

Gli strumenti federali della protezione della natura e del paesaggio : e la loro messa in atto a livello cantonale

Autor(en): **Antonietti, Aldo**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Bollettino della Società ticinese di scienze naturali**

Band (Jahr): **78 (1990)**

PDF erstellt am: **12.07.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-1003378>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

GLI STRUMENTI FEDERALI DELLA PROTEZIONE DELLA NATURA E DEL PAESAGGIO E LA LORO MESSA IN ATTO A LIVELLO CANTONALE

ALDO ANTONIETTI

DIVISIONE PROTEZIONE DELLA NATURA
UFFICIO FEDERALE DELL'AMBIENTE, DELLE FORESTE E DEL PAESAGGIO
CH-3003 BERNA

INTRODUZIONE

La separazione dei compiti tra la Confederazione ed i cantoni è fissata nell'articolo 24sexies Cost., mentre gli strumenti, ossia le competenze e gli obblighi della Confederazione sono precisati in primo luogo nella legge federale del 1° luglio 1966 sulla protezione della natura e del paesaggio (LPN). Altri disposti legali si trovano in diverse leggi federali, tra cui le più importanti sono (in ordine cronologico):

- LF del 20 giugno 1986 sulla caccia e la protezione dei mammiferi e degli uccelli selvatici (LCP)
- LF dell'8 ottobre 1971 contro l'inquinamento delle acque (LIA)
- LF del 22 giugno 1979 sulla pianificazione del territorio (LPT)
- LF del 19 dicembre 1980 sul Parco nazionale svizzero
- LF del 7 ottobre 1983 sulla protezione dell'ambiente (LPA)
- LF del 4 ottobre 1985 sui percorsi pedonali ed i sentieri.

Per protezione della natura e del paesaggio s'intende, ai sensi dell'articolo costituzionale e della LPN, la salvaguardia, cura e gestione di tutto il patrimonio naturale e culturale, ivi compresi i monumenti storici.

Il primo capoverso dell'articolo costituzionale 24sexies stabilisce che «la protezione della natura e del paesaggio è di competenza cantonale». Ad eccezione della protezione delle specie e dei biotopi, dove la Confederazione ha una competenza legislativa totale, anche se non tutta sfruttata finora, spetta quindi in primo luogo ai cantoni di legiferare, di predisporre i mezzi amministrativi, personali e finanziari necessari e di procedere attivamente sul terreno alla protezione, cura e gestione del nostro patrimonio naturale e culturale, applicando gli strumenti federali e quelli cantonali disponibili. Tocca pure ai cantoni di mettere in atto decisioni e misure prese dalla Confederazione. Da ciò deriva l'importanza essenziale di istanze cantonali preposte alla protezione della natura e del paesaggio efficienti e solerte.

OBBLIGO DI RISPETTARE NATURA E PAESAGGIO NELL'ADEMPIMENTO DEI COMPITI DELLA CONFEDERAZIONE

Il secondo capoverso dell'articolo costituzionale 24sexies stabilisce:

«²La Confederazione, nell'adempire i propri compiti, deve rispettare le caratteristiche del paesaggio, l'aspetto degli abitati, i luoghi storici, come anche le rarità naturali e i monumenti culturali e deve conservarli intatti quando vi sia un interesse generale preponderante.»

Questo compito è ripreso e precisato nella LPN agli articoli 2 - 12. Si tratta di un dovere importante della Confederazione che può tornare di notevole aiuto alle istanze cantonali della protezione della natura e del paesaggio. Quando le loro esigenze non fossero state prese in debita considerazione a livello cantonale, esiste una possibilità di riprendere l'«esame d'impatto pae-

saggistico» a livello federale in sede di decisione sul compito federale. Importante anche perché i compiti federali sono moltissimi e vanno, secondo l'articolo 2 LPN, dalle opere e dagli impianti federali (come ad esempio delle FFS e delle PTT alle concessioni (come ad esempio per teleferiche) e ai permessi federali (come ad esempio di disboscamento), per terminare con i sussidi federali (come ad esempio per bonifiche fondiari). Ad eccezione della prima categoria di compiti, si tratta per il resto di attività svolte o promosse a livello cantonale (e comunale) che devono essere studiate, valutate e precisate in primo luogo a cura delle istanze cantonali settoriali competenti.

Quando la richiesta o il progetto vengono inviati all'ufficio federale responsabile, lo stesso è tenuto ad esaminare **d'ufficio** se le esigenze della protezione della natura e del paesaggio sono state tenute in debito conto. Per questo esame può avvalersi delle istanze federali competenti: l'Ufficio dell'ambiente, delle foreste e del paesaggio (UFAFP) e l'Ufficio della cultura (UFC), rispettivamente le Commissioni federali della protezione della natura e del paesaggio (CFNP) e dei monumenti storici (CMS). Anzi, nei casi di impatto con un oggetto naturalistico o paesaggistico considerato o classificato come d'importanza nazionale, l'ufficio responsabile deve obbligatoriamente chiedere un parere alle commissioni federali citate. Le stesse commissioni hanno inoltre la facoltà di preavvisare di moto proprio e in qualsiasi stadio della procedura una qualsiasi attività federale.

L'obbligo della Confederazione, di rispettare la natura e il paesaggio in tutte le sue attività, vige qualunque sia l'importanza dell'oggetto e indipendentemente dal fatto, se lo stesso sia o non sia iscritto in un inventario ufficiale rispettivamente sia o non sia già protetto a livello cantonale o comunale.

NECESSITÀ DI BASI DECISIONALI ADEGUATE

Senza basi decisionali sufficienti in materia di protezione della natura e del paesaggio, ossia, ad esempio, senza inventari dei valori naturalistici, paesaggistici e culturali del comprensorio interessato dal compito federale, senza una conoscenza dei bisogni e metodi di protezione degli stessi, non è possibile all'ufficio cantonale — che per primo deve esaminare il progetto — e all'ufficio federale corrispondente, e sovente nemmeno alle istanze federali preposte alla protezione della natura e del paesaggio, di procedere ad un «esame d'impatto paesaggistico» corretto e ad una ponderazione adeguata degli interessi eventualmente contrastanti. Questo bisogno sottolinea nuovamente l'importanza del ruolo che devono svolgere le istanze cantonali preposte alla protezione della natura e del paesaggio. Esse devono predisporre anticipatamente gli strumenti attivi di pianificazione cantonale nel campo della protezione della natura e del paesaggio (inventari, studi particolari su specie e biotopi, ecc.), fare in modo che anche i comuni procedano nello stesso senso, seguire, sostenere e anche controllare gli uffici cantonali tecnici dei diversi settori nei rispettivi compiti e badare a che le basi decisionali necessarie vengano approntate e le ponderazioni d'interessi effettuate in modo corretto.

Sotto questo aspetto, l'«esame d'impatto paesaggistico» può essere paragonato all'esame d'impatto ambientale previsto all'articolo 9 della LPA, con la sola differenza che la procedura e gli esami necessari non sono precisati da un disposto legale vincolante. Questo nuovo strumento, che in casi determinati — fissati dall'ordinanza relativa del 19 ottobre 1988 — interessa pure compiti federali, potrà dare un contributo efficace alla debita presa in considerazione anche dei nostri interessi.

IMPORTANZA DEI SERVIZI CANTONALI DI PROTEZIONE DELLA NATURA E DEL PAESAGGIO

L'importanza del ruolo degli uffici cantonali di protezione della natura e del paesaggio è data anche dal fatto che possono e devono intervenire — rispettivamente essere chiamati a collaborare — in una fase possibilmente precoce di progettazione del futuro compito federale, quando ancora è possibile mettere in discussione quella che vien chiamata la variante zero (ossia la rinuncia al progetto, in caso di interesse di protezione della natura e del paesaggio preminente), rispettivamente studiare varianti di progetto per ricercare una minimizzazione dell'impatto sulla natura e sul paesaggio. Sovente, quando gli stessi progetti arrivano all'ufficio federale corrispondente, sono già così fortemente consolidati che una loro modifica di-

venta praticamente impossibile, in quanto determinerebbe un rincaro e un ritardo eccessivi per la realizzazione del progetto in parola, rispettivamente se ne fa una questione di principio e/o di prestigio.

Conviene sottolineare ancora una volta che l'«esame d'impatto paesaggistico» non può e deve limitarsi alla semplice correzione di opere tecniche con qualche colorazione o piantagione (ossia con lavori di cosmetica). L'articolo 3 LPN parla chiaro al riguardo: a dipendenza del risultato dell'esame e della valutazione dei contrapposti interessi in giuoco, l'ufficio federale competente subordinerà l'opera, il permesso o il sussidio a condizioni o oneri specifici, oppure negherà il permesso di costruzione, la concessione o il sussidio. Nel caso di sussidi, il divieto non risulta quindi assoluto: l'ente interessato potrebbe infatti teoricamente realizzare l'opera senza finanziamento federale; in tal caso toccherebbe peraltro all'autorità cantonale competente di proibire la stessa, in quanto manifestamente contraria a preminenti esigenze di protezione della natura e del paesaggio.

Un altro compito importante delle istanze cantonali di protezione della natura e del paesaggio risulta quindi anche quello di badare a che le condizioni e gli oneri posti in sede di approvazione del compito federale, vengano rispettati al momento dell'esecuzione dell'opera!

Quanto detto finora dovrebbe evidentemente essere esteso dai compiti federali a quelli di competenza di autorità cantonali o comunali rispettivamente di privati che hanno un impatto diretto o indiretto sulla natura e sul paesaggio. Ogni intervento di qualsiasi genere, anche se piccolo, dovrebbe cioè essere calibrato sulle possibilità di sopportazione dell'ambiente naturale (e culturale).

RACCOMANDAZIONI E DIRETTIVE DELLA CONFEDERAZIONE

Per facilitare il compito delle autorità cantonali e federali, come pure degli enti esecutori (pubblici e privati) e anche dei progettisti di compiti federali, l'UFAP ha promosso la realizzazione di direttive e raccomandazioni riguardanti alcuni dei compiti federali settoriali più particolarmente incisivi sulla natura e il paesaggio. Esse contengono indicazioni riguardanti la procedura e proposte materiali per un'adeguata considerazione dei valori naturalistici e paesaggistici in sede di progettazione e di esecuzione e sono state preparate d'intesa e con la collaborazione degli uffici federali tecnici competenti (sovente anche con le associazioni private protezionistiche e di settore). Le direttive attualmente disponibili riguardano:

- gli impatti sul paesaggio per esigenze dello sport sciistico (1979, revisione in corso),
- le installazioni per il trasporto di energia (1980),
- le correzioni di corsi d'acqua (1982),
- le bonifiche fondiari (1983),
- i lavori forestali (1987).

GLI INVENTARI FEDERALI DEGLI OGGETTI D'IMPORTANZA NAZIONALE

L'obbligo della Confederazione di tener conto delle esigenze di salvaguardia della natura e del paesaggio vale, come già detto, indipendentemente dall'importanza nazionale, regionale o locale dell'oggetto toccato dal compito federale (art. 3 cpv. 3 LPN). Esistono tuttavia differenze graduali a seconda del valore dell'oggetto che influenzano sia la ponderazione dei contrapposti interessi, sia la scelta delle misure di salvaguardia o di rispetto. Al fine di far conoscere alle autorità e al pubblico quali siano gli oggetti che la Confederazione considera d'importanza nazionale, l'articolo 5 LPN impone al Consiglio federale la compilazione e la pubblicazione di appositi inventari, dopo aver sentito il parere dei Cantoni. Gli inventari non sono definitivi e devono essere regolarmente aggiornati.

L'iscrizione di un oggetto d'importanza nazionale in un inventario della Confederazione significa che lo stesso merita specialmente di essere conservato intatto o, in ogni caso, rispettato al massimo. Il principio, secondo cui un oggetto dev'essere conservato intatto nelle condizioni fissate dall'inventario non soffre deroghe nell'adempimento dei compiti della Confederazione, tranne nel caso in cui alla conservazione si oppongono interessi equivalenti o superiori parimenti d'importanza nazionale (art. 6 LPN).

In questo senso, l'inventario federale è anzitutto uno strumento decisionale della Confederazione. Esso è peraltro anche un compito e un dovere cantonale, dal momento che gli inventari federali sono considerati piani settoriali a norma dell'articolo 13 LPT e quindi recepiti nei piani direttori cantonali. Tocca inoltre ai cantoni di concretizzare i principi generali di protezione e di gestione degli oggetti d'importanza nazionale e di renderli vincolanti secondo il diritto cantonale particolareggiato di protezione della natura e del paesaggio oppure quello regolante la pianificazione territoriale.

Tre sono gli inventari federali secondo l'articolo 5 LPN in fase di realizzazione più o meno avanzata:

- a) L'inventario dei paesaggi, siti e monumenti naturali d'importanza nazionale (IFP) comprendente attualmente 119 paesaggi unici nel loro genere e paesaggi tipici come pure monumenti naturali eccezionali. Nell'inventario sono inclusi 13 paesaggi del Cantone Ticino, a conferma delle eccezionali ricchezze naturalistiche e paesaggistiche del Cantone, da cui deriva peraltro anche un importante obbligo legale, culturale e morale per la loro salvaguardia in primo luogo nell'interesse del Cantone stesso e della sua popolazione. Tra questi oggetti, quattro sono già protetti:
 - il Monte Generoso tramite un piano cantonale di utilizzazione,
 - le Bolle di Magadino tramite un'ordinanza cantonale di protezione del 1974/79,
 - il Monte di Caslano tramite il piano regolatore comunale,
 - la Val Bavona tramite un piano regolatore intercomunale (comuni di Caviglioglio e Bioggio).
- b) L'inventario federale degli insediamenti svizzeri da proteggere (ISOS) elenca soltanto gli insediamenti permanenti d'importanza nazionale, ma la loro scelta è avvenuta sulla scorta di un inventario completo dei circa 7'000 siti abitati in modo permanente negli oltre 3'000 comuni svizzeri. Il rilevamento e la classificazione dei siti ticinesi sono terminati, ma la pubblicazione formale di quelli di importanza nazionale non è ancora avvenuta.
- c) L'inventario federale delle vie di comunicazione storiche (IVS) prevede un'inventarizzazione completa sul terreno di tutte le tracce ancora esistenti di vie di comunicazione e una loro valutazione sulla scorta dell'importanza storica. In realizzazione dal 1983, nessun oggetto è stato ancora dichiarato d'importanza nazionale dalla Confederazione. Nel Cantone Ticino i primi rilievi sono stati eseguiti quest'anno nell'ambito di un'azione di impiego di disoccupati. La legge federale sui percorsi pedonali ed i sentieri prevede al suo articolo 3 l'inclusione di percorsi storici nelle reti di sentieri cantonali.

Accanto a questi inventari federali, gli uffici cantonali preposti alla protezione della natura e del paesaggio dovranno provvedere all'inventarizzazione degli oggetti d'importanza cantonale o regionale e fare in modo che i singoli comuni rilevino quelli di importanza locale. Solo in questo modo sarà possibile tener conto di tutti gli oggetti del nostro patrimonio naturale e culturale nell'ambito di lavori aventi un impatto sul nostro ambiente di vita.

IL DIRITTO DI RICORSO DELLE ASSOCIAZIONI NAZIONALI DI PROTEZIONE DELLA NATURA E DEL PAESAGGIO

Nel nostro sistema decisionale, la ponderazione degli interessi contrastanti e quindi la debita presa in considerazione delle esigenze di salvaguardia della natura e del paesaggio restano di esclusiva competenza dell'ufficio (cantonale o federale) settorialmente responsabile. In caso di decisione federale carente sotto l'aspetto della protezione della natura e del paesaggio, le istanze pubbliche della protezione della natura e del paesaggio non possono più far niente. Esiste peraltro una possibilità di chiamare in causa un'istanza superiore (amministrativa o giudiziaria) per un riesame della decisione: essa è conferita dall'articolo 12 LPN alle associazioni private d'importanza nazionale che per statuto si occupano della protezione della natura e del paesaggio o di scopi affini puramente ideali, come pure ai comuni direttamente interessati. In base a questo diritto, le associazioni protezionistiche e i comuni diventano parti ai sensi della procedura amministrativa federale, quindi hanno diritto di esaminare gli incerti relativi già prima della decisione (federale o cantonale) passibile di ricorso e di essere messe a cono-

scenza — mediante intimazione diretta o pubblicazione ufficiale — della stessa decisione. Anche sotto questo aspetto appare evidente l'interesse di inserire le associazioni suddette nella procedura cantonale di elaborazione o approvazione del futuro compito federale sin dall'inizio e anche di estendere a livello cantonale la facoltà di ricorso ai compiti di spettanza cantonale o comunale. Si può richiamare al riguardo l'articolo 9 LPN che offre agli uffici competenti una possibilità di chiedere il parere delle associazioni suddette.

L'ASSEGNAZIONE DI SUSSIDI FEDERALI A NORMA DEGLI ARTICOLI 13 E 14 LPN

La Confederazione può promuovere la protezione della natura e del paesaggio, assegnando sussidi fino al 35 per cento delle spese (art. 13 LPN). Un sussidio è concesso solamente se anche il cantone contribuisce equamente alle spese: da ciò la necessità di predisporre a livello cantonale crediti annuali necessari per poter beneficiare dei contributi federali disponibili. La percentuale del sussidio è determinata sulla base dell'importanza dell'oggetto da proteggere e della capacità finanziaria del cantone (per il Ticino, la percentuale massima del sussidio è attualmente del 31%).

Dal 1967 a fine 1988, il cantone Ticino ha ricevuto dalla Confederazione sussidi per un importo di 10,6 Mio di franchi, di cui 2,3 Mio a favore della protezione della natura e 8,3 Mio a favore della protezione del patrimonio culturale. Nello stesso periodo, l'importo totale dei sussidi versati dalla Confederazione è stato di 145 Mio di franchi. Fra i progetti di maggior importanza e costo nel nostro cantone si possono ricordare:

- nel campo della protezione della natura, la gestione della zona protetta delle Bolle di Magadino con oltre un milione di franchi di sussidi versati finora;
- nel campo della protezione del patrimonio culturale, la sistemazione della Piazza del Sole a Bellinzona con un contributo federale di 3'210'000 di franchi.

Accanto ai sussidi destinati alla conservazione di singoli oggetti, la LPN prevede all'articolo 14 la possibilità di assegnare contributi annui globali alle associazioni di protezione della natura e del paesaggio aventi un'importanza nazionale per le spese da loro sopportate nell'interesse pubblico. In base a questo articolo vien quindi riconosciuta ancora una volta e onorata finanziariamente l'attività che queste associazioni svolgono in favore della protezione della natura e del paesaggio.

MISURE FEDERALI D'INTERVENTO DIRETTO

Se un pericolo imminente minaccia un sito naturale destinato a riserva, un luogo storico o un monumento culturale d'importanza nazionale, il Dipartimento federale dell'interno può, a norma dell'articolo 16 LPN, sottoporlo alla protezione della Confederazione con provvedimenti temporanei e far prendere le misure conservative necessarie. Queste possono essere di natura tecnica o giuridica: le disposizioni legali consistono di solito in un divieto di modifica dello stato attuale pronunciato per una durata limitata (ad esempio 5 anni). Le misure ordinate devono rispettare il principio della proporzionalità e la condizione del «pericolo imminente» dev'essere soddisfatta. Una procedura in base all'articolo 16 LPN può essere iniziata dalla Confederazione motu proprio, su richiesta di un cantone o di un comune oppure anche su denuncia di un'associazione protezionistica o di un privato. Essa può quindi essere ordinata anche contro la volontà del cantone.

A norma dell'articolo 15 LPN, la Confederazione può inoltre prendere e finanziare misure protettive definitive acquistando o tutelando — mediante contratto o eccezionalmente per espropriazione — gli stessi oggetti di cui all'articolo 16 LPN. Essa ne può affidare la gestione a cantoni, comuni, associazioni o fondazioni. Un esempio al riguardo è segnalato anche dal cantone Ticino: nel 1975, la Confederazione ha acquistato dalla società Laguna S.A. una superficie di oltre 41 ettari nelle Bolle di Magadino su territorio del Comune di Locarno, per un importo di Fr. 194'000.—, facendone dono in seguito alla costituenda Fondazione Bolle di Magadino.

Quando la misura protettiva dev'essere raggiunta in modo forzato, la relativa procedura è iniziata per decisione del Consiglio federale e si svolge nell'ambito della legge federale del 20 giugno 1930 sull'espropriazione.

Gli interventi diretti della Confederazione si sono limitati finora ad una dozzina di casi, e ciò per evidenti ragioni politiche, come pure per ragioni finanziarie, dal momento che le spese derivanti sono in principio a carico della stessa. Essi costituiscono una specie di ultima ratio per la Confederazione, quando i cantoni non dovessero agire sollecitamente — come sarebbe il loro compito a mente dell'articolo costituzionale 24sexies — per salvaguardare appunto paesaggi o altri oggetti d'importanza nazionale.

Altri strumenti utilizzabili nello stesso senso sono forniti dalla LPT. Si tratta in particolare della possibilità di decretare zone di pianificazione da parte del cantone (art. 27) o zone d'utilizzazione transitorie da parte della Confederazione (art. 37). In base all'articolo 29 infine, un contributo federale può essere concesso per misure di protezione particolarmente importanti riguardanti zone protette ai sensi dell'articolo 17.

PROTEZIONE DELLA FLORA E DELLA FAUNA INDIGENA, RISPETTIVAMENTE DEI BIOTOPPI

Il quarto capoverso dell'articolo costituzionale 24sexies conferisce alla Confederazione un'ampia competenza a legiferare in materia di protezione della fauna e della flora indigene che non è stata totalmente sfruttata finora. Questa competenza è giustificata dal fatto che la protezione delle specie non può essere limitata al territorio del singolo cantone, ma dev'essere estesa all'intero territorio nazionale e anzi al mondo intero (da ciò anche l'impegno della Svizzera in diverse convenzioni internazionali). L'uso parziale della competenza si basa sul principio della sussidiarietà dell'intervento federale nei confronti dei cantoni: la Confederazione intende cioè lasciare ai cantoni l'iniziativa di legiferare e di agire in materia, e soltanto in casi di azione carente interviene con norme proprie.

La LPN stabilisce all'articolo 18 il principio, secondo cui l'estinzione di specie dev'essere prevenuta mediante la conservazione di spazi vitali (biotopi) sufficienti e altri provvedimenti adeguati. Questo principio è stato in seguito precisato con un elenco dei biotopi che meritano più particolarmente di essere protetti, quali zone ripariali, praterie a carici e paludi, fitocenosi forestali rare, siepi, boschetti in terreni aperti, prati secchi e altri siti che hanno una funzione compensatrice nell'equilibrio naturale o presentano condizioni favorevoli alle biocenosi. Quando non sia possibile evitare — tenuto conto di tutti gli interessi in giuoco — che un intervento tecnico pregiudichi un biotopo degno di protezione, chi opera l'intervento dovrà prendere misure speciali per assicurarne la migliore protezione possibile, il ripristino o una sostituzione confacente (art. 18 cpv. 1ter LPN). Questo disposto implica una procedura di autorizzazione eccezionale da parte dell'autorità cantonale competente in caso di interesse alla realizzazione di un determinato lavoro preminente a quello della salvaguardia dei biotopi anzidetti, la quale finora non è ancora stata praticamente usata.

Una protezione particolarmente severa è garantita alla vegetazione riparia, comprendente tra altro canneti, giuncheti e associazioni golenali. A norma dell'articolo 21 LPN, la stessa non può essere dissodata, sotterrata o altrimenti annientata. Una rimozione di vegetazione riparia può essere eccezionalmente autorizzata dall'autorità cantonale competente, ma soltanto quando l'interesse pubblico lo esige (art. 22 cpv. 2 LPN), e la relativa autorizzazione è passibile di ricorso di diritto amministrativo al Tribunale federale.

Un altro disposto federale di validità generale è quello dell'articolo 18 capoverso 2 LPN, precisato all'articolo 26 dell'ordinanza d'applicazione, che proibisce l'uso di sostanze tossiche manifestamente dannose a specie vegetali e animali meritevoli di protezione, quindi anche — in particolare — nelle riserve.

Poiché l'impatto di tutte queste misure legali federali — anche a dipendenza di una loro troppo blanda applicazione a livello cantonale — non si è dimostrato sufficiente a frenare o, meglio ancora, a bloccare la preoccupante erosione di biotopi e di specie, documentata da inventari e studi di confronto diversi, rispettivamente dalle cosiddette Liste rosse, la Confederazione ha introdotto nel 1987 — quale controprogetto all'iniziativa popolare detta di Rothenthurm — una nuova regolamentazione per la protezione dei biotopi comprendente le disposizioni seguenti:

- la determinazione da parte del Consiglio federale dei biotopi d'importanza nazionale e dei rispettivi obiettivi di protezione, con possibilità di assegnazione ai cantoni di termini per l'esecuzione degli opportuni provvedimenti e di attuazione diretta degli stessi da parte del Dipartimento federale dell'interno in caso di negligenza (art. 18a LPN);

- l'incarico (delegato) ai cantoni di proteggere e mantenere i biotopi d'importanza regionale e locale e di provvedere a una compensazione ecologica nelle regioni intensamente sfruttate (art. 18b LPN);
- la conclusione di accordi con i proprietari fondiari e i gestori per la protezione e la manutenzione di biotopi, previo adeguato compenso in caso di limitazione d'uso o di prestazioni speciali e con la possibilità di esecuzione delle stesse da parte di terzi su ordine dell'autorità (art. 18c LPN);
- il finanziamento a carico della Confederazione degli inventari e della protezione di biotopi d'importanza nazionale e un contributo federale alla protezione di biotopi d'importanza regionale e locale (art. 18d LPN).

La scelta dei biotopi d'importanza nazionale avviene sulla base di inventari scientifici per le singole categorie di biotopi, eseguiti in modo uniforme su tutto il territorio. I primi due inventari, riguardanti le torbiere alte e di transizione e le zone golenali, si trovano attualmente in fase di consultazione presso i Cantoni e potranno essere decretati dal Consiglio federale nella prima metà del 1990. Due altri inventari, riguardanti le praterie secche e le torbiere basse, sono in fase di elaborazione avanzata.

Per i biotopi d'importanza nazionale, la Confederazione può quindi coprire, in caso di necessità, il 100 per cento delle spese relative. Per quelli d'importanza regionale e locale, l'importo massimo di sussidio federale è del 50 per cento. Esso viene pure determinato in base alla forza finanziaria del cantone e scalato a seconda che si tratti di un oggetto d'importanza regionale o locale.

LA PROTEZIONE DELLE PALUDI E ZONE PALUSTRI DI PARTICOLARE BELLEZZA E D'IMPORTANZA NAZIONALE

Con l'accettazione in votazione popolare dell'iniziativa di Rothenthurm, l'articolo costituzionale 24sexies è stato completato con un nuovo capoverso che protegge in modo praticamente assoluto i biotopi e le zone palustri di particolare bellezza e d'importanza nazionale. Negli stessi non si può infatti più realizzare nessun impianto e nemmeno mutare la configurazione del terreno in un qualsiasi modo. Sono eccettuate unicamente le installazioni destinate a preservare il sito e a mantenere l'attuale utilizzazione agricola.

Questo nuovo compito costituzionale è senza destinatario preciso: ciò significa che la Confederazione, i cantoni ed i comuni sono tenuti alla sua corretta applicazione. La necessità di definire i biotopi e paesaggi palustri di particolare bellezza e d'importanza nazionale in modo uniforme per tutto il territorio, ha indotto la Confederazione a prendere l'iniziativa della realizzazione di un inventario relativo che si basa al momento attuale sull'articolo 5 LPN, ma che dovrebbe essere trasformato in seguito — mediante un'ulteriore modifica della LPN — in un inventario più vincolante paragonabile a quelli dei biotopi d'importanza nazionale secondo l'articolo 18a LPN.

Il disposto costituzionale di cui sopra è accompagnato da una disposizione transitoria che prevede la demolizione rispettivamente la rimozione di impianti, costruzioni e modificazioni del terreno contrari allo scopo di protezione e attuati dopo il 1° giugno 1983, da eseguire a spese di chi li ha attuati e fino al ripristino dello stato originario. Questa clausola con effetto retroattivo arrischia di creare non pochi problemi a dipendenza di manufatti realizzati all'epoca anche in buona fede (specie prima dell'accettazione dell'iniziativa popolare il 6 dicembre 1987), dal momento che le zone palustri hanno necessariamente un'estensione maggiore dei biotopi e la loro delimitazione può essere facilmente tacciata di soggettiva.

ALTRI STRUMENTI DI PROTEZIONE DELLA NATURA E DEL PAESAGGIO

In base all'articolo 11 LCP, il Consiglio federale delimita riserve per uccelli acquatici e di passo d'importanza internazionale rispettivamente nazionale, dopo aver sentito rispettivamente d'intesa con i cantoni. Questo disposto permette alla Confederazione di ossequiare in particolare anche le esigenze della Convenzione di Ramsar relativa alle zone umide d'importanza internazionale, particolarmente come habitat di uccelli acquatici.

La LPT elenca all'articolo 1 gli scopi e all'articolo 3 i principi della pianificazione territoriale che riprendono, tra altro, esigenze importanti della protezione della natura e del paesaggio, rispettivamente — più in generale — delle basi naturali della vita. L'articolo 6 della stessa legge prevede inoltre la designazione di territori di particolare bellezza o valore, importanti ai fini della ricreazione o quali basi naturali della vita nell'ambito dei piani direttori cantonali. In base agli articoli 14 e 17 infine, i comuni sono tenuti a delimitare le zone protette nell'ambito dei rispettivi piani regolatori.

CONCLUSIONI

Da quanto precede risulta chiaramente che i disposti legali applicabili a livello federale e disponibili anche per i cantoni sono oltremodo numerosi e anche di notevole portata teorica e pratica se correttamente applicati. Quello che manca sono la concretizzazione e la realizzazione fattiva sul terreno da parte delle istanze cantonali e comunali preposte all'uopo, sovente troppo poco dotate di personale qualificato, di mezzi finanziari e anche di competenze adeguate. Un altro impedimento alla corretta salvaguardia dei valori naturali e culturali del nostro ambiente di vita in caso di conflitto con altre esigenze tecniche ed economiche, è dato dal fatto che le conoscenze riguardanti la natura e il paesaggio sono ancora nettamente insufficienti e la loro predisposizione richiederà ancora parecchio tempo, anche a dipendenza della complessità dei meccanismi che regolano il funzionamento degli ecosistemi e l'equilibrio all'interno delle popolazioni di specie vegetali e animali. Per di più, i relativi interessi non possono sovente essere quantificati e soprattutto monetarizzati, in modo da essere efficacemente contrapposti ai valori monetari ed economici degli interessi in concorrenza, sovente difesi da operatori direttamente interessati alla loro realizzazione. Senza una presa di coscienza generale della necessità anche etica e culturale di un maggior rispetto nei confronti della natura e del paesaggio — e in particolare di ogni specie vivente — raggiungibile anche tramite un'educazione e informazione accurate della popolazione, risulterà oltremodo difficile salvaguardare il nostro paesaggio naturale e culturale da ulteriori perdite che potrebbero anche pregiudicarne l'esistenza a medio e lungo termine.