

Rapporto di minoranza

numero

8533 R2

data

28 agosto 2025

competenza

DIPARTIMENTO DEL TERRITORIO

della Commissione ambiente, territorio ed energia sul messaggio 22 gennaio 2025 concernente lo stanziamento di un credito quadro di 8'000'000 franchi e autorizzazione alla spesa di 12'800'000 franchi per l'attuazione del Piano d'azione della Strategia Biodiversità Svizzera nel settore della protezione della natura durante il periodo 2025 – 2028

1. PREMESSA

Con il messaggio n. 8533 del 22 gennaio 2025, il Consiglio di Stato sottopone al Gran Consiglio la richiesta di un credito quadro pari a CHF 8'000'000 a carico del Cantone e un'autorizzazione alla spesa complessiva di CHF 12'800'000. Questi fondi sono destinati all'attuazione del Piano d'azione biodiversità 2025–2028.

La protezione della biodiversità è un tema centrale della politica ambientale internazionale, nazionale e cantonale. La Confederazione svizzera ha aderito a diversi strumenti di diritto internazionale, tra cui la Convenzione ONU sulla biodiversità, e ha definito una Strategia biodiversità con relativi piani settoriali. Anche a livello cantonale esistono obblighi di tutela derivanti dalla legislazione federale sulla protezione della natura e del paesaggio, che impongono al Cantone di garantire inventari aggiornati, misure di protezione efficaci e attività di valorizzazione.

Il Governo cantonale sottolinea che il credito richiesto consentirebbe di dare continuità al lavoro già avviato, di mantenere i cofinanziamenti federali e di attivare risorse supplementari attraverso collaborazioni con enti terzi. Il Piano d'azione si articola in quattro settori: (1) infrastruttura ecologica, (2) valorizzazione, (3) controllo e (4) informazione.

Al netto della descrizione delle basi legali, del sommario consuntivo relativo ai costi sostenuti nel periodo 2020-2024 e delle fotografie, al contenuto della richiesta di credito per i settori 2025-2028 sono dedicate sole 5 pagine.

2. LAVORI COMMISSIONALI

La Commissione ambiente, territorio ed energia (CATE) ha proceduto all'esame del Messaggio, chiedendo al Dipartimento del territorio di fornire maggiori dettagli sulle singole voci di spesa. Da parte del Dipartimento del territorio è stata fornita alla Commissione la tabella "Dettaglio progetti previsti per il credito quadro PA Biodiversità 2025-2028" che viene acclusa al presente rapporto. Nel corso dei lavori commissionali sono emerse posizioni articolate: da un lato la volontà di sostenere la protezione della biodiversità, dall'altro la necessità di garantire che le risorse pubbliche siano impiegate con rigore, trasparenza e in funzione di progetti concreti e verificabili.

Dal documento “Dettaglio progetti previsti per il credito quadro PA biodiversità 2025–2028” risulta evidente come numerose voci e misure siano formulate presentate in maniera eccessivamente sintetica, con descrizioni generiche che non consentono in alcun modo di valutare la fondatezza delle richieste di credito. In un periodo nel quale la situazione finanziaria del Cantone risulta essere oltremodo problematica e si impongono necessariamente misure di contenimento della spesa, la minoranza della Commissione ritiene che anche nel settore della promozione della biodiversità si imponga necessariamente l’adozione di un approccio più rigoroso nella scelta dei progetti e delle misure da attuare. Si segnala al riguardo che, a livello nazionale il Consiglio federale ha disposto una verifica dell’efficienza dei contributi erogati per la biodiversità nell’agricoltura. La verifica, effettuata dal Controllo federale delle finanze (CDF), pur rilevando che nel complesso si sia registrato un impatto positivo, ha permesso di accertare che in diversi settori i mezzi finanziari non sono stati impiegati in modo efficiente¹.

3. VALUTAZIONI DI DETTAGLIO SUI SINGOLI SETTORI E SULLE RELATIVE RICHIESTE DI CREDITO NONCHE SUL CONTENUTO DEL MESSAGGIO

1.1.1 3.1 Settore 1 – Infrastruttura ecologica

In questo settore il Consiglio di Stato propone finanziamenti destinati a: studi per l’interconnessione di biotopi, strategie per la protezione delle specie prioritarie, piani d’azione specifici e decreti di protezione. L’importo complessivo delle sole prime tre voci ammonta a CHF 1,5 milioni, di cui CHF 980'000 a carico del Cantone.

La minoranza della Commissione ha rilevato che il documento di dettaglio descrive la voce «Studi per l’interconnessione di biotopi, habitat e popolazioni di specie prioritarie» (CHF 640'000 complessivi, 480'000 quota cantonale) in maniera estremamente generica: ci si limita a parlare di «elaborazione di studi» senza precisare quali siano le aree interessate, le metodologie previste, i tempi di realizzazione o i benefici concreti attesi. Similmente, per le «Strategie per la promozione e la protezione delle specie prioritarie» (CHF 310'000 complessivi, 250'000 quota cantonale), la descrizione si limita a un generico impegno all’elaborazione di strategie, senza identificare le specie, i problemi specifici da affrontare o i partner coinvolti. Anche i «Piani d’azione specifici» (CHF 550'000 complessivi, 250'000 quota cantonale) non vengono dettagliati nei contenuti, negli obiettivi e nei criteri di attuazione.

La minoranza della Commissione ritiene che il Parlamento non possa approvare stanziamenti di credito di questa entità in assenza di basi informative chiare. Per questa ragione, propone di respingere queste tre voci e invita il Consiglio di Stato a ripresentare un messaggio o più messaggi *ad hoc* corredati da dati tecnici, obiettivi quantificabili e giustificazioni finanziarie.

Diverso è il caso dei decreti di protezione, che rappresentano strumenti giuridici concreti e vincolanti: per essi la minoranza della Commissione propone l’approvazione del credito richiesto.

¹ <https://www.efk.admin.ch/prufung/biodiversitaetsbeitraege-in-der-landwirtschaft/>

Esempio tratto dal documento allegato: «Studi per l'interconnessione di biotopi, habitat e popolazioni di specie prioritarie (CHF 640'000 complessivi, 480'000 quota cantonale)». La descrizione non fornisce indicazioni su aree, metodologie o modalità di attuazione.

Esempio tratto dal documento allegato: «Strategie per la promozione e la protezione delle specie prioritarie (CHF 310'000 complessivi, 250'000 quota cantonale)». Il testo non precisa quali specie siano coinvolte né le misure concrete.

Esempio tratto dal documento allegato: «Piani d'azione specifici (CHF 550'000 complessivi, 250'000 quota cantonale)». La voce è priva di contenuti operativi o indicatori di efficacia.

1.1.2 3.2 Settore 2 – Valorizzazione

Il settore valorizzazione concerne interventi concreti di recupero e gestione degli habitat e di sostegno alle specie. La minoranza della Commissione ha preso atto del fatto che si tratta di progetti e misure concrete, che prevedono ad esempio il miglioramento degli ambienti naturali, la rinaturalizzazione di corsi d'acqua e interventi a favore di specie prioritarie. In questo caso, si tratta di progetti concreti previsti sul territorio, di cui non si vuole fermare l'esecuzione. Inoltre, tali progetti permettono di beneficiare di cofinanziamenti federali. Per queste ragioni la Commissione propone di approvare integralmente i crediti richiesti nel settore valorizzazione.

1.1.3 3.3 Settore 3 – Controllo

Il Messaggio prevede due componenti: aggiornamento degli inventari e monitoraggio. L'aggiornamento degli inventari è considerato indispensabile, in quanto corrisponde a un obbligo federale e rappresenta uno strumento operativo fondamentale per conoscere lo stato della biodiversità. Per contro, la voce «Monitoraggio» (CHF 1,05 milioni, di cui 720'000 quota cantonale) è descritta nel documento allegato in termini estremamente vaghi: si parla di attività di rilevamento e controllo senza indicare parametri, frequenza delle misurazioni, metodologie di raccolta dati né indicatori di efficacia. In assenza di tali elementi, la minoranza della Commissione ritiene inaccettabile approvare un credito di questa entità. Si propone pertanto di approvare l'aggiornamento degli inventari e respingere la voce relativa al monitoraggio, invitando il Consiglio di Stato a ripresentare un messaggio specifico con un quadro metodologico completo e dettagliato.

Esempio tratto dal documento allegato: «Monitoraggio (CHF 1'050'000 complessivi, di cui 720'000 a carico del Cantone)». La descrizione si limita a un generico richiamo ad attività di controllo, senza dettagli su parametri o metodologie.

1.1.4 3.4 Settore 4 – Informazione

Il credito richiesto per il settore informazione ed educazione ammonta a CHF 1,05 milioni, di cui 310'000 quota cantonale. Anche in questo caso, le descrizioni contenute nel documento allegato risultano generiche e poco convincenti: si parla di «attività di sensibilizzazione ed educazione» senza specificare destinatari, strumenti, obiettivi quantitativi o modalità di valutazione dell'impatto. La minoranza della Commissione rileva inoltre che l'educazione ambientale è già parte integrante dei programmi scolastici e può essere potenziata attraverso strumenti esistenti. Per queste ragioni propone di respingere

integralmente questa voce, invitando il Consiglio di Stato a elaborare progetti più mirati e giustificati. Al riguardo la minoranza della Commissione invita a riflettere sull'effettiva opportunità di elaborare volantini e/o organizzare eventi destinati ai portatori di interesse. *Esempio tratto dal documento allegato: «Informazione ed educazione (CHF 1'050'000 complessivi, di cui 310'000 a carico del Cantone)». La voce si limita a citare generiche attività di sensibilizzazione.*

Esempio tratto dal documento allegato: “Uccelli (specie prioritarie) dell’ambito urbano: (CHF 76'000.- di cui 30'400.- a carico del Cantone)” con l’indicazione: “allestimento documentazione e programma di attività ed eventi per i portatori di interesse”.

Esempio tratto dal documento allegato: “GEASI/ Alleanza/partner diversi: (CHF 400'000.- di cui 120'000.- a carico del Cantone) con la telegrafica indicazione: “progetti di informazione sensibilizzazione, consulenza formazione”.

1.1.5 3.5 Valutazione dei risultati 2020–2024

Il quadriennio 2020–2024 è stato un banco di prova importante. Accanto a interventi indubbiamente utili (cure di biotopi, rinaturalizzazioni, contenimento di neofite), si registra una frammentazione delle misure in una costellazione di micro-progetti e studi di nicchia. L'elenco consuntivo evidenzia decine di voci minute – anche corsi per micro-specialisti o rilevamenti molto settoriali – il cui apporto alla biodiversità cantonale nel suo insieme è difficile da cogliere e, soprattutto, da misurare. Non si mette in discussione l'interesse scientifico di approfondimenti su gruppi specifici (insetti, funghi, licheni), ma va rilevato che l'impatto sistemico di tali iniziative risulta talvolta limitato rispetto ai costi amministrativi e di coordinamento che inevitabilmente generano.

La stessa dinamica emerge nel capitolo “Informazione”, dove la diffusione di attività capillari e ripetute nel tempo ha portato a investire somme non trascurabili senza un quadro di risultati verificabili (platee raggiunte, cambiamenti di comportamento, benefici ambientali conseguenti). Anche qui, il punto non è negare la rilevanza educativa, bensì chiedere che ogni franco destinato alla sensibilizzazione sia accompagnato da indicatori chiari e da un meccanismo di verifica. Solo così la dimensione divulgativa evita di sovrapporsi a progetti già sostenuti o a canali istituzionali già esistenti.

In sintesi, l'esperienza 2020-2024 suggerisce un cambio di passo: concentrare le risorse su interventi con ricadute concrete, misurabili e durature (es. biotopi, infrastruttura ecologica, anfibi, zone golenali), evitando che il budget si disperda in una miriade di azioni minute che diluirebbero l'efficacia complessiva del piano.

1.1.6 3.6 Progetti posticipati al 2029–2032

Un secondo elemento di metodo riguarda i rinvii già decisi dall'Amministrazione. Una parte non marginale delle misure è stata spostata al quadriennio 2029–2032. L'elenco comprende, ad esempio, strategie e piani d'azione per gruppi di specie molto specifici (briofite, cimici, molluschi, libellule, ortotteri), nonché diversi progetti di monitoraggio e valorizzazione puntuale. Se tali interventi fossero davvero inderogabili, difficilmente si sarebbe optato per un differimento pluriennale.

Questo dato conferma due cose: primo, che non tutte le misure invocate presentano la stessa urgenza; secondo, che è possibile – e doveroso – stabilire priorità coerenti con lo stato delle finanze e con i benefici attesi. La minoranza della Commissione propone quindi di sostenere fin d'ora gli interventi concreti e maturi (biotopi, torbiere, golene, corridoi

faunistici, gestione neofite), rinviando o riformulando le misure generiche o troppo settoriali in attesa di basi più solide (metodologiche e finanziarie). È esattamente la logica già applicata nei rinvii: concentrarsi su ciò che serve subito e produce effetti tangibili sul territorio.

1.1.7 3.7 Contesto finanziario e volontà popolare

La richiesta di credito quadro per il 2025–2028 si colloca in una fase di finanze cantonali tese. Nel 2020 il Parlamento aveva stanziato un credito quadro di 6,9 milioni per il periodo 2020–2023; oggi si domanda un credito di 8,0 milioni a carico del Cantone, con un'autorizzazione di spesa complessiva di 12,8 milioni, cofinanziata dalla Confederazione e da terzi. L'incremento rispetto al precedente credito votato è un dato oggettivo e merita di essere ponderato con particolare attenzione.

A ciò si aggiunge un elemento politico di primo piano: la volontà popolare espressa con l'approvazione del cosiddetto Decreto Morisoli, che chiede rigore nella crescita della spesa. Nel rispetto di questo mandato, eliminare o rinviare le voci prive di urgenza o formulate in modo generico non significa arretrare sulla tutela della biodiversità; significa al contrario garantire che le risorse – limitate – vadano a ciò che è prioritario e verificabile. Si ricorda inoltre che il Consiglio di Stato ha già concesso un anticipo di 350'000 franchi (RG 818 del 19.02.2025) per mantenere la continuità delle azioni urgenti: questo conferma che, anche con una selezione più rigorosa, le misure essenziali possono proseguire senza soluzione di continuità.

In quest'ottica, il sostegno selettivo agli interventi strutturali (riqualificazioni, biotopi, golene, corridoi) è pienamente compatibile con le finanze pubbliche e con l'indirizzo espresso dai cittadini; ciò che si intende evitare è l'aumento indistinto di spese a basso impatto o dagli esiti indeterminati.

1.1.8 3.8 Indicatori di efficacia

Una debolezza trasversale, già emersa nel messaggio e negli allegati, è l'assenza di indicatori di efficacia che permettano di misurare i risultati degli interventi oltre la contabilità della spesa. Spesso si elencano "strategie", "piani d'azione", "studi", "divulgazione", ma senza parametri condivisi per capire se e quanto un habitat sia migliorato, una popolazione-target aumentata, una connessione ecologica ripristinata. Per esempio, nel capitolo "Informazione" della programmazione 2025-2028 compaiono voci di pura divulgazione (nuovi volantini tematici, materiali per le scuole, iniziative su gruppi ristretti), senza una chiara definizione di *output* (platee raggiunte, indicatori di apprendimento) e *outcome* ambientale (comportamenti cambiati, pressioni ridotte).

Per i futuri messaggi si chiede dunque che ogni progetto sia ancorato a indicatori verificabili, ad esempio: superficie riqualificata (ha), numero di biotopi recuperati, stato delle popolazioni di specie prioritarie, metri/ettari di corridoi ripristinati, riduzione della copertura di neofite (%), con una baseline e un target temporale. L'obiettivo non è appesantire la macchina, ma aumentare trasparenza ed efficacia: ogni franco investito deve tradursi in un beneficio ambientale misurabile.

1.1.9 3.9 Un parallelo utile: i pagamenti diretti agricoli per la biodiversità (rapporto CDF/EFK del 7 aprile 2025)

Pur trattandosi di un ambito distinto, la recente verifica del Controllo federale delle finanze (CDF/EFK) sui contributi per la biodiversità nell'agricoltura offre un confronto istruttivo che conferma la necessità di maggiore selettività e misurabilità anche a livello cantonale.

La Confederazione versa circa 450 milioni di franchi all'anno per contribuire alla biodiversità in agricoltura, nell'ambito dei pagamenti diretti. I sussidi si articolano in due filoni: contributi per la qualità, versati se sono rispettati determinati requisiti (es. date di sfalcio, diversità floristica); contributi per l'interconnessione, definiti dai Cantoni tramite progetti mirati per promuovere specie importanti e collegare le superfici. I primi sono interamente federali; per i secondi i Cantoni partecipano con il 10%. L'UFAG esercita l'alta vigilanza.

Secondo i rilievi federali, i contributi hanno complessivamente un impatto positivo sulla ricchezza di specie; tuttavia, il CDF/EFK rileva inefficienze in diversi settori:

- per ottenere i pagamenti diretti gli agricoltori devono comunque soddisfare la Prova che le esigenze ecologiche sono rispettate (PER); di fatto, molte aziende raggiungerebbero gli standard anche senza specifici contributi per la biodiversità. Il CDF/EFK stima un potenziale di efficienza di ca. 40 milioni di franchi/anno, da riallocare su misure più mirate o su zone con maggior bisogno;
- contributi per l'interconnessione poco mirati: in diversi Cantoni vengono versati quasi su tutte le superfici per la promozione della biodiversità, di norma agli importi massimi, con scarsa differenziazione territoriale; i rilevamenti non consentono di valutare l'effetto nei singoli Cantoni;
- tentativi dell'UFAG di rafforzare l'efficacia (più consulenza, misure mirate nelle zone campicole) sono stati ripetutamente respinti dal Parlamento federale; dal 2028 i contributi per l'interconnessione confluiranno in un nuovo schema ("contributi per la biodiversità regionale e la qualità del paesaggio"), che l'UFAG dovrà sfruttare per migliorare efficienza ed efficacia.

Perché questo confronto è rilevante per il Cantone. Il quadro tracciato dal CDF/EFK – molte voci, bassa selettività, indicatori insufficienti per misurare l'impatto – risulta sorprendentemente simile alle criticità che abbiamo riscontrato negli allegati del Messaggio 8533. Non si tratta di mettere in discussione l'obiettivo di tutelare la biodiversità: al contrario, si tratta di adottare anche a livello cantonale lo stesso cambio di paradigma auspicato a livello federale. Per questo la minoranza della Commissione chiede che, nei futuri messaggi, ogni voce sia ancorata a indicatori chiari e verificabili e che si concentri la spesa sulle priorità (interventi maturi, urgenti, ad alto impatto territoriale). Solo così possiamo garantire che ogni franco investito produca un beneficio ambientale misurabile, evitando le dispersioni che la verifica federale ha messo in luce.

4. SINTESI FINANZIARIA

La tabella seguente riassume la proposta della minoranza della Commissione rispetto alla richiesta del Consiglio di Stato:

Settore 1 – Infrastruttura ecologica: respinti CHF 1,5 mio

Settore 2 – Valorizzazione: accolto integralmente

Settore 3 – Controllo: respinto monitoraggio (CHF 1,05 mio), accolti inventari

Settore 4 – Informazione: respinti CHF 1,05 mio

Totale respinto: CHF 3,6 mio (CHF 2,01 mio quota cantonale)

Totale approvato: CHF 9,2 mio (CHF 5,99 mio quota cantonale)

5. CONCLUSIONI

La minoranza della Commissione ambiente, territorio ed energia ribadisce l'importanza della tutela della biodiversità e della necessità di garantire interventi efficaci e mirati.

Tuttavia, il messaggio n. 8533 contiene capitoli formulati in modo troppo generico e privo di giustificazioni dettagliate, tali da impedire al Parlamento una valutazione consapevole.

Per questo motivo, la Commissione propone di accogliere solo parzialmente il messaggio, approvando i crediti relativi agli interventi concreti e respingendo quelli insufficientemente motivati.

Il Consiglio di Stato è invitato a ripresentare messaggi specifici per i settori respinti, corredati da descrizioni dettagliate, obiettivi chiari e indicatori di efficacia.

Per la minoranza della Commissione ambiente, territorio ed energia:

Gianluca Padlina e Alain Bühler, relatori

Passardi - Prada

Disegno di

Decreto legislativo

concernente lo stanziamento di un credito quadro di 5'990'000 franchi e l'autorizzazione alla spesa di 9'2800'000 franchi per l'attuazione del Piano d'azione della Strategia Biodiversità Svizzera nel settore della protezione della natura per il periodo 2025–2028

del

IL GRAN CONSIGLIO
DELLA REPUBBLICA E CANTONE TICINO

visto il messaggio del Consiglio di Stato n. 8533 del 22 gennaio 2025,
visto il rapporto di minoranza della Commissione ambiente, territorio ed energia n. 8533R2 del 28 agosto 2025,

decreta:

Art. 1

È stanziato un credito quadro di ~~8'000'000.-~~ 5'990'000.- franchi ed è autorizzata la spesa di ~~12'800'000.-~~ 9'2800'000.- franchi per l'attuazione del Piano d'azione della Strategia Biodiversità nel settore della protezione della natura per il periodo 2025–2028.

Art. 2

È data competenza al Consiglio di Stato di suddividere il credito quadro in singoli crediti d'impegno.

Art. 3

È data competenza al Consiglio di Stato di suddividere il credito complessivo in quote annuali in funzione dei programmi d'intervento e dell'andamento dei lavori.

Art. 4

Il credito è iscritto al conto degli investimenti del Dipartimento del territorio, Ufficio della natura e del paesaggio.

Art. 5

¹Il presente decreto legislativo sottostà a referendum facoltativo.

²Esso entra in vigore immediatamente.