione di sapere se un dissodamento deve essere autorizzato o meno. Il principio per cui l'area boschiva non deve essere diminuita (art. 31 LVPF) vale per tutte le foreste e nell'art. 26 OVPF, che disciplina i presupposti necessari per il dissodamento, non è fatta distinzione tra foreste protettrici e non protettrici. L'unica differenza risulta nella competenza — diversamente stabilita nei due casi — delle Autorità chiamate a decidere sulle domande di dissodamento (art. 31 cpv. 2 e 50 cpv. 2 LVPF, art. 25 bis OVPF) ».

E ancora :

— (sentenza 8 dicembre 1972 in re Bontzek) :

« Il precetto della salvaguardia dell'area boschiva implica che queste autorizzazioni possano essere accordate solamente allorchè il dissodamento sia giustificato da un'esigenza manifestamente superiore all'interesse pubblico consistente nel rispetto del precetto in parola. Una riduzione dell'area boschiva deve essere sempre evitata ove non corrisponda ad una imperiosa necessità ».

— (sentenza 22 dicembre 1972 in re Hochuli) :

« L'Autorità è tenuta a correggere una prassi apparsa inopportuna o troppo estesa, ciò che è d'altronde avvenuto in seguito all'entrata in vigore il 1. settembre 1971 del testo riveduto dell'OVPF, il quale ha considerevolmente inasprito il regime, sino ad allora relativamente liberale, in materia di dissodamenti ».

Vi è stata quindi la seguente evoluzione nei dissodamenti concessi nel Cantone Ticino a partire dal 1960 :

Anno	Totale m ²	Edilizio	Agricolo	Industriale	Diversi
					strade attrezzature sportive
1960	106.452	81.390	5.859	12.620	6.583
1961	156.931	137.592	—	16.786	2.553
1962	195.838	129.851	11.948	16.109	37.930
1963	165.253	154.732	—	10.521	—
1964	226.741	175.873	2.766	46.565	1.537
1965	134.901	99.884	15.680	19.337	—
1966	198.156	190.507	6.549	1.100	—
1967	202.120	146.906	18.070	37.144	—
1968	200.484	121.465	2.959	76.060	—
1969	225.751	131.808	6.110	48.933	38.900
1970	236.059	151.544	1.114	18.570	64.831
1971	146.283	99.677	7.725	26.977	11.804
1972	93.210	70.281	771	13.983	8.175
1973	62.781	38.617	3.718	9.696	10.750

Altra implicazione, seppure di minore importanza, è quella relativa al sussidamento federale. Gli interventi in foreste non protettrici non beneficiano infatti di sussidi federali.

Inoltre con la nuova classificazione, che dovrà essere sottoposta al Consiglio federale, potrebbe essere previsto, quale condizione di approvazione, il ritorno dei contributi già versati per opere forestali eseguite nei boschi che perderebbero la loro qualifica di protettori.

Se volessimo considerare le possibili soluzioni per la prospettata suddivisione, rileveremmo subito che non se ne intravede una facilmente attuabile.

La più ovvia sarebbe quella di classificare protettori i boschi del Sopraceneri e non protettori quelli del Sottoceneri. Tale suddivisione, se facile da un punto di vista amministrativo, non risponde però neanche minimamente a una realtà effettiva. Infatti se è vero che la zona alpina è più pericolosa sotto il profilo idrico e geologico, è altrettanto vero che anche nel Sottoceneri esistono zone assai pericolose e instabili (esempio : Alto Cassarate).

Quale difesa contro l'inquinamento dell'aria e dell'acqua e per il ristoro delle popolazioni, i boschi del Luganese sono evidentemente assai più importanti di quelli di qualsiasi altra zona.

Adottare la soluzione attuata a suo tempo dai Cantoni a settentrione delle alpi, cioè di una linea pedemontana prealpina, non sembra possibile per il Ticino, poichè la zona prealpina comincia alle falde del Generoso e del S. Giorgio. Ne consegue che ne risulterebbero estromessi solo pochissimi Comuni del basso Mendrisiotto.

Non resterebbe pertanto che una suddivisione particolareggiata da eseguire regione per regione in base a criteri particolari che restano da fissare. Tale soluzione, di difficilissima attuazione pratica, dovrebbe poi essere riconosciuta anche in sede federale, ciò che è praticamente da escludere.

4. L'ESAME DEL TESTO LEGISLATIVO

Alle considerazioni generali sin qui svolte si devono abbondanzialmente aggiungere alcune considerazioni particolari sui singoli articoli del decreto legislativo proposto con l'iniziativa.

a) Articolo 1

L'Autorità forestale cantonale dovrebbe allestire il catasto dei boschi protettori e non protettori sulla base dell'art. 3 cpv. 2 della LVPF dell'11 ottobre 1902. Come già detto, essa non potrà non attenersi anche alla relativa ordinanza di esecuzione, e più precisamente all'art. 2, lettera b. Appare evidente che anche appezzamenti boschivi isolati di minimo interesse forestale in senso stretto possono avere grandissima importanza sia come luoghi di svago e di ristoro, sia dal punto di vista del paesaggio e della natura. Inoltre il sempre più preoccupante fenomeno della polluzione delle acque e dell'aria fa sì che i terreni boschivi risultino tanto più utili e importanti quanto più sono vicini o addirittura inclusi nei nuclei abitati.

Sotto tale profilo e tenendo presente che le aree boschive che maggiormente saranno oggetto di richieste di dissodamento saranno quest'ultime, è chiaro che l'iniziativa porterebbe in senso diametralmente opposto a quanto sarebbe utile pretendere.

Procedere quindi a una delimitazione del bosco come postulato nell'iniziativa significherebbe in ultima analisi ignorare l'essenza stessa del bosco. In particolare i boschi del Cantone Ticino sono in alta misura caratterizzati dalla sovrapposizione delle diverse funzioni protettive (regime delle acque, frane ecc.), sociali (svago e riposo), paesaggistiche (cultura e turismo) e ambientali (purezza acque e aria).

b) Articolo 2

L'OVPF del 1. ottobre 1965 dà all'art. 1 la seguente definizione del bosco :

«¹ Ai sensi della legge, per foresta s'intende, indipendentemente dall'origine, dal modo d'esercizio e dalla designazione catastale, qualsiasi superficie coperta d'alberi o d'arbusti silvestri, che produce, con qualunque ricavo, legna o che esplica effetti protettivi o benefici. Sono pure considerate foreste le superfici momentaneamente nude e quelle improduttive all'interno di un fondo silvestre.

² Sono parimente considerate foreste i pascoli boscati, i castagneti e i noceti, le golene e le rive boscate dei corsi d'acqua, i boschi d'arbusti e cespugli, le selve di mughi e d'ontani, gli alberi isolati al limite superiore della foresta, le strisce frangivento e di sicurezza, le foreste-parco, i vivai all'interno del bosco e le superfici nude, radure, piazzali di deposito del legname e strade forestali, come anche i fondi che soggiacciono all'obbligo di rimboschimento.

³ Non sono considerate foreste, in particolare, gli alberi isolati, i cespugli e le siepi vive all'interno dei terreni coltivati e i viali, nè le coltivazioni d'alberi di natale, i giardini e i parchi sistemati su terreni precedentemente nudi.

⁴ I Cantoni possono esentare dalla legislazione forestale le colture di pioppi e di salici che servono unicamente a produrre legna in ciclo breve su terreni finora agricoli, semprechè la coltura non sia stata agevolata mediante sussidi forestali della Confederazione o dei Cantoni ».

Gli imboschimenti recenti o remoti sono quindi considerati bosco a tutti gli effetti. La soluzione prospettata per contro nell'iniziativa di includerli automaticamente tra i boschi non protettori si presta facilmente a una critica. E' vero che tale articolo è stato ispirato dal concetto che se un terreno non è protetto prima perchè originariamente pascolivo o agricolo, non avrà bisogno di protezione una volta rimboscatosi. Però in un ambito più ampio del problema non possono sfuggire due considerazioni fondamentali.

Innanzitutto la suddivisione reclamata all'art. 1 dell'iniziativa non può non essere fatta che per vaste aree boschive delimitate da confini naturali, e ciò al chiaro scopo di eseguire un lavoro che sia motivato sotto il profilo tecnico

e giuridico e che eviti altresì disparità evidenti di trattamento. In tal senso l'art. 3 della vecchia ordinanza di esecuzione era chiaro. Invece l'art. 2 del testo dell'iniziativa porterebbe a creare delle piccole aree di bosco non protettore nel cuore di vaste zone di bosco protettore, creando uno stato di fatto assurdo.

La seconda considerazione che si può fare è che tale articolo non si giustifica completamente neanche sotto il profilo puramente tecnico. Considerando solo il lato protettivo rispetto all'erosione e alle frane, sono molti i casi in cui nei secoli passati si è dissodato a scopo agricolo in zone scoscese e pericolose. Basti osservare alcuni ronchi abbarbicati sui pendii solatii delle nostre valli per avere un'idea di ciò.

Orbene questi terreni stanno attualmente per essere riguadagnati dal bosco, al quale furono strappati, e al quale però naturalmente appartengono. E questi boschi non possono essere che boschi protettori.

Bastano per una corretta applicazione delle norme di legge e di ordinanza in materia i rilievi giurisprudenziali:

« La presenza di vegetazione boschiva, sviluppatasi spontaneamente su un terreno che ne era precedentemente privo, non attribuisce al medesimo la qualità di bosco nel senso della legge, ove il proprietario abbia adottato le misure che da lui potevano ragionevolmente attendersi nelle circostanze concrete per impedire il processo d'inselvaticimento ».
(sentenza 22 dicembre 1972 del Tribunale federale in re Ferrario).

c) *Articolo 3*

Questo articolo così come concepito, creando un diritto generale al dissodamento, è in palese contrasto con l'articolo 31 LVPF, secondo cui l'area boschiva della Svizzera non può essere diminuita, e con le norme dell'ordinanza d'esecuzione che fissano i criteri per l'esame delle domande di dissodamento, in particolare l'art. 26 già citato.

Sotto tale profilo la differenziazione tra boschi protettori e non protettori non ha nessun valore, riservato evidentemente un diverso giudizio da pronunciare tuttavia caso per caso.

L'obbligo del rimboschimento compensativo, se il dissodamento è concesso, esiste indipendentemente dalla diversa qualifica del bosco.

d) *Articolo 4*

Lettera a)

Le pianificazioni locali possono indubbiamente fornire utili indicazioni per il giudizio sulle domande di dissodamento, orientando sullo sviluppo degli insediamenti nei Comuni. Ma la decisione sul dissodamento resta di esclusiva competenza delle Autorità preposte alla polizia delle foreste. Normalmente il piano regolatore riporta il limite boschivo in modo tale che appaia « il carattere puramente indicativo connesso all'inserimento della zona forestale nel piano » (sentenza 18 settembre 1968 del Tribunale federale in re Hargilwa SA, Savosa). Pertanto l'art. 16 lett. a) della nuova legge edilizia del 19 febbraio 1973 si limita ad affermare che il piano regolatore indica « la divisione del territorio in zone, come zone residenziali, industriali, agricole, forestali, d'interesse storico, ambientale e paesistico, e residue ».

Lettera b)

Questo punto cela alcune sostanziali contraddizioni e non lievi pericoli.

La concessione di dissodamenti molto limitati nell'ambito di una particella non garantisce affatto il mantenimento allo stato attuale sul rimanente. La esperienza ormai notevole dimostra che nelle immediate vicinanze delle abitazioni il bosco subisce per attività antropica una profonda trasformazione

sia sulla composizione qualitativa e quantitativa del soprassuolo come pure su tutte le caratteristiche fitosociologiche. Conseguentemente anche il paesaggio nel suo insieme subirebbe analoga trasformazione.

La protezione di aree boschive limitate non può essere garantita anche soltanto sotto il profilo puramente tecnico e di polizia.

Lettera c)

Valgono a maggior ragione le considerazioni svolte per la lettera a).

e) *Articolo 5*

La classificazione delle foreste in protettrici e non protettrici vien fatta dai Cantoni, salva l'approvazione del Consiglio federale (art. 4 LVPF). Non si vede come si possa giustificare l'inserimento tra l'Autorità politica cantonale, il Consiglio di Stato, e l'Autorità politica federale, il Consiglio federale, di un'istanza intermedia, per di più giudiziaria. Esso sarebbe addirittura contrario al diritto federale. Basti considerare le disposizioni applicabili in materia di dissodamento: la competenza cantonale è solo del « Governo cantonale » (art. 31 LVPF e art. 25 bis OVPF) e contro la decisione del Governo cantonale non vi è rimedio di diritto cantonale, bensì solo e direttamente il ricorso al Tribunale federale.

5. LE CONCLUSIONI

Le considerazioni generali e particolari svolte impongono il rigetto dell'iniziativa. Lo impongono le considerazioni dal profilo della politica forestale e lo impongono le più vaste considerazioni dal profilo della politica di pianificazione territoriale e di protezione dell'ambiente. Una efficace protezione del patrimonio boschivo è componente irrinunciabile di una politica di « tutela degli elementi fondamentali della vita umana, quali aria, acqua, paesaggio, suolo come fonte di nutrizione », che il messaggio 31 maggio 1972 del Consiglio federale a sostegno di un disegno di legge sulla pianificazione territoriale indica come compito primario della pianificazione. « La delimitazione dei territori di insediamento dà origine alle regioni su cui non possono sorgere costruzioni, comprendenti avantutto le regioni a sfruttamento agricolo e quelle forestali, ossia quelle due forme di utilizzazione del suolo che marciano in modo determinante la struttura del paesaggio » avverte ancora detto messaggio, e il progetto del Consiglio federale chiede esplicita conferma dell'esigenza di protezione del patrimonio boschivo attraverso la definizione data all'art. 14 del territorio forestale: « il territorio forestale comprende l'intero patrimonio boschivo previsto e protetto dalla legislazione federale e cantonale come anche il territorio destinato al rimboschimento ».

Non diverso è il richiamo che discende dal decreto federale del 17 marzo 1972 su alcuni provvedimenti urgenti nell'ambito della pianificazione del territorio, che fa esplicito riferimento alla legislazione federale sulla polizia delle foreste riconoscendone il concorso al raggiungimento delle finalità del decreto.

Una svolta nel senso auspicato dall'iniziativa non può pertanto essere consentita. Per le esposte ragioni vi proponiamo, onorevoli signori Presidente e Consiglieri, di respingere l'iniziativa parlamentare deposta il 24 novembre 1970 dagli on. C. Sganzi e i confirmatari e tendente all'adozione di un decreto legislativo sulla classificazione dei boschi.

Vogliate gradire, onorevoli signori Presidente e Consiglieri, l'espressione del migliore ossequio.

Per il Consiglio di Stato,

Il Presidente :
A. Lafranchi

p. o. Il Cancelliere :
A. Crivelli