

# Rapporto

numero

**7171 R**

data

27 settembre 2016

Dipartimento

TERRITORIO

Concerne

**della Commissione della gestione e delle finanze  
sul messaggio 1° marzo 2016 concernente la Concessione di un credito di fr. 400'000.- quale partecipazione al finanziamento dell'istituzione del parco nazionale Parc Adula e di un credito di fr. 1'100'000.- quale partecipazione al finanziamento dell'istituzione del Parco nazionale del Locarnese, per il periodo 2016-2017**

## 1. RICHIESTA DEL MESSAGGIO

Il Messaggio governativo sottopone al Gran Consiglio due richieste di **contributo finanziario per il biennio 2016-2017 a favore dell'Associazione Parc Adula (400'000 CHF) e del Consiglio del Parco nazionale del Locarnese (1'100'000 CHF)**. Un credito complessivo di **1.5 milioni** che completa quello già stanziato per il periodo 2011-2015<sup>1</sup> e che innescherà un importante **effetto moltiplicatore**, favorendo versamenti per altri **9 milioni di franchi circa** da parte di Confederazione, Comuni, Fondazioni e Sponsor. I finanziamenti sono già decisi, ma sono vincolati all'aiuto cantonale: detto altrimenti senza i soldi cantonali non arriveranno quelli federali.

Tali fondi sono necessari da un lato per **realizzare tutta una serie di progetti sul territorio** in chiave paesaggistica o di sviluppo socioeconomico, dall'altro **per ultimare la conclusione dei lavori finalizzati all'istituzione dei rispettivi parchi nazionali**, giunti a un livello cruciale di un lungo processo a cinque fasi (studio di fattibilità, progettazione, istituzione, gestione e valutazione). Il credito – limitato al biennio 2016-2017 – permette di concludere la terza fase del complesso e articolato processo di candidatura: accanto all'attuazione di singoli progetti concreti che servono a determinare e anticipare i contenuti del futuro parco, la fase di istituzione – verso la cui conclusione si avviano entrambi i progetti – permette di completare la struttura organizzativa (politica e operativa), definire i perimetri definitivi del progetto (zona centrale e zona periferica) e l'approvazione in votazione popolare della Carta<sup>2</sup>. In breve la messa a punto di tutto quanto necessario sul piano politico, organizzativo, operativo e finanziario affinché possa finalmente iniziare la gestione del parco per i primi 10 anni di attività.

<sup>1</sup> Messaggio n. 6567 del 22 novembre 2011, *Concessione di un credito di fr. 830'000.- quale partecipazione al finanziamento del progetto di parco nazionale Parc Adula (fase di istituzione) per il periodo 2012-2015 e di un credito di fr. 1'900'000.- quale partecipazione al finanziamento del progetto Parco nazionale del Locarnese (fase di istituzione) per il periodo 2011-2015*

<sup>2</sup> La Carta comprende il contratto concluso tra i Comuni e l'ente responsabile del parco, il piano di gestione per i dieci anni della fase di gestione, nonché un piano quadriennale. La Carta, sottoposta a votazione popolare in tutti i Comuni della regione interessata, serve all'ente responsabile per gestire il parco e assicurarne la qualità e consente al Cantone e alla Confederazione di effettuare una valutazione ai fini del conferimento del marchio e dell'eventuale aiuto finanziario. La Carta disciplina la conservazione dei valori naturali, paesaggistici e culturali, le misure necessarie per la valorizzazione e lo sviluppo del territorio, l'orientamento delle attività d'incidenza territoriale dei Comuni ai requisiti del parco come pure la pianificazione degli investimenti in termini di personale, mezzi finanziari e infrastrutture necessarie. Essa è inoltre armonizzata con le attività d'incidenza territoriale del Cantone e della Confederazione.

**A mente del Consiglio di Stato, l'istituzione di un Parco nazionale permetterebbe di conciliare le politiche legate alla protezione del territorio con quelle di sviluppo economico, in particolare nelle regioni periferiche.** I parchi d'importanza nazionale mirano infatti a perseguire due finalità: da un lato la valorizzazione degli ambienti naturali degni di nota e dei paesaggi di particolare bellezza, d'altro lato lo sviluppo economico regionale, in conformità alle linee direttrici concernenti la pianificazione del territorio svizzera e la politica economica regionale, che viene così consolidata e ampliata. Proprio per questo i parchi nazionali di nuova generazione comprendono due tipi di zona, centrale e periferica:

- nella **zona centrale** l'obiettivo principale è la tutela dei processi, ossia il libero sviluppo dei valori naturali e paesaggistici senza influssi – o con influssi minimi e regolamentati mediante deroghe ed eccezioni – da parte dell'uomo;
- mentre nella **zona periferica** il primo posto spetta invece allo sviluppo socioeconomico, quale area per lo sviluppo delle offerte attuali e future che rivestono importanza regionale dal punto di vista economico, agricolo, turistico ed artigianale.

**Cantone e Confederazione hanno pertanto deciso di sostenere gli enti promotori nella fase decisiva della creazione dei parchi nazionali, volta in particolare all'elaborazione della Carta da sottoporre all'approvazione da parte degli aventi diritto di voto di ogni singolo Comune. Entrambi i progetti sono ritenuti validi dal punto di vista delle premesse territoriali e socioeconomiche, del rispetto dell'autonomia decisionale di enti e associazioni locali, come pure dal profilo dei contenuti, dell'organizzazione e della serietà dei promotori.**

La proposta di credito è infine prevista a Piano finanziario e corrisponde a quanto previsto nelle Linee direttive 2012-2015, dove si afferma di voler *“sostenere finanziariamente e accompagnare la fase di progettazione dei parchi nazionali (Adula e Locarnese), evidenziando le sinergie possibili tra cura del paesaggio e sviluppo economico”*, mentre la creazione di parchi naturali d'importanza nazionale è conforme al Piano direttore cantonale.

## **2. I PROGETTI**

### **2.1 Parc Adula**

Il Parc Adula è un progetto plurilinguistico e pluriculturale che interessa cinque Regioni (Viamala, Surselva, Mesolcina, Calanca e Valle di Blenio) e diciassette Comuni dei Grigioni e del Ticino (Serravalle, Acquarossa e Blenio). Comprende sia aree insediate, agricole e paesaggi segnati dai corsi d'acqua nel fondovalle, sia boschi, pascoli alpini, ghiacciai e aree rocciose d'alta montagna. La governance è assicurata dall'*Associazione Parc Adula*, composta da delegati delle Regioni, dei Comuni e dei Patriziati, con una ripartizione paritetica del numero dei membri per i due Cantoni, Grigioni e Ticino.

Negli ultimi quattro anni (2011-2015) l'*Associazione Parc Adula*, accanto ai progetti chiave indispensabili per adempiere ai criteri della fase d'istituzione secondo le direttive della Confederazione, ha realizzato o avviato un numero considerevole di progetti, dal consolidamento delle offerte nel campo turistico a iniziative per la valorizzazione delle vie storiche che attraversano il territorio del parco; da progetti di promozione della qualità del paesaggio e dell'interconnessione ecologica fino ad attività di educazione ambientale, d'informazione e di sensibilizzazione. In questo senso il progetto Parc Adula ha finora permesso di **sostenere finanziariamente oltre 60 iniziative** volte a promuovere e a

valorizzare le Regioni, per un ammontare di oltre **CHF 2'000'000** (nell'allegato A del massaggio governativo si trova il riepilogo dei progetti conclusi o in corso di esecuzione). Il riepilogo dei costi del progetto per il periodo 2012-2015 riporta una spesa complessiva di **CHF 6'389'848**, finanziati dalla Confederazione (2'340'400 CHF), dal Cantone dei Grigioni (1'372'000 CHF), **dal Canton Ticino (830'000 CHF)** e da Comuni, Regioni, Sponsor vari (1'847'848).

Nell'autunno 2015 l'*Associazione Parc Adula* ha inoltre avviato la consultazione pubblica del dossier della Carta. Con tutta probabilità nel novembre 2016 gli aventi diritto di voto dei Comuni interessati decideranno in merito alla creazione del parco nazionale. Per giungere a questo appuntamento l'ente responsabile del Parc Adula svolgerà un'intensa attività per l'elaborazione definitiva dei documenti della Carta, come pure per l'organizzazione della votazione in tutti i Comuni interessati, in modo da informare in totale trasparenza i cittadini in vista della votazione popolare. In caso di esito positivo di quest'ultima, nel 2017 sarà inoltrata alla Confederazione la richiesta di attribuzione del marchio e dal 2018 potrebbe iniziare ufficialmente la prima fase di gestione decennale, mettendo il punto finale alla fase d'istituzione durata 8 anni.

**Il preventivo per l'attività e i progetti del biennio 2016-2017** ammonta invece a **5 milioni** (2.5 milioni l'anno): la Confederazione contribuisce in ragione del 60% (3 milioni), i Cantoni Grigioni e Ticino, mentre il restante 20% (1 milione) sarà coperta da Comuni, Regioni e Sponsor. I contributi della Confederazione per gli anni 2016 e 2017 sono già stati confermati nell'accordo programmatico sottoscritto dall'Ufficio federale dell'ambiente e dal Governo grigionese in qualità di Cantone capofila. Il contributo di ciascun Comune ammonta a 1'000.-/anno, mentre a partire dalla fase di gestione verranno calcolati CHF 6.- per abitante all'anno (per un minimo di 1'000.- e una massima di 10'000.- all'anno). Visto che per quanto riguarda la quota dei Cantoni è stato concordato che i Grigioni avrebbero contribuito per il 60% e il Ticino per il 40%, la partecipazione a carico del Cantone – richiesta oggetto del presente messaggio - risulta pertanto di **400'000 CHF** (200'000 franchi all'anno). Una sintesi dei progetti e dei costi previsti si trova nell'allegato C del messaggio governativo.

## **2.2 Parco Nazionale del Locarnese (PNL)**

Il Parco Nazionale del Locarnese è un progetto collettivo che coinvolge Comuni (Onsernone, Terre di Pedemonte, Centovalli, Brissago, Ronco sopra Ascona, Losone, Ascona e Bosco Gurin) e Patriziati della regione. Il territorio, che concerne cinque comprensori sub regionali della Rovana, dell'Onsernone, delle Terre di Pedemonte, delle Centovalli e del Circolo delle Isole, passa da un clima subtropicale a un clima alpino, favorendo una ricca differenziazione di ambienti naturali e di specie. È inoltre allo studio l'estensione del progetto ad alcuni enti italiani per la creazione di un'area protetta transnazionale. Dal profilo organizzativo la Regione Locarnese e Vallemaggia – ora Ente Regionale di Sviluppo Locarnese e Vallemaggia (ERS-LV) – ha istituito una struttura autonoma, guidata dal *Consiglio del Parco*, responsabile del progetto e composto da delegati per ogni Comune e Patriziato, nonché da 6 rappresentanti dell'ERS-LV.

Nel corso del quinquennio **2011-2015** sono stati realizzati o avviati tutta una serie di progetti concreti e numerose altre attività, in collaborazione con gli attori del territorio, sia in termini di valorizzazione del patrimonio naturale, paesaggistico e culturale, sia in termini di sviluppo socioeconomico. I progetti spaziano dalla valorizzazione del paesaggio attraverso azioni pilota (con tre bandi sono stati accolti **una cinquantina di progetti finanziati con circa CHF 658'000**), dal recupero di paesaggi terrazzati (CHF 127'000),

dalla pianificazione del pascolo in zone sensibili (CHF 64'000), dall'elaborazione di un concetto con la sistemazione di sentieri (CHF 210'000), al piano di gestione della mobilità e dei posteggi nel parco, all'analisi sulle potenzialità socioeconomiche e del potenziale turistico, alla comunicazione, all'educazione ambientale e alla ricerca (progetti consultabili nell'Allegato B del messaggio governativo).

Il riepilogo dei costi del progetto PNL per il periodo 2011-2015 riporta una spesa complessiva di **6'614'807 CHF**, il cui finanziamento è stato ripartito tra Confederazione (2'909'600), **Cantone (1'900'000 CHF)** e Comuni, ERS, Fondazioni, Sponsor (1'805'207 CHF).

Le attività previste nel **biennio 2016-2017** riguardano in particolare le prestazioni ritenute necessarie per completare la fase d'istituzione, le necessità del territorio e i progetti identificati, come pure parte delle desiderate formulate dai Comuni. In sintesi, per ognuno degli obiettivi strategici dell'UFAM sono state definite le prestazioni da fornire, che sono descritte in modo dettagliato nelle schede di progetto, la cui panoramica è visibile nell'allegato D del messaggio governativo). Nel 2017 i cittadini si esprimeranno in votazione popolare sul futuro o meno del Parco e, in caso di accettazione, ancora nel 2017 sarà inoltrata alla Confederazione la richiesta di attribuzione del marchio: il 2018 potrebbe segnare l'inizio ufficiale della prima fase di gestione decennale.

Il budget previsto per la conclusione della fase d'istituzione, attività e progetti 2016-2017 è di **4'800'000 CHF** (2'520'000 per il 2016 e 2'280'000 per il 2017) e sarà finanziato per il 58.3% dalla Confederazione (2.8 milioni), per il 22.9% dal **Cantone (1.1 milioni)** e per il restante da Comuni, Fondazioni e Sponsor (900'000). I contributi della Confederazione per gli anni 2016 e 2017 sono confermati nell'accordo programmatico sottoscritto dall'UFAM e dallo scrivente Consiglio di Stato ed entrato in vigore il 1° gennaio 2016. La quota parte di finanziamento mediante mezzi propri è attualmente inferiore al 20% richiesto dall'UFAM: l'ente responsabile ritiene comunque che con l'approvazione del parco da parte della popolazione nei prossimi anni i finanziamenti propri e gli aiuti ai progetti da parte di privati potranno aumentare (ad esempio i contributi dei Comuni aumenteranno considerevolmente, passando da 3.- a 10.- CHF per abitante all'anno a partire dalla fase di gestione).

### 3. CONSIDERAZIONI COMMISSIONALI

Quale premessa generale, la Commissione della gestione e delle finanze **condivide e conferma la necessità di una politica che riesca a conciliare da un lato la protezione paesaggio e, dall'altro, lo sviluppo socio-economico delle regioni periferiche**. È dunque positivo che la volontà dei parchi di nuova generazione, come peraltro precisato nella legge federale del 2006, vadano in questa direzione: si raccomanda dunque di **mantenere il necessario equilibrio** per da una parte per rispettare gli standard necessari all'effettivo ottenimento del marchio Parco nazionale (non ancora scontato, visto che la scelta dipende dalla Confederazione) e, dall'altra, per permettere alle zone interessate di effettivamente vivere e, perché no, crescere, senza limitazioni poco ragionevoli.

Gli approfondimenti commissionali – con tanto di audizione di Dipartimento del Territorio e Parchi nello scorso mese di giugno – hanno confermato come allo stadio attuale siamo quasi al **termine di un processo lungo e dispendioso che sta per concludersi con l'espressione del voto popolare**, che stabilirà definitivamente – e sulla base del lavoro fin qui svolto, peraltro ritenuto positivo dalla Commissione – se i Parchi saranno da farsi oppure no. A mente della Commissione – e ciò indipendentemente da ogni giudizio di

merito o da alcune criticità, per esempio nei rapporti con la Confederazione – sarebbe perciò sbagliato interrompere ora un processo lungo, complesso e tortuoso, proprio prima del responso popolare e con molti progetti sul territorio da concludere, vanificando di fatto il lavoro fin qui svolto. **Anche solo per questo la Commissione intende dar seguito alla richiesta di contributo – una sorta di *credito ponte* – per il biennio 2016-2017, che come detto permetterà di attingere a ulteriori e ben superiori fondi pubblici (federali e comunali) e privati (Sponsor), che senza la leva cantonale faticherebbero ad arrivare, o non arriverebbero del tutto.** Anche perché i privati investono di più, e più volentieri, quando intravedono una visione corale di sviluppo.

Una convinzione rafforzata dal fatto che il credito è **necessario per il sostegno a progetti concreti sul territorio**: progetti che resteranno anche in caso di bocciatura dei rispettivi progetti di Parco. In questo senso, le candidature sono state e possono ancora essere, in attesa della decisione definitiva, un vero e proprio strumento di sostegno alle iniziative locali, a complemento e consolidamento delle altre politiche di sviluppo come la politica economica regionale e con l'apporto di importanti finanziamenti nazionali (finanziamenti che, se venissero meno, andrebbero compensati dal Cantone, perché i progetti comunque restano). Come ci è stato riferito in audizione per il caso del Parco nazionale del Locarnese, infatti, **il 70% dei lavori realizzati sul territorio sono a diretto vantaggio delle comunità locali**, mentre solo il 30% sono finalizzati alla realizzazione del parco. Quanto all'**effetto leva a lungo termine**, le esperienze negli Stati Uniti portano a un ritorno da 1 a 10, mentre per quanto riguarda il Parco nazionale svizzero dell'Engadina il ritorno sul territorio per ogni franco investito di 6 CHF. Non vanno infine dimenticati i ritorni di immagine e di promozione turistica che il marchio parco, se raggiunto, porterà con sé: basti pensare che la campagna promozionale 2017-2018 di Svizzera turismo sarà proprio destinata ai parchi svizzeri e in particolare ai nostri due parchi nazionali, con i rispettivi territori – e il Ticino in generale – che potrà così beneficiare di una preziosa visibilità.

Un credito necessario infine per **informare con trasparenza i cittadini**, che si esprimeranno verosimilmente a cavallo del 2016 (Parc Adula) e del 2017 (Locarnese). **Va da sé che non vi sarà nessun Parco nazionale senza la volontà dei cittadini dei Comuni coinvolti**: la Confederazione sostiene infatti esclusivamente i parchi istituiti su iniziativa regionale e appoggiati dalla popolazione locale. Consenso popolare che non solo dovrà essere alla base della creazione del Parco, ma anche delle sue riconferme ogni 10 anni.

#### 4. CONCLUSIONI

La Commissione della gestione e delle finanze invita pertanto il Gran Consiglio ad accogliere il decreto legislativo allegato al messaggio governativo oggetto del presente rapporto.

Per la Commissione gestione e finanze:

Nicola Pini e Franco Denti, correlatori  
Bacchetta-Cattori - Badasci - Caprara - Dadò -  
De Rosa - Durisch - Farinelli - Foletti - Garobbio -  
Gianora - Kandemir Bordoli - Pinoja - Quadranti