

Preservazione dei biotopi negli insediamenti – Evoluzione e attualità

di Rubina Lanfranchi, *BLaw*

1. Introduzione

L'obiettivo che accomuna la più grande parte dei cittadini alle nostre latitudini, è quello di potersi, un giorno, costruire la propria casa. Ma come affrontare questa necessità comune a – quasi – tutti, mantenendo al contempo intatti gli spazi naturali che ancora ci rimangono?

In molte zone svizzere, il livello dello stato di biodiversità è fortemente diminuito. La ragione principale del declino della biodiversità, è la perdita dello spazio e della qualità dell'habitat di numerose specie animali e vegetali. Per la protezione e la valorizzazione della biodiversità in Svizzera, oltre alle aree rurali, anche le aree di insediamento sono di grande importanza. Il forte aumento di costruzione degli ultimi decenni, oggi minaccia i tipici habitat come maggesi, viali alberati, giardini e orti. Siamo infatti arrivati al punto in cui il 60 per cento dell'area di insediamento impossibilita l'esistenza di spazi verdi, sempre più in difficoltà.

Quali sono quindi le misure necessarie per una maggiore considerazione dei biotopi naturali nel contesto della pianificazione territoriale?

2. Legge sulla protezione della natura e del paesaggio

Tra le misure volte alla preservazione della natura, quelle legali sono sicuramente fondamentali per disciplinare la situazione. Soprattutto la Legge sulla protezione della natura e del paesaggio (LPN) è di grande importanza. Art. 18 cpv. 1ter LPN prevede che: "Se, tenuto conto di tutti gli interessi, non è possibile evitare che gli interventi tecnici pregiudichino biotopi degni di protezione, chi opera l'intervento prende misure speciali onde assicurarne la migliore protezione possibile, il ripristino o una sostituzione confacente".

Al fine di interpretare e applicare correttamente questa norma, è innanzitutto da definire se un sito risulta degno di protezione secondo la LPN (per esempio biotopi di importanza nazionale). Se vengono identificati degli habitat simili nel perimetro di pianificazione, di principio i biotopi rilevati sono da conservare intatti (per esempio ridimensionando la zona di costruzione o limitando la costruzione pianificata, prevedendo delle misure di protezione per evitare alterazioni). Tuttavia c'è sempre da effettuare una ponderazione degli interessi tra la conservazione del biotopo e il diritto di costruzione. Nella ponderazione degli interessi, sono da considerare i criteri dell'art. 14 cpv. 6 dell'Ordinanza sulla protezione della natura e del paesaggio (OPN).

Questi criteri includono in particolare l'importanza dell'habitat per le specie protette, rare e minacciate, quindi l'importanza del mantenimento della biodiversità e della sua connettività negli insediamenti. Nel caso delle specie inserite nella lista rossa, l'interesse di preservare il loro habitat sarà generalmente superiore all'interesse relativo al permesso di costruzione: l'habitat delle specie in pericolo è già troppo piccolo e deve essere ampliato, non certo ridotto. Nella ponderazione degli interessi i criteri applicati sono severi: vista l'enorme perdita di habitat seminaturali occorsa negli ultimi decenni, la conservazione delle aree rimanenti è una priorità assoluta.

Dovesse invece prevalere l'interesse alla realizzazione della pianificazione, è necessario garantire misure di ripristino o di sostituzione confacenti per la parte di habitat andata persa. Interessi che potrebbero prevalere contro l'interesse al mantenimento della biodiversità, potrebbero essere: l'interesse alla protezione dalle inondazioni, l'interesse all'utilizzazione agricola, l'interesse al rendimento economico, l'interesse alla realizzazione di strutture di svago e ricreazione.

Sostituzioni confacenti a interventi che pregiudicano i biotopi, non si realizzano mediante un indennizzo monetario, ma invece mediante sostituzioni concrete dell'habitat andato perso: tramite una sostituzione quantitativa e qualitativa sul luogo stesso attraverso un'altra fonte biodiversificata volta a mantenere la stessa (o maggiore) funzionalità ecologica, oppure tramite la creazione di un simile habitat in un differente luogo della stessa zona con l'obiettivo di assicurare la connettività tra le popolazioni. Sarebbe ideale avviare la sostituzione di un biotopo con un altro della stessa funzionalità ecologica, anche prima dell'inizio dei lavori di cantiere, di modo che per il biotopo sostitutivo si possa utilizzare il materiale di scavo o la vegetazione trapiantata del biotopo sostituito, così che gli animali si trasferiscono in maniera naturale nel nuovo habitat. Ad esempio alla centrale elettrica di Cleuson-Dixence (VS), il nuovo sistema idrico della centrale provoca oscillazioni del livello dell'acqua nel Rodano e influisce così sulla forza del flusso del fiume. Come sostituzione per il deteriorato habitat del Rodano, vicino alla riva, è stata realizzata una cava di ghiaia, riempita fino a due metri sotto il livello dell'acqua con materiale di scavo ottenuto dalla perforazione delle nuove gallerie della centrale elettrica. Il biotopo sostitutivo volto alla salvaguardia della biodiversità locale, è ora una riserva naturale.

Nonostante l'art. 18 cpv. 1ter LPN sia già in vigore dal 1° gennaio 1985, non è stato sufficiente per preservare i biotopi naturali nelle aree di insediamento come magari era previsto inizialmente. Questo è soprattutto da ricondurre alla sua discutibile applicazione, unito alla problematica del sovradimensionamento della zona edificabile. Infatti negli anni 70anta, un'infinità di terreni della zona agricola sono improvvisamente stati riclassificati come zone edificabili, causando così un fortissimo incremento di costruzioni.

3. Revisione della Legge sulla pianificazione del territorio

La problematica del sovradimensionamento e conseguente sovra costruzione delle zone edificabili è stata riconosciuta anche dal Consiglio federale, il quale nel 2012 si è posto l'obiettivo di promuovere (entro il 2020), la biodiversità nelle aree di insediamento in modo tale da contribuire alla connettività degli habitat, preservare le specie autoctone e garantire alla popolazione più aree ricreative in natura. La strategia si riferisce in particolare alle misure di pianificazione territoriale dal punto di vista della progettazione degli insediamenti in modo da migliorare la biodiversità sia quantitativamente che qualitativamente.

Infatti, proprio per far fronte al sistema di pianificazione territoriale poco efficace dal punto di vista della preservazione della biodiversità e del suolo, nel 2014 è entrata in vigore la revisione dell'art. 15 della legge sulla pianificazione del territorio (LPT). Il cpv. 2 prevede che "Le zone edificabili sovradimensionate devono essere ridotte". Infatti la giurisprudenza, oggi, considera le misure per ridurre o prevenire le zone edificabili troppo grandi, un interesse pubblico notevole.

In linea di principio, tutte le zone edificabili che non rispettano i criteri dell'art. 15 LPT, sono considerate sovradimensionate. Queste si identificano per mezzo di un confronto tra il fabbisogno dei prossimi 15 anni di terreni edificabili (cpv. 1) e la riserva di zona edificabile. I Cantoni devono determinare in quali comuni o aree le zone edificabili sono sovradimensionate o situate nel posto sbagliato e quali misure possono essere prese in merito: nella maggior parte dei casi, la riduzione delle zone edificabili sovradimensionate avverrà tramite la riclassificazione della zona edificabile in una zona non edificabile (generalmente in una zona agricola).

Secondo l'interpretazione dell'art. 15 cpv. 3 LPT, nella procedura della riclassificazione della zona edificabile, vi è da esercitare una ponderazione degli interessi. Da una parte c'è la protezione della natura e del paesaggio (quindi dei biotopi) e dall'altra gli interessi pubblici e privati (come la sicurezza dell'approvvigionamento, i finanziamenti pubblici, gli interessi dei proprietari fondiari e

degli investitori). Poiché l'obiettivo della revisione era proprio il miglioramento della preservazione degli habitat intatti per gli animali e le piante ai margini e all'interno dell'area di insediamento, questo elemento nella ponderazione è di grande rilievo. Alla luce delle precedenti considerazioni, nel ridimensionamento delle zone edificabili sovradimensionate, si deve dare priorità alle aree ecologicamente preziose, trasformandole in zona agricola o preferibilmente in zona protetta.

4. Esempio della giurisprudenza

La revisione della Legge sulla pianificazione del territorio rispecchia una necessità e una volontà di prestare più attenzione ai biotopi presenti negli insediamenti, alla biodiversità in generale e alla conservazione del suolo. Di conseguenza anche il Tribunale federale (TF) si è adattato a quest'urgenza dando sempre più importanza alla salvaguardia della natura nel contesto della ponderazione degli interessi. Ciò è dimostrato chiaramente nell'attualissima Decisione della Corte di diritto pubblico del 15 febbraio 2021 (1C_126/2020). La via di fatto tratta di un progetto di costruzione a Losanna di quattro piani per realizzare 16 appartamenti su una parcella su cui attualmente si trova un edificio d'abitazione con alcuni orti e un antico frutteto. Nella ponderazione degli interessi sono stati considerati da una parte il valore del biotopo come importante elemento della rete ecologica urbana. D'altra parte invece molteplici interessi pubblici: la sicurezza giuridica, la densità dei centri urbani e in particolare la messa a disposizione di nuovi alloggi per combattere la penuria di essi nelle prossimità del Centro ospedaliero universitario Vodese, principale datore di lavoro della regione. Soprattutto quest'ultimo interesse pubblico elencato, nel corso della decisione è stato ampiamente ponderato: al punto di valutare l'interesse della preservazione del biotopo e l'interesse alla costruzione, in qualche maniera equivalenti. Nonostante sia anche stata considerata la possibilità di concedere il permesso di costruzione compensando il biotopo tramite un tetto verde sulla costruzione, questa non è bastata per convincere il TF a rinunciare all'importanza del biotopo preesistente. Infatti il TF ha respinto il ricorso, annullando il permesso di costruzione. Il ricorrente dovrà presentare una nuova domanda di costruzione rispettando i principi della migliore conservazione o miglior sostituzione possibile del biotopo presente.

5. Conclusione

Questa decisione del TF è ben rappresentativa del fatto che le specifiche tecniche negli ultimi anni si sono fortemente inasprite. Infatti, anche nel contesto giuridico, si sta finalmente agendo maggiormente negli interessi della biodiversità e della natura presente all'interno degli insediamenti, valutando più severamente le domande di costruzione, dando così un'importanza preponderante alla conservazione dei biotopi in questione.

Le revisioni di legge trattate rappresentano con grande probabilità il primo passo deciso verso un futuro più verde per ciò che riguarda il contesto delle costruzioni. Un futuro in cui anche la mentalità comune si apre all'incalcolabile valore che rappresentano i biotopi nel nostro quotidiano. Non solo per goderci il sole all'ombra delle piante del nostro giardino, ma soprattutto per proteggere le specie animali e vegetali che ci circondano. È fondamentale che si sviluppi una sempre maggiore presa di coscienza e che si trovino sempre più soluzioni affinché anche negli insediamenti, sia possibile un minimo di convivenza fra noi e gli altri esseri viventi.

Documentazione consultata e fonti:

- Aemisegger H., Kissling S., «Art. 15 Bauzonen / III. Die Zonierungs-Kriterien des Art. 15 RPG / A.-C.» in: Praxiskommentar RPG: Nutzungsplanung, Seiten 316-339, 2016.
- «Art. 18 Schutz von Tier- und Pflanzenarten» in: Kommentar NHG – Ergänzt um Erläuterungen zu JSG und BGF, Hrsg. Keller P., Zufferey J., Fahrländer K., Seiten 436-462, 2019.
- decisione TF 1C_126/2020, decisione del 15 febbraio 2021.
- Gerber A., “Biotopschutz und ökologischer Ausgleich im Siedlungsgebiet: dringend benötigt und rechtlich geboten», Hrsg. Vereinigung für Umweltrecht, URP 2018, Seiten 1-15.
- Kägi B., Stalder A., Thommen M., “Wiederherstellung und Ersatz im Natur- und Landschaftsschutz – Die Eingriffsregelung nach schweizerischem Recht», Hrsg. Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft, Leitfaden Umwelt Nr. 11, Seite 45, Bern, 2002
- Sito internet Swissinfo, consultato il 26.07.2021:
<https://www.swissinfo.ch/ger/die-schweizer-raumplanung-produziert-gewinner---und-verlierer/45871044>