



18.401

Iniziativa parlamentare Rinnovamento del Fondo svizzero per il paesaggio 2021–2031

**Progetto preliminare e rapporto della Commissione dell'ambiente,
della pianificazione del territorio e dell'energia del Consiglio degli Stati**

del 13 agosto 2018

Onorevoli colleghi,

con il presente rapporto vi sottoponiamo il progetto di legge federale concernente una modifica del decreto federale che accorda un aiuto finanziario per la conservazione e la tutela dei paesaggi rurali tradizionali nonché il progetto di decreto federale concernente il finanziamento del Fondo per la conservazione e la tutela dei paesaggi rurali tradizionali, che trasmettiamo nel contempo per parere al Consiglio federale.

La Commissione vi propone di approvare i progetti di legge allegati.

13 agosto 2018

In nome della Commissione:

Il presidente, Roland Eberle

Compendio

Il Fondo svizzero per il paesaggio (FSP) è stato istituito nel 1991 in occasione del Settecentesimo della Confederazione, con una durata limitata a dieci anni. Tale termine è stato prorogato di dieci anni in due successive occasioni. Attraverso il sostegno di progetti locali e regionali di conservazione e tutela dei paesaggi rurali tradizionali, il FSP crea un valore aggiunto che non è soltanto di natura culturale ed emotiva, ma anche economica e ambientale. Strumento federale indipendente dall'Amministrazione, il FSP promuove un impegno concreto e diretto con incentivi e aiuti finanziari. Il fatto che i progetti siano cofinanziati dai Cantoni, dai Comuni e da terzi conferisce ai contributi del FSP un notevole effetto moltiplicatore.

Il progetto prevede che il FSP sia rinnovato per il periodo 2021–2031 e che sia dotato di un ulteriore contributo federale di 50 milioni di franchi.

Rapporto

1 Genesi del progetto

Il 12 gennaio 2018 la Commissione dell'ambiente, della pianificazione del territorio e dell'energia del Consiglio degli Stati (CAPTE-S) ha deciso, con 9 voti contro 0 e 1 astensione, di elaborare un'iniziativa parlamentare (18.401) che chiede il rinnovo del Fondo svizzero per il paesaggio per il periodo 2021–2031. L'iniziativa prevede che il decreto federale che accorda un aiuto finanziario per la conservazione e la tutela dei paesaggi rurali tradizionali (RS 451.51) sia prorogato di dieci anni, sino al 31 luglio 2031, e che il Fondo svizzero per il paesaggio (FSP) sia dotato di un ulteriore contributo federale di 50 milioni di franchi. Il 10 aprile 2018 l'omologa Commissione del Consiglio nazionale (CAPTE-N) si è allineata alla decisione della CAPTE-S con 18 voti contro 7.

Il Fondo è uno strumento indipendente dall'Amministrazione federale istituito nel 1991 in occasione del Settecentesimo della Confederazione. Il suo periodo di attività, inizialmente limitato a dieci anni, è stato prolungato di dieci anni in due successive occasioni. Fino ad ora il FSP ha sostenuto circa 2500 progetti locali e regionali di conservazione e tutela dei paesaggi rurali tradizionali. Questi progetti sono cofinanziati dai Cantoni, dai Comuni e da terzi. La CAPTE-S ritiene che il FSP fornisca un lavoro di qualità, efficace e privo di eccessi burocratici, il cui valore aggiunto non è soltanto di natura culturale ed emotiva, ma anche economica e ambientale. Per questa ragione, propone di prorogare il finanziamento del Fondo di ulteriori dieci anni. Nel farlo, si dichiara contraria a una compensazione dell'importo in altre voci di bilancio correlate, poiché ciò contrasterebbe con la volontà dichiarata di rafforzare, grazie al FSP, la protezione della natura e del paesaggio. Il 13 agosto 2018 la Commissione ha licenziato all'unanimità il progetto di legge che permetterà di finanziare il FSP per altri dieci anni.

2 Il Fondo svizzero per il paesaggio

2.1 Il ruolo del Fondo svizzero per il paesaggio nella politica del paesaggio

In Svizzera il rapporto culturalmente differenziato con la molteplicità naturale ha portato alla formazione nei secoli di un patrimonio naturale e culturale di particolare valore: una grande varietà di paesaggi, ognuno con le sue specificità regionali, le sue tipiche varietà faunistiche e floreali, i suoi monumenti, le sue usanze e tradizioni. La piazza svizzera approfitta di questi paesaggi, particolarmente pregiati e unici, in grado di offrire un ambiente di vita attrattivo e un'elevata qualità di vita, di plasmare la molteplicità culturale e l'identità della popolazione e di rafforzare il turismo e l'economia.

Nell'era della globalizzazione cresce la domanda da parte della società di disporre di aree paesaggistiche che offrano determinate prestazioni. Il paesaggio continua però

ad essere messo sotto pressione. Il crescente consumo di risorse e la crescita demografica, con la conseguente utilizzazione di terreni e densificazione edilizia, sono la causa di un depauperamento delle qualità paesaggistiche. Affinché il paesaggio possa comunque contribuire con le sue molteplici prestazioni alla prosperità e al benessere sociale, ogni suo cambiamento deve avvenire nel rispetto delle sue qualità naturali e culturali. Gli operatori del settore sono chiamati, a tutti i livelli statali, a far uso degli strumenti messi a loro disposizione dalla politica del paesaggio in modo tale che il suo ulteriore sviluppo non vada a scapito del suo carattere distintivo e le sue prestazioni possano continuare a essere garantite.

In questo campo il FSP è chiamato a svolgere un ruolo particolare. Quale strumento federale indipendente dall'Amministrazione, il Fondo promuove un impegno concreto sul posto con incentivi e aiuti finanziari. Gli investimenti operati dal FSP nei progetti di valorizzazione generano un notevole valore aggiunto. I progetti così sostenuti conferiscono ulteriore attrattiva ai paesaggi svizzeri, valorizzandone le peculiarità e la varietà. La conseguente ulteriore accentuazione delle qualità paesaggistiche stimola il senso di appartenenza al proprio spazio vitale creando un'identità regionale, offre un ambiente in cui ritemperarsi e giova al turismo. Molti progetti hanno inoltre una funzione di modello e promuovono la realizzazione di altre idee.

Il fatto che questi progetti siano sempre cofinanziati anche dai loro stessi promotori, oltre che dai Cantoni, dai Comuni e da terzi, conferisce agli aiuti erogati dal FSP un effetto moltiplicatore. I contributi versati innescano a loro volta nuovi investimenti, i quali possono venire impiegati in modo coordinato e coerente per incrementare ulteriormente le qualità paesaggistiche.

2.2 Compiti e attività del Fondo svizzero per il paesaggio

Il FSP sostiene progetti incentrati sulla conservazione della biodiversità e della diversità degli spazi culturali e dei paesaggi rurali che prevedono l'attuazione delle misure seguenti:

- una gestione e una cura adeguate dei paesaggi rurali tradizionali;
- il ripristino degli spazi vitali naturali;
- il rinnovamento e il ripristino di elementi caratteristici del paesaggio, come muri a secco, tetti in scandole ecc.;
- la rivitalizzazione di frutteti, siepi, viali e margini boschivi;
- la rinaturazione di corsi d'acqua canalizzati o coperti;
- la diffusione di informazioni sulla necessità di tutelare e conservare i paesaggi rurali tradizionali.

Il FSP ha il mandato legale di prestare consulenza, informare e attribuire aiuti finanziari. Il Fondo è apolitico e soprattutto non dispone del diritto di ricorso delle associazioni.

Nei 27 anni successivi alla sua istituzione, il FSP ha esaminato 3911 richieste e ha finanziato complessivamente 2435 progetti (stato 31.12.2017). Il maggior numero di

progetti che ha ottenuto un finanziamento è stato realizzato nei Cantoni del Ticino, dei Grigioni e del Vallese, ciò che dimostra l'importanza del FSP per la conservazione delle ricchezze naturali ancora disponibili nelle regioni alpine. Va tuttavia rilevato che, in proporzione alla superficie cantonale, anche i Cantoni situati nelle regioni del Giura e dell'Altopiano hanno beneficiato in misura importante dei contributi del FSP (in particolare i Cantoni di San Gallo, del Giura, di Turgovia, Basilea Campagna, Sciaffusa e Ginevra).

Il FSP si fonda sul principio della promozione delle iniziative locali: le organizzazioni regionali e locali vengono cioè incoraggiate ad attivarsi. I progetti, oltre a creare posti di lavoro, contribuiscono a creare valore aggiunto locale in regioni economicamente deboli. Di questa situazione approfittano settori diversi: l'artigianato locale e tradizionale, le ditte di costruzione e di giardinaggio, le aziende agricole e forestali. La commissione del FSP attribuisce i suoi contributi unicamente a enti svizzeri per misure che riguardano il territorio nazionale.

2.3 Sinergie sviluppate dal Fondo svizzero per il paesaggio

Fra i suoi compiti, il FSP è chiamato a creare molteplici effetti di sinergia con settori quali l'agricoltura, il turismo, l'economia regionale e la biodiversità. La legge incarica il FSP di sostenere finanziariamente progetti di conservazione e valorizzazione dei paesaggi rurali tradizionali. Nel caso dei progetti sostenuti, si tratta sempre di azioni volontarie. Spesso sono gli stessi proprietari fondiari o i gestori a farsi promotori di un progetto, inoltrando al FSP la relativa richiesta di sostegno. Le domande di aiuto finanziario riguardano per lo più il paesaggio rurale (superfici agricole utili) e le regioni d'estivazione. Da ciò risulta chiaro come gran parte degli aiuti finanziari erogati dal FSP vada, direttamente o indirettamente, a beneficio dell'agricoltura. L'attività svolta dal FSP a sostegno di questi progetti è complementare agli strumenti previsti dalla legislazione agricola. Il FSP finanzia opere di rivalorizzazione paesaggistica, come la costruzione di muri a secco o la piantagione di siepi. Spesso la manutenzione successiva dei paesaggi rivalorizzati viene indennizzata nel quadro dei pagamenti diretti all'agricoltura: in tal modo viene assicurata l'efficacia nel tempo delle misure adottate. Il FSP si assicura che venga evitata l'erogazione di doppi sussidi.

I paesaggi rurali tradizionali e molti dei loro tipici elementi costituiscono un vero e proprio scrigno di biodiversità. Essi offrono una varietà di biotopi per specie animali e vegetali. Una parte notevole delle misure che il FSP sostiene in questi paesaggi va dunque anche a beneficio della natura. Nel quadro della valutazione di un progetto il FSP si assicura che venga evitata l'erogazione di doppi sussidi nel settore dell'esecuzione della protezione della natura e delle misure previste dal piano d'azione Biodiversità.

La diversità paesaggistica e il valore culturale e architettonico degli insediamenti sono elementi fondamentali per il turismo in Svizzera. Gli investimenti effettuati dal FSP nella rivalutazione del paesaggio vanno infatti anche a beneficio di questo settore, soprattutto nelle zone di montagna e rurali.

2.4 Partecipazione finanziaria dei Cantoni e di terzi

Le basi legali prevedono che il FSP possa essere anche alimentato mediante elargizioni di terzi. In aggiunta ai 150 milioni di franchi con cui la Confederazione ha alimentato il Fondo tra il 1991 e il 2021, è stato possibile raccogliere più di 8 milioni di franchi provenienti da elargizioni volontarie: più della metà di questa somma è stata versata da fondazioni e il 10 per cento circa da singoli Cantoni (per un importo complessivo di circa 750 000 fr.).

Molto più importanti di queste elargizioni volontarie al FSP sono i contributi diretti che Cantoni e terzi versano ai progetti promossi. Dal controllo dei risultati condotto dal FSP in merito ai progetti sostenuti nel decennio 2001–2010 risulta che il 68,2 per cento dei progetti esaminati ha beneficiato anche dei contributi finanziari dei Cantoni¹. Una valutazione dei progetti ai quali il FSP ha garantito nel 2017 il suo contributo mostra che l'impegno finanziario dei Cantoni è addirittura più importante di quello fornito dallo stesso FSP. Concretamente, nel 2017 il FSP ha garantito il proprio sostegno a 105 progetti per complessivi 4,3 milioni di franchi, mentre i Cantoni avevano già assicurato un importo pari a 6,6 milioni di franchi (senza calcolare che al momento delle decisioni del FSP si prevedeva ancora il versamento di ulteriori contributi cantonali).

Per quanto riguarda il periodo esaminato, compreso fra il 2001 e il 2010, va peraltro rilevato che, oltre alle prestazioni proprie, in quasi la metà dei casi gli enti responsabili dei progetti hanno anche contribuito finanziariamente. A ciò si aggiunge la partecipazione di terzi, quali Comuni (nel caso del 58 % dei progetti), fondazioni, organizzazioni ambientaliste, associazioni per la protezione della natura, patriziati, aziende e cittadini privati. In media ogni progetto è stato sostenuto, oltre che dal FSP, da tre a quattro altri finanziatori. Si calcola che gli effetti che ne derivano risultano moltiplicati da tre volte a tre volte e mezzo. I contributi versati dal FSP inducono dunque gli investitori a impegnarsi maggiormente nelle regioni interessate.

La prosecuzione del Fondo viene sostenuta praticamente in modo unanime dai Cantoni. Nell'ambito della consultazione preliminare condotta nel primo semestre del 2015 concernente un piano d'azione per l'attuazione della Strategia Biodiversità Svizzera, 20 dei 21 Cantoni che hanno risposto si sono espressi in linea di principio per un prolungamento illimitato delle basi legali del FSP; 17 Cantoni hanno addirittura sostenuto la proposta di ampliare l'attività del FSP alla promozione della biodiversità e di raddoppiare i mezzi finanziari di cui dispone attualmente.

2.5 Organizzazione del Fondo svizzero per il paesaggio

Nella sua qualità di organo direttivo della Confederazione, il FSP è un'istituzione indipendente dall'Amministrazione. Una commissione composta di 9–13 membri nominata dal Consiglio federale decide in merito alla concessione degli aiuti finanziari. Il FSP è posto sotto la vigilanza del Consiglio federale. Le decisioni della

¹ Rapporto finale Controllo dei risultati FSP, 14 giugno 2018

commissione del FSP possono essere oggetto di ricorso davanti al Tribunale amministrativo federale.

La commissione conta attualmente 13 membri ed è strutturata in diversi comitati specializzati incaricati rispettivamente dell'esame delle domande di finanziamento, dell'informazione e delle relazioni pubbliche, delle finanze e dell'amministrazione. I grandi progetti sono seguiti ciascuno da un membro della commissione. Oltre al tempo necessario per l'esame e la selezione dei progetti, in media i membri della commissione dedicano circa 15 giorni all'anno al loro accompagnamento, permettendo uno svolgimento corretto grazie a una consulenza appropriata.

La commissione sottopone la valutazione preventiva delle domande di aiuto finanziario al suo segretariato. Quest'ultimo controlla lo stato di avanzamento delle domande e la realizzazione dei progetti sostenuti. Il segretariato dispone attualmente di 4,65 posti di lavoro.

L'onere amministrativo del FSP si è attestato nella media pluriennale al 12,3 per cento del suo conto economico. Esso risultava dunque chiaramente inferiore al dato riferito alle organizzazioni con certificazione ZEW0, la cui quota media negli ultimi anni si attestava attorno al 20 per cento. Il confronto rimane chiaramente positivo anche se dal calcolo si esclude l'onere per ottenere i finanziamenti (il FSP è in gran parte finanziato dalla Confederazione): la quota dei rimanenti oneri amministrativi è infatti pari all'11 per cento, rispetto al 13,4 per cento nel caso delle organizzazioni con certificazione ZEW0. Buona parte degli oneri amministrativi a carico del FSP riguarda l'accompagnamento del progetto che comprende la selezione, il seguito, la consulenza e il controllo dei progetti. Se confrontato a un'organizzazione di utilità pubblica, il FSP risulta maggiormente efficace nella gestione e nella ripartizione dei fondi che gli sono versati.

2.6 Rinuncia alla procedura di consultazione

Benché il presente oggetto sia conforme all'articolo 3 capoverso 1 lettera d della legge sulla consultazione (LCo; RS 172.061) sotto l'aspetto della portata finanziaria, ecologica e politica, si è tuttavia rinunciato a una procedura di consultazione in base all'articolo 3a capoverso 1 lettera b LCo, poiché quest'ultima non avrebbe aggiunto nuove informazioni sulla congruità e sull'attuabilità del progetto e sul relativo consenso (art. 2 cpv. 2 LCo). Già nell'ambito della consultazione preliminare svolta nel 2015 sul progetto del piano d'azione «Strategia Biodiversità Svizzera» i Cantoni si sono espressi a favore del mantenimento del FSP. Infine, anche gli attori politici hanno espresso il loro sostegno al FSP nel quadro delle deliberazioni sull'iniziativa parlamentare 18.401.

3 Punti essenziali del progetto

3.1 Proroga del Fondo

Il decreto federale del 1991 deve essere prorogato per la terza volta (la seconda volta è stato nel 2010) di dieci anni, vale a dire fino al 31 luglio 2031. Per il rimanente il decreto non subisce modifiche.

3.2 Finanziamento del Fondo

Per finanziare le sue attività, il Fondo sarà nuovamente dotato per il periodo dal 2021 al 2031 di un importo di 50 milioni di franchi.

4 Commento alle singole disposizioni dell'atto di modifica

Art. 11 cpv. 5

La validità dell'atto è prorogata di altri dieci anni, ovvero fino al 2031. Il momento dell'entrata in vigore è fissato in modo da consentire una transizione senza interruzioni (cifra II cpv. 2).

5 Ripercussioni

5.1 Ripercussioni finanziarie e sull'effettivo del personale

L'alimentazione del Fondo costa complessivamente alla Confederazione 50 milioni di franchi per gli anni dal 2021 al 2031. Il totale degli investimenti indotti è stimato attorno ai 175 milioni di franchi.

Gli oneri amministrativi del Fondo (commissione, segretariato, perizia, consulenza e accompagnamento, verifica e controllo dei progetti, contabilità ecc.) rimangono invariati.

5.2 Applicabilità

Il Fondo e i suoi contatti diretti con i richiedenti e i Cantoni hanno dimostrato l'applicabilità, la praticabilità e l'efficacia del sistema per quasi 30 anni. Questo modo di lavoro consolidato deve essere mantenuto.

5.3 Altre ripercussioni

Gli aiuti finanziari destinati a progetti concreti sono un contributo positivo a favore dell'identità regionale e del rafforzamento delle regioni economiche periferiche. Essi contribuiscono in modo concreto alla creazione di valore aggiunto a livello regionale e sostengono la visione politica del Consiglio federale volta a uno sviluppo sostenibile delle aree rurali e delle regioni montane della Svizzera, in particolare per una qualità sicura degli spazi naturali e paesaggistici.

6 Rapporto con il diritto europeo

Il progetto di atto legislativo non ha alcun legame particolare con il diritto della Comunità europea. Esso sostiene ad ogni modo l'attuazione della Convenzione europea del paesaggio² (art. 6 lett. E) ratificata dalla Svizzera. Nella Convenzione viene sottolineato il ruolo svolto dal paesaggio quale componente fondamentale del patrimonio culturale e naturale, il quale contribuisce al benessere degli esseri umani, al riemergere delle culture locali e dunque al consolidamento delle identità.

7 Basi legali

7.1 Costituzionalità e legalità

Conformemente all'articolo 78 capoverso 3 della Costituzione federale³, la Confederazione può sostenere gli sforzi volti a proteggere la natura e il paesaggio. La conservazione e la tutela dei paesaggi rurali tradizionali rientrano negli sforzi, che meritano di essere sostenuti, secondo questo articolo costituzionale.

7.2 Delega di competenze legislative

Il presente atto legislativo non contiene alcuna norma di delega per l'emanazione di un'ordinanza.

7.3 Forma dell'atto

Conformemente all'articolo 22 capoverso 1 LParl, l'Assemblea federale emana sotto forma di legge federale tutte le disposizioni importanti che contengono norme di diritto.

² RS 0.451.3

³ RS 101

