Zeitschrift: Bollettino della Società ticinese di scienze naturali
Herausgeber: Società ticinese di scienze naturali
Band: 78 (1990)

Artikel: La protezione della natura nel cantone Ticino : progetti e realizzazioni
Autor: Cotti, Guido
DOI: https://doi.org/10.5169/seals-1003377

Nutzungsbedingungen
Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

Conditions d'utilisation
L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

Terms of use
The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 06.07.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, https://www.e-periodica.ch

Boll. Soc. Tic. Sci. Natur. (Lugano) - 1990, LXXVIII, pp. 13 - 16 ISBN-88-85118-12-7

LA PROTEZIONE DELLA NATURA NEL CANTONE TICINO: PROGETTI E REALIZZAZIONI

GUIDO COTTI

MUSEO CANTONALE DI STORIA NATURALE
Viale C. Cattaneo, CH-6900 Lugano

Affibbiandomi il compito di riferire oggi sui progetti e le realizzazioni ticinesi nel campo della protezione della natura a 20 anni dall'anno europeo della natura, il nostro presidente mi ha dato l'occasione per riflettere di nuovo sopra un ventennio di vicende importanti per capire la situazione attuale in questo settore.
Poiché degli interventi federali parlerà tra poco l'amico Antonietti, vorrei limitarmi a quanto ha fatto o non ha fatto il Cantone. Lascerò perciò da parte anche tutta la preziosa opera delle associazioni, non senza sottolineare però l'influsso che essa ha avuto sull'operato dell'amministrazione cantonale.
Il ventennio che va dalla clamorosa caduta della Legge urbanistica nel 1969 alla speriamo imminente discussione e approvazione del Piano direttore cantonale e alla istituzione del nuovo Ufficio cantonale per la protezione della natura può essere diviso in due decenni con caratteristiche diverse. Il confine è segnato, nel 1979, da due avvenimenti emblematici: l'inserimento del Museo cantonale di storia naturale nel Dipartimento dell'ambiente e l'entrata in vigore della Ordinanza sulle Bolle di Magadino.
Il primo decennio è piuttosto marcato da interventi legislativi e da una fase di sperimentazione interna all'amministrazione cantonale.
La caduta della Legge urbanistica ebbe certamente conseguenze molto negative sia sugli strumenti pianificatori che seguirono, in particolare sulla prima generazione dei Piani regolatori, sia sull'impegno politico e amministrativo in questo campo. Continuarono così ad essere avallati documenti pianificatori assolutamente carenti nella analisi delle componenti naturali del paesaggio, con conseguenze che sopportiamo anche oggi.
Un esempio sono i Piani regolatori del Monte Generoso del 1971 e del 1976.
Nel 1972 il Decreto federale urgente sulla sistemazione del territorio (DFU) viene a riportare un po' di coraggio. Esattamente 10 anni prima dell'avvio dei lavori cantonali sul Piano direttore (PD) esso propone all'amministrazione cantonale molti dei concetti della Legge federale sulla pianificazione del territorio (LFPT) come la protezione dei fiumi e dei laghi e quella dei paesaggi. E' d'altra parte caratteristico ritrovare nei documenti della Sezione pianificazione urbanistica di allora la distinzione tra i paesaggi di particolare bellezza (con evidente richiamo al Decreto legislativo sulle bellezze naturali, DLBN, del 1940) e quelli di carattere particolare, la cui valutazione poggia sulla qualità e rarità dei contenuti naturali. Fu in quell'occasione che il Cantone mise in piedi per la prima volta un'organizzazione interdisciplinare e interdipartimentale per riflettere sul territorio e in particolare sulla sua protezione: quasi una prova di quello che sarebbe stato fatto poi per il PD. Persino le schede di allora ricordano molto da vicino quelle del PD.
Il DFU ebbe un salutare effetto frenante sulla distruzione delle componenti naturali del paesaggio, anche se Cantone e Comuni non ne tirarono allora tutte le conseguenze. Servì anche a rimettere in moto un minimo di attività legislativa cantonale nel settore.
Nel 1974 infatti appare, con ben 34 anni di ritardo, il Regolamento di applicazione (RA) del DLBN del 1940. Un testo quest'ultimo che costituisce tuttora l'unica legge cantonale specifica sulla protezione della natura. Una legge in sè ben fatta e anticipatrice, che però è rimasta finora largamente disattesa proprio nelle sue disposizioni più efficaci. Così l'elenco dei monumenti naturali protetti per i quali era prevista una procedura molto agile non è mai stato fatto, sia per

ché la Commissione responsabile, la Commissione bellezze naturali (CBN), mai se ne è preoccupata, sia perché il mandante, il Consiglio di Stato, mai l'ha sollecitato.
Né il RA del 1974 ha mutato le cose.
Nello stesso 1974 entra in vigore anche il Decreto legislativo sulla raccolta di minerali, rocce e fossili (DLMRF), cui seguirà l'anno dopo il relativo regolamento di applicazione.
L'applicazione di questo decreto non è stata priva di incertezze e di problemi. Se da un lato ha certamente limitato gli abusi, dall'altro la sua applicazione tardiva ha impedito di risolvere meglio questioni come quella dei fossili del San Giorgio. Anche il fatto che la relativa competenza sia attribuita ad un servizio tecnico (Sezione economia delle acque) e non ai servizi competenti per la protezione della natura pone qualche problema.
Nel 1975 appare anche il Regolamento cantonale (RC) sulla protezione della flora e della fauna, un figlio un tantino ibrido del buon DLBN e della Legge federale sulla protezione della natura e del paesaggio (LFPN). Esso contiene una serie di disposizioni formalmente piuttosto importanti e severe. Oltre a elenchi di specie integralmente protette insieme ai loro spazi vitali figurano infatti una protezione generica di tutte le specie vegetali e l'istituzione di una collana di zone di interesse naturalistico cantonale.
Questo RC, riveduto nel 1976 e nel 1982, è sinora servito principalmente a disciplinare la tutela delle piante protette e come base legale per interventi puntuali di protezione. Il concetto delle zone di interesse naturalistico cantonale non ha potuto invece essere sfruttato a fondo per la fragilità delle basi legali.
Questo è infatti il tallone di Achille di questi e di analoghi interventi. Benché la Costituzione attribuisca ai Cantoni la competenza di proteggere la natura, il Ticino è stato in questo campo estremamente reticente a legiferare, con il risultato di non disporre di basi legali cantonali chiare. Basti pensare che la LFPN del 1966 attende tuttora una Legge cantonale di applicazione, anche se un nostro progetto dettagliato giace da oltre un anno nei cassetti del Dipartimento dell'ambiente.
Un aiuto insperato in questo delicato settore è però giunto nel 1973 con la nuova Legge edilizia cantonale e con il relativo RA del 1974. Questi testi contengono tra altro disposizioni circa la stesura dei piani regolatori e, per quanto attiene ai piani del paesaggio, prescrivono, rifacendosi alle direttive dell'Istituto di pianificazione del Politecnico federale (ORL), l'intervento di naturalisti per l'analisi e il rilievo delle componenti naturali del paesaggio.
Benché largamente disattese fino a ieri, queste disposizioni forniscono la base legale per imporre un radicale mutamento nella stesura di tali piani. Purtroppo il Cantone ha continuato ad avallare piani regolatori non conformi a queste norme, e solo da poco tempo e in alcuni circondari si comincia a richiedere sistematicamente ai Comuni che procedono alla stesura o alla revisione dei PR l'allestimento di piani del paesaggio degni di tal nome e rispondenti alle esigenze della legislazione cantonale e federale. Si tratta a mio avviso di un passo decisivo per diversi motivi. In primo luogo perché implica un esame dettagliato a tappeto del territorio comunale, quindi un inventario più completo e preciso di quelli disponibili. In secondo luogo perché coinvolge (o perlomeno dovrebbe coinvolgere) la comunità locale nella gestione e protezione delle componenti naturali. In terzo luogo perché crea le premesse per la formazione nel Cantone di una cerchia di operatori qualificati, cioè di naturalisti impegnati in operazioni pianificatorie.
Nel 1976 questa prima fase di presa di coscienza dei problemi ambientali sfocia nella creazione del Dipartimento dell'ambiente. Uffici e competenze prima sparsi, a volte illogicamente, in vari dipartimenti trovano finalmente una casa comune, e le parti interessate hanno finalmente un solo interlocutore.
Come ho già detto, il primo decennio si chiude nel 1979 con due avvenimenti significativi per la protezione della natura.
Il Museo cantonale di storia naturale passa dal Dipartimento pubblica educazione al nuovo Dipartimento dell'ambiente, con l'incarico supplementare di occuparsi dei problemi di protezione della natura. Per la prima volta, sia pure in forma provvisoria e informale, il Cantone ha un servizio specifico formato da naturalisti. Non spetta certamente a me fare un bilancio del contributo che il nostro Istituto ha dato in questi 10 anni alla protezione della natura nel Ticino. Penso però di poter con tranquilla coscienza affermare che è stato questo uno dei progetti più compiutamente realizzati dal Cantone nel campo che stiamo esaminando.
Nello stesso anno entra in vigore l'Ordinanza sulle Bolle di Magadino, che a ben guardare è ancora oggi l'unica realizzazione importante e concreta del Cantone nel settore delle zone protette.
La sua importanza va dunque al di là dell'oggetto specifico, anche se preziosissimo, per

diventare anche un simbolo e un modello. Tanto più che non ci si è limitati come troppe volte in passato ad enunciare norme e divieti, ma si è costituito un ente responsabile della gestione.
Il primo decennio chiude quindi con un bilancio contrastante: all'attivo alcune importanti premesse legislative e organizzative e una realizzazione pilota, al passivo una pianificazione indifferente alla protezione delle componenti naturali del paesaggio e un rapido degrado ambientale.
Il secondo decennio apre anch'esso sotto la spinta dell'intervento federale, in particolare della Legge federale sulla pianificazione del territorio (LFPT) del 1980, che mette in moto il lungo e tormentato travaglio del Piano direttore cantonale.
L'amministrazione cantonale si trova nuovamente confrontata con la necessità di fare un'analisi globale e approfondita della realtà ticinese e dei suoi riflessi territoriali, ma questa volta, a differenza del 1972, con migliori strumenti organizzativi e concettuali.
Tutti conoscete il progetto di PD uscito da quel lungo processo iterativo e democraticamente aperto che si è voluto scegliere, progetto che è tuttora impigliato nella rete delle procedure burocratiche e delle discussioni politiche.
Dal profilo della protezione della natura è certamente il più grosso dei progetti del ventennio, e potrebbe anche diventare la maggiore delle realizzazioni. Ma a parte l'incognita della sorte che gli riserveranno il Gran Consiglio prima e un eventuale referendum poi, la debolezza del progetto sta ancora una volta nelle basi legali. Infatti secondo i nostri giuristi l'attuazione delle misure di protezione previste dal PD richiede l'emanazione di una legge cantonale di applicazione della LFPN, in particolare per definire gli statuti di protezione (zone, parchi, riserve) e le procedure per renderle operanti. Ma, come ho già ricordato, di questa legge esiste per ora solo una bozza di progetto in paziente attesa presso il Dipartimento ambiente.
Nel frattempo si è lavorato in altre 3 direzioni principali.
A livello di strutture sono progressivamente divenuti operanti il Laboratorio di studi ambientali, che si occupa attivamente di ricerche e di interventi a tutela dei corpi d'acqua, la Sezione protezione acqua e aria che si occupa in particolare degli studi di impatto ambientale in collaborazione con il collega Molinari della Segreteria, ai quali si aggiunge ora il nuovo Ufficio per la protezione della natura.
A livello di interventi pianificatori cantonali, abbiamo il nuovo Piano di protezione del laghetto di Muzzano del 1982 e l'istituzione nel 1985 della Riserva naturale orientata della Foce della Maggia (la prima e finora unica del Cantone).
Sono finalmente in dirittura d'arrivo numerosi altri piani di protezione cantonali.
Quello di Origlio, che sostituisce il precedente piano del 1958 dopo un iter piuttosto lungo ma relativamente poco contrastato e che attende ora solo la pubblicazione da parte del Consiglio di Stato.
Quello assai più tormentato e complesso del Monte Generoso, in forma di Piano di utilizzazione cantonale, che è reduce dalla consultazione presso i Comuni e attende l'ultima revisione per mettere fine ad una vicenda che dura praticamente da 18 anni.
Quello del Parco della Breggia, che ha superato la consultazione interna e deve affrontare quella dei Comuni.
E infine quello del comprensorio Loderio-Leggiuna-Buzza di Biasca, che sta concludendo la consultazione interna.
L'esperienza in questo genere di cose insegna a non dir quattro fin che non l'hai nel sacco, e a considerare questi 4 documenti solo come progetti e non come realizzazioni, anche se il lavoro di allestimento è stato comunque una esperienza certamente utile.
In fase conclusiva è anche il rilevamento naturalistico del fondovalle della Valmaggia, contributo ad una prossima pianificazione di questo delicato comprensorio.
Caduto invece il progetto di parco a Piora, che ora si tenta di rilanciare per altra via con il piccolo centro di ricerche a Cadagno.
Positive per contro le prime esperienze per una nuova generazione di Piani regolatori che contengano Piani del paesaggio conformi alle esigenze di legge e agli interessi della protezione delle componenti naturali del paesaggio. Sono così poste le premesse per un intervento chiarificatore del Cantone sotto forma di direttive chiare e vincolanti in proposito.
Sul fronte della informazione e della sensibilizzazione, si segnala un notevole impegno di vari servizi incluso evidentemente il nostro.
Nel complesso, un decennio di molto lavoro i cui frutti però ancora non sono maturati, a testimonianza della lentezza talora esasperante delle procedure, della spesso vacillante volontà politica, delle difficoltà di coordinamento dei servizi statali e della forza degli opposti interessi.

Quale bilancio si può dunque trarre da tutto questo?

In sintesi, che anche qui tra il dire e il fare c'è di mezzo il mare. E questo mare che si frappone tra i progetti e le realizzazioni si nutre di molte acque di varia provenienza. Vediamone alcune.
A livello periferico, cioè dei Comuni e della popolazione, manca ancora quasi sempre la conoscenza delle componenti naturali del territorio e il riconoscimento del loro statuto di oggetti protetti. La protezione della natura è vista nel migliore dei casi come qualcosa di astratto, che non si ribalta concretamente sul territorio comunale. Anche la legislazione federale e cantonale in materia risulta pressoché sconosciuta. Vi è ancora un enorme lavoro di informazione da fare a questo livello, soprattutto sugli aspetti concreti e locali più che sui principi generali.
Ma per rendere convincente e operante questa informazione è necessario anche chiarire a livello scientifico numerosi problemi relativi per esempio ai modelli di gestione dei biotopi locali, alle dimensioni minime vitali delle zone protette, al funzionamento concreto dei collegamenti tra queste e ai metodi di valutazione.
A livello cantonale, manca tuttora un controllo sufficiente sulle componenti naturali del paesaggio, che sarebbe possibile soltanto con una struttura decentrata analoga a quella degli ispettorati forestali. Il tentativo di supplire con le guardie volontarie è praticamente fallito anche perché non si è provveduto a dotarle di un responsabile fisso che ne seguisse e ne indirizzasse l'attività.
E' questo soltanto un esempio di come l'amministrazione cantonale abbia ancora una visione riduttiva e incompleta dei problemi della protezione della natura e della loro dimensione. Anche il nuovo Ufficio cantonale per la protezione della natura, dopo tanti anni di attesa, nasce ora paurosamente sottodimensionato rispetto ai compiti che lo attendono e con una struttura unica centralizzata.
A livello amministrativo cantonale persiste tuttora il frazionamento tra uffici indipendenti che applicano ciascuno gelosamente la propria porzione di legislazione e amministrano per così dire la propria porzione di realtà, mentre sarebbero assolutamente necessari un approccio comune ai singoli problemi e un lavoro di gruppo. In questo contesto diventa perciò per esempio possibile avviare uno studio di sistemazione idraulica in un paesaggio fluviale di importanza internazionale senza coinvolgere i servizi competenti per la protezione della natura e senza prevedere uno studio naturalistico del comprensorio interessato.
Sempre a livello amministrativo, errori ed omissioni del passato, procedure macchinose o lacune legislative rendono spesso problematica la realizzazione di interventi di protezione. Penso per esempio ai biotopi di importanza nazionale inseriti in zone edificabili di piani regolatori approvati, al mai realizzato elenco dei monumenti naturali protetti, alla assenza di procedure chiare per la istituzione di zone protette.
A livello politico infine non sembra ancora giunto il momento delle decisioni chiare e della piena assunzione delle responsabilità che discendono dall'articolo 24 della Costituzione federale che attribuisce ai Cantoni la competenza nel campo della protezione della natura. I nostri politici sembrano anche in questo settore prigionieri dell'emergenza e in attesa sempre del pungolo federale.

Alcuni anni fa, in questa stessa sala e alla presenza dell'allora capo del Dipartimento dell'ambiente on. Caccia, tenni una relazione sullo stesso tema di oggi, e feci un'analisi piuttosto amara della situazione. Conclusi però che il pur giustificato pessimismo doveva essere temperato dai sintomi d'un certo mutamento di sensibilità, e che tutto sarebbe dipeso dalla nostra capacità di agire uniti in una prospettiva nuova.
Qualche passo è certamente stato fatto in quella direzione, ma guardo con crescente apprensione alla lunga strada che ci rimane da percorrere mentre il tempo incalza.