

08.446

**Iniziativa parlamentare
Rinnovamento del Fondo svizzero per il paesaggio**

Rapporto della Commissione dell'ambiente, della pianificazione del territorio e dell'energia del Consiglio degli Stati

del 24 agosto 2009

Onorevoli presidente e consiglieri,

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 e il progetto di decreto federale concernente il finanziamento del Fondo per la conservazione e la tutela dei paesaggi rurali tradizionali, che trasmettiamo contemporaneamente al Consiglio federale per parere.

La Commissione propone di adottare i progetti di atti allegati.

24 agosto 2009

In nome della Commissione:

Il presidente, Filippo Lombardi

Compendio

Il Fondo svizzero per il paesaggio (FSP) è stato istituito nel 1991 in occasione del 700° anniversario della Confederazione in risposta a un'iniziativa parlamentare depositata dagli Uffici dei due Consigli, i quali intendevano dar vita a un progetto a lungo termine destinato a un'ampia fascia della popolazione e alle generazioni future. Il Fondo è concepito come uno strumento indipendente dall'Amministrazione federale e il suo scopo è di fornire un sostegno finanziario ai progetti di conservazione e di tutela dei paesaggi rurali tradizionali. È stato istituito inizialmente per una durata di 10 anni e dotato di 50 milioni di franchi.

Nel 1998/99, il bilancio intermedio allestito dal Parlamento e dal Consiglio federale si è rivelato positivo sotto tutti gli aspetti, tanto che nel 1999 le Camere federali hanno prorogato il Fondo di 10 anni. Nel giugno 2008, la Commissione dell'ambiente, della pianificazione del territorio e dell'energia del Consiglio degli Stati (CAPTE-CS) ha nuovamente tratto un bilancio molto positivo delle attività del Fondo e ha deciso di elaborare un'iniziativa commissionale per prorogarlo ulteriormente. La CAPTE-CS ha elaborato il presente progetto, che ha adottato il 24 agosto 2009 all'unanimità.

Il progetto prevede che il FSP sia prorogato di 10 anni e che la Confederazione stanzi 50 milioni di franchi supplementari.

Rapporto

1 Genesi del progetto

1.1 Istituzione del Fondo svizzero per il paesaggio

Per preparare i festeggiamenti per i 700 anni della Confederazione, gli Uffici delle due Camere hanno istituito un gruppo di lavoro comune composto di un membro di ciascun gruppo parlamentare. Il gruppo di lavoro è stato incaricato di stabilire il contributo dell'Assemblea federale ai festeggiamenti. Al termine dei lavori, ha ritenuto che l'Assemblea federale dovesse «creare un'opera durevole per le generazioni future» e che i provvedimenti presi andassero «a beneficio dell'intera popolazione». Dopo aver analizzato diverse possibilità, il gruppo di lavoro ha infine scelto di istituire un fondo per la conservazione e la tutela dei paesaggi rurali tradizionali svizzeri. Ha ritenuto indispensabile istituire «uno strumento di sostegno che potesse essere applicato ogniqualvolta si manifestasse una volontà di tutela del paesaggio e dei suoi valori naturali e culturali e ogniqualvolta simili iniziative avessero avuto bisogno di un aiuto finanziario diretto e possibilmente poco burocratico». In quest'ottica ha proposto di istituire un fondo, «uno strumento di tipo nuovo e non convenzionale», limitato a 10 anni. Aveva tuttavia già previsto un'eventuale proroga delle disposizioni provvisorie prese nell'ambito del Fondo e di emanare disposizioni permanenti se la soluzione si fosse rivelata soddisfacente. Gli Uffici dei due Consigli hanno sostenuto il progetto del gruppo di lavoro e hanno depositato un'iniziativa parlamentare alle Camere in questo senso nel novembre 1990.¹ Il 21 marzo 1991, il Consiglio degli Stati e il Consiglio nazionale hanno adottato il progetto di decreto federale, il primo all'unanimità, il secondo con 102 voti contro 2, e hanno deciso di versare al Fondo 50 milioni di franchi per 10 anni. Nella votazione finale del 3 maggio 1991, le due Camere hanno approvato il progetto a stragrande maggioranza.

1.2 Proroga del Fondo svizzero per il paesaggio

Il Fondo svizzero per il paesaggio (FSP) ha iniziato la sua attività sin dalla sua fondazione nel 1991. Sei anni più tardi, la Commissione dell'ambiente, della pianificazione del territorio e dell'energia del Consiglio nazionale (CAPTE-CN) ha valutato l'operato del Fondo ed è giunta alla conclusione che esso aveva dimostrato la sua utilità ed efficacia. Ha sottolineato il carattere esemplare dei progetti finanziati dal Fondo, la sua rapidità di reazione – non ostacolata da una pesante burocrazia –, il suo impatto positivo sull'occupazione e sulla realizzazione di misure volontarie e l'adeguatezza di una gestione ridotta allo stretto necessario. Visti i risultati ottenuti, l'11 novembre 1997 la Commissione ha deciso di elaborare un'iniziativa parlamentare per prorogare il fondo di 10 anni e di stanziare 50 milioni di franchi supplementari.

¹ 90.274/90.275 Iniziativa parlamentare Fondo per la protezione del paesaggio (Ufficio del Consiglio nazionale e Ufficio del Consiglio degli Stati)
Rapporto dell'Ufficio del Consiglio nazionale del 23 novembre 1990 / Rapporto dell'Ufficio del Consiglio degli Stati del 26 novembre 1990 (FF 1991 I 723)

tari². Il Consiglio nazionale ha dato seguito all'iniziativa il 17 marzo 1998, consentendo in tal modo alla CAPTE-CN di iniziare i lavori. Nel marzo 1999, il Consiglio nazionale ha approvato la proroga del Fondo, con 130 voti contro 27. Il Consiglio degli Stati si è unito a questa decisione nel settembre 1999, con 25 voti contro 2.

1.3 Iniziativa parlamentare

Il 23 giugno 2008, la CAPTE-CS ha deciso all'unanimità di elaborare un'iniziativa parlamentare in vista di una proroga del Fondo di 10 anni, vale a dire fino al 2021. L'iniziativa prevedeva inoltre di stanziare per il FSP un contributo supplementare di 50 milioni di franchi per questo nuovo periodo. Conformemente all'articolo 109 capoverso 3 della legge sul Parlamento (LParl)³, la Commissione ha presentato la sua iniziativa alla CAPTE-CN che l'ha approvata il 27 gennaio 2009 con 16 voti contro 3 e 5 astensioni. Il successo e l'efficacia del Fondo sono state sottolineate all'unanimità, ma il suo finanziamento ha dato luogo a qualche discussione: la CAPTE-CN ha di conseguenza chiesto alla sua omologa del Consiglio degli Stati di esaminare diverse varianti di finanziamento, in particolare la possibilità di un finanziamento del Fondo con il budget ordinario dell'Ufficio federale dell'ambiente (UFAM).

1.4 Lavori della Commissione

Il 20 aprile 2009, dopo aver preso atto dell'approvazione della sua omologa, la CAPTE-CS ha iniziato i lavori di elaborazione di un progetto di atto. Ha tra l'altro dovuto stabilire se fosse necessario porre il progetto in consultazione. Il progetto contiene disposizioni importanti che contengono norme di diritto e dovrebbe quindi di principio essere oggetto di una procedura di consultazione. La Commissione ha tuttavia ritenuto che, trattandosi unicamente della proroga di un atto già esistente senza modifiche sostanziali, non fosse necessario procedere a una consultazione. Ha invece deciso di invitare il FSP e la Conferenza svizzera dei direttori delle pubbliche costruzioni, della pianificazione del territorio e dell'ambiente (DCPA) per un'audizione. Il 26 giugno 2009 ha sentito il parere di queste organizzazioni sul principio di una proroga del Fondo e su vantaggi e svantaggi dei diversi modi di finanziamento previsti. Il 24 agosto 2009 ha infine approvato il presente progetto all'unanimità.

1.5 Esame di altri modelli di finanziamento

I modelli di finanziamento in discussione erano il sistema attuale, e quindi il finanziamento diretto mediante decreto federale, il finanziamento mediante credito quadro e il finanziamento con il budget dell'UFAM (con o senza compensazione).

² 97.446 Iniziativa parlamentare Proroga del decreto federale del 03.05.1991 che accorda un aiuto finanziario per la tutela e la conservazione dei paesaggi rurali tradizionali (CAPTE-CN)

³ RS 171.10

La CAPTE-CN si è pronunciata all'unanimità a favore del sistema attuale. I 50 milioni sono versati al Fondo in una sola volta, permettendogli di impiegare meglio le risorse nel corso dei 10 anni e di beneficiare di tutti gli interessi.

La CAPTE-CN si è opposta all'unanimità a una compensazione dell'importo da parte dell'Ufficio federale dell'ambiente, dal momento che il budget che questo ufficio riserva alla tutela della natura e del paesaggio è molto limitato e una compensazione sarebbe contraria all'intenzione dichiarata di rafforzare il settore natura e paesaggio con questo Fondo.

L'obiettivo dell'istituzione era peraltro esplicitamente quello di trovare una soluzione indipendente dall'Amministrazione federale, possibilmente efficace (FF 1991 I 735). Il Fondo doveva servire a sostenere buoni progetti quando ciò non fosse possibile con gli strumenti o i mezzi disponibili. Di conseguenza, gli aiuti finanziari previsti nell'articolo 7 del decreto federale che accorda un aiuto finanziario per la conservazione e la tutela dei paesaggi rurali tradizionali⁴ possono essere concessi sussidiariamente agli aiuti finanziari ordinari della Confederazione e dei Cantoni. In occasione della prima proroga del decreto federale, la Commissione era del parere che l'indipendenza avesse dato buoni risultati visto in particolare che il FSP svolge i suoi compiti in modo poco burocratico e impiega i suoi mezzi con efficienza (FF 1999 827).

1.6 Audizioni

Il FSP e il DCPA hanno approvato la proroga del Fondo secondo le stesse modalità. Ritornando alla sua istituzione, il FSP ha ricordato che l'obiettivo era di dar vita a un progetto durevole di cui la popolazione svizzera potesse approfittare. Considerate le costanti perdite a livello di biodiversità, natura e paesaggio in Svizzera, la necessità di un intervento è chiara.⁵ Un finanziamento del Fondo con il budget dell'UFAM potrebbe rendere più incerta la pianificazione delle attività del Fondo e diminuire la sua capacità di reazione, mentre la tutela del paesaggio rurale richiede sforzi costanti e di conseguenza un finanziamento garantito sull'arco di diversi anni. Inoltre, con un finanziamento previsto nel budget o garantito da un credito quadro, il FSP si troverebbe senza il rendimento degli interessi sul patrimonio del Fondo che gli permette di coprire le spese amministrative e di riservare maggiori risorse ai progetti che sostiene. Il FSP considera questi interessi come una sorta di compensazione del rincaro, dal momento che i 50 milioni stanziati nel 1991 corrisponderebbero nel 2008 a circa 62 milioni.⁶ Il FSP si è inoltre pronunciato contro una compensazione con il budget dell'UFAM. Il budget che quest'ultimo dedica alla tutela della natura e del paesaggio è in effetti già troppo limitato ed è stato ulteriormente ridotto in questi ultimi anni. Non potrebbe quindi sopportare tagli supplementari a titolo di compensazione. Prevedere una compensazione significherebbe unicamente amputare le risorse federali destinate alla tutela della natura e del paesaggio, ciò che sarebbe contrario all'obiettivo perseguito. Il FSP ha inoltre sottolineato di non essere chiaramente subordinato all'UFAM, dal momento che è legato anche in parte all'Ufficio

⁴ RS 451.51

⁵ Rapporto d'esame ambientale dell'OCSE, Svizzera, OCSE, 2007.

⁶ Indice dei prezzi al consumo dell'Ufficio federale di statistica (UST): IPC 1991 83.3, IPC 2008 103.7

federale dell'agricoltura, all'Ufficio federale dello sviluppo territoriale e alla Segreteria di Stato dell'economia.

Secondo la DCPA, il FSP ha una grande utilità: è quindi favorevole alla sua proroga. La DCPA sottolinea che il Fondo ha consentito di realizzare molti progetti e iniziative personali che senza di esso non sarebbero mai nate, sia per motivi di lentezza delle procedure relative ai budget ordinari sia per ostacoli amministrativi. La DCPA respinge l'idea di un finanziamento iscritto nel budget dell'UFAM. Afferma che il FSP costituisce un'estensione indispensabile dei programmi istituiti dall'Amministrazione perché opera su progetti del territorio e sostiene iniziative personali. Iscrivendo il suo finanziamento nel budget dell'UFAM, tutti questi vantaggi andrebbero perduti. Secondo la DCPA la stessa situazione si verificherebbe con un finanziamento fondato su un credito quadro che non consentirebbe la necessaria flessibilità per accordare un sostegno adeguato alle iniziative individuali.

Sempre secondo la DCPA, prevedere una compensazione con il budget dell'UFAM significherebbe annullare l'utilità del FSP perché bisognerebbe abolire altri provvedimenti di protezione del paesaggio. La DCPA sostiene pienamente la proroga del sistema attuale, l'unica soluzione in grado di garantire un finanziamento di progetti specifici di valore che non solo rispetti le regole ma che risulti anche rapido perché libero da procedure amministrative troppo pesanti. Ritiene che questo sistema abbia dato ottimi risultati e che non si debba modificarlo perché lo si renderebbe inefficace.

2 Fondo svizzero per il paesaggio

2.1 Ruolo del Fondo svizzero per il paesaggio

I paesaggi rurali tradizionali svolgono un ruolo importante per diversi aspetti. Costituiscono da un lato una risorsa utilizzabile nel senso socioeconomico del termine, per esempio per il paesaggio, le materie prime, l'energia o il turismo, e dall'altro servono come zone di compensazione ecologica per lo sviluppo delle piante e degli animali e per mantenere le condizioni di vita naturali. Rappresentano inoltre un'identità regionale, secondo le loro caratteristiche storiche e culturali.

La loro situazione già precaria continua tuttavia a degradarsi. Ciò avviene da un lato in modo ben visibile, a causa della crescente urbanizzazione e della costruzione di nuove infrastrutture, ma anche in modo più insidioso, a tappe. Scompaiono così gli spazi naturali necessari per la sopravvivenza della fauna e della flora: le siepi e i boschetti campestri vengono dissodati, i cumuli di sassi vengono rimossi, gli stagni e le zone umide vengono colmati o prosciugati.

Dal momento che i divieti e gli obblighi legali non bastano a garantire la tutela dei paesaggi rurali tradizionali, con il FSP sono stati istituiti incentivi per promuovere le azioni volontarie per la tutela e la conservazione di questi paesaggi. Il FSP sostiene diversi progetti incentrati sulla conservazione della biodiversità e della diversità 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 con metodi dolci e il ristabilimento di elementi caratteristici del paesaggio, come muri a secco, tetti in tegole di legno ecc.

- la rivitalizzazione di frutteti, siepi, viali e margini boschivi;
- la rinaturazione dei corsi d'acqua canalizzati o coperti;
- il restauro di villaggi o di località secondo principi ecologici;
- la diffusione di informazioni sulla necessità di tutelare e conservare i paesaggi rurali tradizionali.

Secondo la legge, il FSP svolge una missione di informazione e consulenza, ma anche di finanziamento di progetti legati alla tutela dei paesaggi. Il Fondo è apolitico e non dispone del diritto di ricorso delle associazioni.

2.2 Organizzazione

Il FSP è un'istituzione indipendente dall'Amministrazione. Una commissione composta di 9–13 membri nominata dal Consiglio federale decide in merito all'attribuzione degli aiuti finanziari. Il FSP è posto sotto la vigilanza del Consiglio federale. Le decisioni della commissione del FSP possono essere oggetto di ricorso davanti al Tribunale amministrativo federale.

La commissione attuale conta 13 membri ed è strutturata in diversi comitati specializzati incaricati rispettivamente della trattazione delle domande di finanziamento, dell'informazione e delle relazioni pubbliche, dell'amministrazione e delle finanze. I grandi progetti sono seguiti da un membro della commissione. In media, i membri della commissione dedicano circa 10 giorni all'anno per seguire un progetto, oltre al tempo necessario per l'esame e la selezione dei progetti.

La commissione sottopone la valutazione preventiva delle domande di aiuto finanziario al suo segretariato. Quest'ultimo controlla regolarmente lo stato di avanzamento delle domande e della realizzazione dei progetti sostenuti. Dispone attualmente di 4,55 posti di lavoro.

2.3 Attività del Fondo svizzero per il paesaggio

Nei 18 anni successivi alla sua istituzione, il FSP ha finanziato complessivamente 1445 progetti (cfr. tabella). Su 2456 domande depositate, circa il 40 per cento sono state respinte. La maggior parte dei progetti che hanno ottenuto un finanziamento sono stati realizzati nei Cantoni Ticino, Grigioni e Vallese e questo dimostra l'importanza del Fondo per la conservazione delle ricchezze naturali delle regioni alpine. In base alla superficie cantonale, risulta tuttavia che i Cantoni situati nelle regioni del Giura e dell'Altopiano hanno beneficiato in misura superiore alla media dei contributi del FSP (in particolare i Cantoni Giura, San Gallo, Turgovia, Zurigo, Sciaffusa, Basilea-Campagna e Ginevra).

Progetti sostenuti dal Fondo svizzero per il paesaggio dal 1991 al 2008

Tipi di progetti	Numero di progetti finanziati
Grandi paesaggi	260
Parchi naturali, biotopi, reti biologiche	264
Gestione, manutenzione infrastrutture	225
Rivitalizzazione delle acque	143
Percorsi, viali, edifici, zone urbane	412
Educazione ambientale, informazione, studi, progetti	141
Totale	1445

Il FSP si fonda sul principio della promozione delle iniziative individuali. Intende incitare le organizzazioni locali o regionali a prendere in mano la situazione. Il FSP crea effetti di sinergia tra diversi settori, come l'agricoltura, il turismo, l'edilizia e l'artigianato tradizionale. Inoltre, il FSP fornisce, con i suoi contributi finanziari, un aiuto economico regionale bene accetto che crea posti di lavoro in regioni economicamente meno favorite. Questi aiuti hanno spesso un effetto di moltiplicazione e spingono gli investitori a impegnarsi maggiormente nelle regioni interessate. Molti progetti hanno una funzione di modello e promuovono la realizzazione di altre idee.

2.4 Onere amministrativo

Per misurare l'efficacia del FSP è particolarmente interessante considerare l'onere amministrativo. Nel corso degli ultimi 10 anni (dal 1999 al 2008), la parte degli oneri amministrativi (personale, materiale e commissione) equivaleva in media al 13 per cento del budget totale.⁷ Gran parte di questi oneri comprendeva le operazioni di selezione, seguito e controllo dei progetti, vale a dire oneri di accompagnamento del progetto che in senso stretto non costituiscono oneri amministrativi ma oneri del progetto.⁸ Dal momento che si può ritenere – con una stima prudente – che il 60–70 per cento degli oneri sono legati alle operazioni di selezione, di seguito e di controllo dei progetti, gli oneri amministrativi del FSP variano in realtà tra il 4 e il 5 per cento del budget totale.

Queste cifre vanno analizzate alla luce di uno studio della Fondazione ZEW che, per il 2007, quantifica in media a circa il 22 per cento del budget totale gli oneri amministrativi delle organizzazioni di utilità pubblica, di cui l'8 per cento per ottenere i finanziamenti e il 14 per cento per altri oneri amministrativi.⁹ Per quanto concerne l'8 per cento, il confronto con il FSP non è evidentemente rilevante, dal

⁷ Rapporti d'attività del FSP degli anni 98/99/00, 01/02/03, 04/05, 06/07 e conto annuale del FSP del 2008.

⁸ Ripartizione secondo le direttive della Fondazione ZEW. La Fondazione ZEW è il servizio svizzero di certificazione delle organizzazioni di utilità pubblica che raccolgono donazioni. Il suo scopo è di garantire la trasparenza e la lealtà sul mercato delle donazioni in Svizzera.

⁹ Studio «Kostenstruktur und Fundraising-Effizienz gemeinnütziger Organisationen», Fondazione ZEW, Zurigo, 2009.

momento che esso è in gran parte finanziato dalla Confederazione e ha quindi relativamente pochi oneri di finanziamento. Riguardo invece al 14 per cento di oneri amministrativi sul budget totale, il FSP può contrapporre una media pari solo al 4-5 per cento. Di conseguenza, se lo si confronta con un'organizzazione di utilità pubblica, il FSP risulta particolarmente efficace nella gestione e nella ripartizione dei fondi che gli sono versati.

3 Il progetto a grandi linee

3.1 Proroga del Fondo

Il decreto federale del 1991 deve essere prorogato per la seconda volta (la prima volta era nel 1998) di dieci anni, vale a dire fino al 31 luglio 2021. Per il rimanente il decreto non subisce modifiche significative.

3.2 Finanziamento del Fondo

Il Fondo sarà nuovamente dotato per il periodo dal 2011 al 2021 di un importo di 50 milioni di franchi per finanziare le sue attività.

4 Spiegazione delle singole disposizioni dell'atto di modifica

Ingresso

Tutte le leggi federali (il presente decreto è materialmente una legge federale) emanate sotto la vecchia Costituzione devono ora indicare nell'ingresso dell'atto da rivedere le disposizioni costituzionali in vigore.

Art. 1 cpv. 1

Il Fondo è stato istituito nel 1991 in occasione del 700° anniversario della Confederazione, ovvero quasi vent'anni fa. Il relativo passaggio nell'articolo 1 può ora essere abrogato. Il principio consolidato della concessione, entro i limiti dei mezzi disponibili, di un aiuto federale per finanziare provvedimenti per la conservazione e la tutela dei paesaggi rurali tradizionali è invece mantenuto.

Art. 11 cpv. 3

La validità dell'atto è prorogata di altri 10 anni, ovvero fino al 2021. 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

La rialimentazione del Fondo costa complessivamente 50 milioni di franchi alla Confederazione per gli anni dal 2011 al 2021. Il totale degli investimenti indotti è stimato a 200 milioni di franchi.

Gli oneri amministrativi (commissione, segretariato, perizia, consulenza e seguito, 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 20 anni. Questo modo di lavoro consolidato deve essere mantenuto.

5.3 Altre ripercussioni

Gli aiuti finanziari per progetti concreti sono un contributo positivo a favore dell'identità regionale e del rafforzamento delle regioni economiche periferiche.

6 Rapporto con il diritto europeo

Il progetto di atto legislativo non ha alcun legame particolare con il diritto della Comunità europea.

7 Basi legali

7.1 Costituzionalità e legalità

Conformemente all'articolo 78 capoverso 3 della Costituzione federale¹⁰, 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.

¹⁰ RS 101

7.3

Forma dell'atto legislativo

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.

