

Rapporto

numero

6567 R

data

31 gennaio 2012

Dipartimento

TERRITORIO

Concerne

**della Commissione della gestione e delle finanze
sul messaggio 22 novembre 2011 concernente la 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**

1. IN BREVE

Con il messaggio n. 6567 il Consiglio di Stato richiede un doppio contributo finanziario a sostegno dei progetti di due parchi nazionali nella regione della Val di Blenio e del Locarnese.

Il primo contributo andrebbe a beneficio dell'Associazione Parc Adula per la prosecuzione dei lavori finalizzati all'istituzione del parco nazionale omonimo. Il secondo, che concerne l'esecuzione della fase di istituzione del Parco nazionale del Locarnese, andrebbe invece a favore del Consiglio del Parco. Entrambi i contributi coprono il periodo 2012-2015.

2. CONSIDERAZIONI GENERALI

2.1 Aree protette

Le aree protette sono luoghi che ricevono protezione a causa della loro valori riconosciuti naturale, ecologico e/o culturale. Ci sono diversi tipi di aree protette, con livelli di protezione e strumenti di gestione molto differenti, a dipendenza dal quadro legislativo e normativo dei differenti paesi e delle categorie nelle quali queste aree protette ricadono.

Le aree protette - pur non essendo assolutamente sufficienti, di per sé, a risolvere le complesse problematiche connesse con la biodiversità - sono essenziali per la conservazione della patrimonio naturale. Esse sono i cardini di quasi tutte le strategie di conservazione nazionali ed internazionali. Si tratta di superfici sottratte a una parte degli usi economici direttamente produttivi allo scopo di salvaguardare il funzionamento degli ecosistemi naturali, di agire come rifugi per le specie e di sostenere i processi ecologici che non possono sopravvivere in paesaggi più intensamente gestiti. In molti casi essi sono spesso l'unica speranza che abbiamo di salvare molte specie minacciate o in pericolo di estinzione. Ma, come vedremo brevemente qui sotto, le aree protette e i parchi in particolare, svolgono anche altre importanti funzioni.

2.2 La situazione svizzera

La Svizzera, ha un solo parco nazionale contro i ventiquattro parchi nazionali italiani o i nove parchi nazionali francesi (sei in Francia e tre nei territori d'Oltremare) ma bisogna effettuare questi paragoni internazionali con cautela, considerate le differenze normative e legali vigenti (ad esempio i parchi nazionali francesi e italiani definiscono, sotto il medesimo nome, realtà di diversa natura).

Nessuna delle aree protette svizzere supera la soglia dei 100'000 ha, considerata una soglia significativa da parte della stessa IUCN. Siccome l'effetto di protezione della biodiversità è positivamente correlato, in maniera molto chiara, con le dimensioni dell'area protetta, di per sé un elevato numero di aree protette di piccole dimensioni non è necessariamente una buona notizia per la protezione della biodiversità.

Secondo le categorie 1 e 2 di IUCN¹ la Svizzera possiede 3'196 aree protette² che coprono il 28,8% del territorio nazionale. Si tratta di un numero piuttosto elevato (nelle Alpi solo la Slovenia fa meglio con una percentuale corrispondente a circa il 32% del territorio sottoposto a qualche forma di tutela legale). Tuttavia solo due di queste aree rientrano parzialmente nella prima categoria IUCN (Parco Nazionale Svizzero e Riserva Biosfera di Entlebuch), quella che riduce al minimo l'attività umana nell'area nucleo di un parco³.

2.3 Funzione di aree protette e parchi

Un'area protetta come quelle definite sotto le diverse etichette di 'parchi nazionali, parchi regionali, riserve naturali' eccetera, non è soltanto un'area per la conservazione della biodiversità nel senso restrittivo descritto sopra. In effetti solo una piccola parte delle aree protette che definiamo parchi nazionali, svolgono una funzione diretta e limitativa di salvaguardia della natura (la cosiddetta 'core area' o 'zona nucleo'). Un parco nazionale riveste infatti importanti funzioni di protezione paesaggistica (cosa diversa rispetto alla protezione della biodiversità) e di promozione turistica e, quindi, economica. Spesso, inoltre, i parchi nazionali sono anche importanti centri di ricerca sul campo. È il caso del Parco Nazionale Svizzero in Engadina⁴, così come della maggior parte degli altri parchi nazionali europei.

2.4 Gestione

La nuova legge federale riconosce che anche tra i parchi (ossia aree protette dotate di strutture gestionali) vi sono differenze. Infatti designa sostanzialmente tre categorie: i parchi nazionali, i parchi regionali e i parchi periurbani (per i dettagli si rimanda al messaggio governativo). A questi si aggiungono le aree protette non gestite (nel senso che non hanno una struttura manageriale diretta e autonoma, pur godendo di una qualche forma di tutela legale, per esempio tramite restrizioni pianificatorie o d'uso).

La gestione dei parchi e delle aree protette solleva una serie di sfide - che si tratti del coinvolgimento delle popolazioni locali nel progetto e sviluppo della riserva o per i molti elementi non facilmente prevedibili in ambito ecologico - e quindi ogni area protetta richiede uno specifico set di linee guida.

¹ IUCN protected areas categories

² Dati del 2003

³ 'Category Ia' are strictly protected areas set aside to protect biodiversity and also possibly geological/geomorphical features, where human visitation, use and impacts are strictly controlled and limited to ensure protection of the conservation values. (IUCN, 2012)

⁴ <http://www.nationalpark.ch/go/it/ricerca/progetti-di-ricerca-attuali/>

Far rispettare i criteri gestionali di un'area protetta è un lavoro costoso e che richiede uno sforzo continuo, in particolare se l'attribuzione di una nuova area protetta pone restrizioni nell'uso delle risorse delle popolazioni locali. Questo ha turbato le relazioni tra ambientalisti e le comunità rurali in molte aree protette ed è spesso motivo per cui molte riserve naturali e parchi nazionali devono affrontare difficoltà notevoli sia in fase di istituzione sia a livello gestionale, con forme di conflitto più o meno aspre.

C'è una tendenza crescente e giustificata a tenere adeguatamente conto dei bisogni umani, non solo economici ma anche culturali e sociali, nell'ambito della creazione di aree protette. Se anche questo a volte può implicare compromessi sulle esigenze di conservazione, vale quasi sempre la pena di percorrere la strada del consenso nell'istituzione e nella gestione delle riserve e dei parchi. Processi partecipativi e decisioni concertate su tutti gli aspetti più importanti connessi con le aree protette producono risultati migliori anche dal punto di vista della protezione. Tali negoziati non sono mai facili, ma di solito portano frutti più forti e più duraturi sia per la conservazione, sia per le persone e le comunità coinvolte.

Da questo punto di vista il quadro normativo svizzero conteneva elementi di rigidità che sono stati correttamente rivisti, a seguito anche dell'intenso processo di consultazione svolto negli scorsi anni. I progetti cui si fa riferimento nel messaggio governativo cercano appunto di percorrere la strada del dialogo e dell'appropriazione da parte delle comunità locali. Una via lunga e a volte faticosa ma alla quale, con tutta evidenza, non c'è veramente alternativa.

2.5 Le richieste di credito

Per quel che concerne i dettagli del quadro normativo si rimanda al messaggio in questione e anche ai messaggi precedenti riguardanti questo medesimo argomento. Di seguito passeremo brevissimamente in rassegna l'iter procedurale, perché il credito richiesto si inserisce appunto nell'ambito della precisa procedura prevista dalla legge (i due parchi - Adula e Locarnese - si trovano attualmente in punti diversi di questa procedura).

3. ITER PER CREARE UN PARCO NAZIONALE IN SVIZZERA

L'istituzione di un parco d'importanza nazionale è un processo democratico e partecipativo avviato dal basso, cioè l'iniziativa deve nascere nella regione che ospiterà il parco e non essere 'calata dall'alto'. Si tratta di un iter che richiede diversi anni e segue cinque fasi ben precise: studio di fattibilità, progettazione, istituzione, gestione e valutazione.

Il primo passo è uno studio di fattibilità: bisogna stabilire se un parco d'importanza nazionale può essere effettivamente realizzato in un determinato territorio.

Poi si passa alla fase di progettazione: vi si elabora un piano di gestione⁵ insieme con tutti gli attori coinvolti. In questa fase bisogna designare un ente responsabile di provata professionalità. I Cantoni interessati devono presentare all'Ufficio federale dell'ambiente

⁵ Il piano di gestione deve, tra le altre cose, dimostrare la fattibilità della creazione e della gestione del parco illustrando come si intende sostenere un'alta qualità di gestione; far apparire chiaramente le specificità del territorio proposto ed evidenziare i motivi per cui il progetto merita gli aiuti finanziari richiesti e, a lungo termine, il riconoscimento federale auspicato; illustrare le ricadute economiche per la regione; quantificare i costi del progetto e della gestione futura del parco, con l'indicazione delle fonti di finanziamento. Infine, ma non certo per ultimo, esso deve verificare l'accettazione da parte delle comunità locali.

(UFAM) il piano di gestione insieme alla domanda di autorizzazione e alla richiesta di aiuti finanziari generali.

Il parco entra così nella fase di istituzione: si attuano le prime misure concrete e si elabora - con il coinvolgimento diretto degli enti locali e l'accettazione tramite votazione popolare in ogni singolo Comune - una Carta⁶ del parco (vi sono fissati, in dettaglio, i contenuti della gestione del parco). Solo una volta che la Carta è approvata si può richiedere all'UFAM il conferimento del marchio Parco e la concessione di aiuti finanziari globali per la gestione. Per l'istituzione e la successiva fase di gestione l'UFAM stipula accordi programmatici di durata pluriennale con il Cantone interessato.

Dopo che il conferimento del marchio, inizia la fase di gestione. Essa dura dieci anni durante i quali si devono raggiungere gli obiettivi fissati nella Carta.

Entro la scadenza del decennio di gestione va condotta una valutazione dettagliata di tutte le attività, che serve da base per eventuali adattamenti della Carta, premessa indispensabile del rinnovo della concessione del marchio.

4. I DUE PROGETTI

4.1 Adula

Il messaggio descrive molto bene le caratteristiche di entrambi i progetti. Qui sono riassunti solo gli elementi che riteniamo particolarmente significativi. Per il Parc Adula va sicuramente sottolineato il fatto che si tratta di un progetto promosso da due cantoni (Ticino e Grigioni) e da cinque Regioni (Regione Tre Valli, Regione Mesolcina, Organizzazione regionale della Calanca, Regiun Surselva e Regio Viamala) che si estende dalla Val Calanca al Lucomagno e dalla Greina alle vallate superiori di Vrin e Vals.

Se realizzato il Parc Adula avrà un comprensorio di circa 100'000 ettari (superando così una delle soglie significative definite dalla IUCN a livello internazionale) e diventerà il maggior parco nazionale svizzero, con venti comuni e 14'000 abitanti in un progetto plurilinguistico e pluriculturale estremamente interessante e quasi unico nell'ambito alpino europeo.

Come rileva correttamente il messaggio le comunità locali e gli stakeholders⁷ della regione sono ben rappresentati negli organi gestionali del progetto o negli ambiti consultivi e accompagnatori.

Per quanto attiene alle cinque fasi descritte sopra, va ricordato che lo studio di fattibilità è stato condotto nel 2003 mentre la fase di progettazione si è svolta dall'autunno 2007 fino agli inizi del 2010.

Nell'agosto 2010 l'UFAM ha accolto positivamente la domanda di finanziamento per il periodo 2010-2015 nell'agosto 2010, concedendo al Cantone Grigioni, capofila del progetto, gli aiuti finanziari per l'istituzione fino al 2015. Da oltre un anno quindi il progetto è già entrato nella fase di istituzione.

⁶ La Carta comprende l'accordo 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 ed è sottoposta a votazione democratica in tutti i Comuni della regione interessata.

⁷ Nella gestione di grandi progetti, soprattutto in ambito ambientale ed ecologico, vengono definiti 'stakeholders' tutti coloro che 'hanno interessi da difendere' nell'ambito del progetto o sul territorio interessato (p.es. : associazioni di cacciatori, contadini, operatori turistici, gestori forestali, ecc...)

4.2 Locarnese

Il Progetto di parco nazionale nel Locarnese (PNL) coinvolge 14 Comuni e 13 Patriziati per un totale di circa 2000 abitanti. Il territorio comprende Rovana, Onsernone, Terre di Pedemonte, Centovalli e Circolo delle Isole, per una superficie 22'000 ha con elevazioni che vanno dal livello del lago fino alle cime alpine, con la relativa varietà climatica e ambientale, il che lo rende particolarmente interessante sia dal punto di vista ambientale (specialmente in tempi di cambiamento climatico, con i relativi spostamenti altitudinali delle specie) sia da quello turistico ed economico.

Anche nel caso del PNL come in quello del Parc Adula, le strutture organizzative e di pilotaggio permettono un'ampia partecipazione di popolazione, autorità e stakeholders.

Lo studio di fattibilità ha avuto luogo nel 2002, la fase di progettazione si è svolta dal 2007 al dicembre 2010. Questa fase ha permesso di aggiornare, completare e correggere il progetto d'inizio 2009, contraddistinto dalle decisioni da parte di tre Comuni non aderire alla fase successiva⁸.

Il dossier del piano di gestione (vedi nota 5), dopo l'adesione dei Municipi dei 14 Comuni⁹ è stato consegnato dal Consiglio del Parco al Cantone nel dicembre 2010. La documentazione relativa alla domanda di aiuti finanziari per l'esecuzione della fase di istituzione è stata consegnata all'UFAM a Berna il 7 gennaio 2011. Il 6 settembre 2011 l'Ufficio federale competente ha accettato il progetto locarnese quale "candidato parco nazionale" e ha offerto al Cantone gli aiuti finanziari per la sua istituzione fino al 2015.

5. LA FASE DI ISTITUZIONE

Entrambi i progetti si trovano dunque nella fase di istituzione (fase 3) che i promotori stimano in cinque o sei anni¹⁰. In questa fase si devono implementare le prime misure concrete ed elaborare lo strumento della Carta, il contratto tra i Comuni e la Confederazione. Essa costituirà la base per la convenzione tra la Confederazione e il Cantone per la successiva fase di esercizio.

Dopo il primo anno di preparazione a consolidamento la fase di istituzione prevede dal secondo al quarto o quinto anno la realizzazione dei progetti¹¹ previsti, la delimitazione definitiva del comprensorio del parco e la sua zonizzazione (zona centrale e zona periferica), la definizione del concetto gestionale in tutte le sue componenti e l'effettiva preparazione della Carta.

Nell'ultimo anno della fase di istituzione ci concludono tutti i processi necessaria all'avvio della gestione (o fase di esercizio) del parco per i primi dieci anni. In particolare in tutti i Comuni la Carta sarà sottoposta alla votazione popolare.

È utile rilevare che progetti e iniziative previsti durante la prossima fase porteranno opportunità di sviluppo socioeconomico, culturale e ambientale nel territorio delle valli

⁸ I costi complessivi conteggiati per la fase di progettazione ammontano a 1'370'000 franchi distribuiti tra Confederazione (450'000 franchi), Cantone (LIM cantonale: 240'000 franchi), Pro Natura (100'000 franchi), Fondazioni (550'000 franchi), Regione e Comuni.

⁹ (Bosco Gurin, Linescio, Gresso, Isorno, Mosogno, Onsernone, Vergeletto, Centovalli, Cavigliano, Verscio, Ascona, Brissago, Losone e Ronco sopra Ascona)

¹⁰ La Confederazione concede una durata massima di otto anni.

¹¹ Nella scelta dei progetti sono stati presi in considerazione gli obiettivi strategici definiti dalla Confederazione (Direttiva concernente la pianificazione, l'istituzione e la gestione di parchi nazionali). Negli allegati A e B del messaggio sono elencati tutti i progetti previsti

periferiche, indipendentemente dall'esito positivo o - nella peggiore delle ipotesi - negativo del processo di creazione del parco nazionale.

6. FINANZIAMENTO E COSTI

Per quel che attiene al dettaglio dei costi si ritiene inutile ripercorre qui in dettaglio quanto illustrato con precisione dal messaggio governativo, cui si rimanda per approfondimenti puntuali. Riteniamo valga però la pena di riassumere, in maniera semplificata, i vari ambiti di contenuti nella Legge sulla protezione della natura (LPN)¹².

Confederazione

I contributi federali si basano sui principi della perequazione finanziaria e della ripartizione dei compiti tra Confederazione e Cantoni con un tetto di spesa pari a 10 milioni di franchi all'anno.

Cantone

Il Cantone deve svolgere un ruolo attivo nel sostenere le iniziative di promotori locali dapprima mediante un esame del progetto che il Cantone esegue con il supporto della Confederazione. Il Cantone presenta successivamente una domanda per l'istituzione del parco alla Confederazione.

Infine, sempre il Cantone sottoscrive con la Confederazione gli accordi di prestazione per il finanziamento dei parchi e fornisce nel contempo aiuti finanziari cantonali agli enti promotori per le varie fasi.

Ente promotore

I promotori coprono i costi restanti (la Confederazione richiede contributi e prestazioni della regione proponente non inferiori al 20% del budget complessivo) mediante mezzi propri (Regione, Comuni, altri enti) e contributi di partner/sponsor.

7. CONSEGUENZE FINANZIARIE E COMPATIBILITÀ CON LE LINEE DIRETTIVE, IL PIANO DIRETTORE E IL PIANO FINANZIARIO

Questa proposta e la relativa spesa¹³ corrispondono a quanto previsto nelle Linee direttive¹⁴; la proposta è inoltre conforme al nuovo Piano direttore¹⁵. Non ci sono conseguenze sui conti di gestione corrente dello Stato e sul personale.

Ai Comuni del Parc Adula è richiesto un contributo di fr. 4'000.- ciascuno; a quelli del PNL un contributo di fr. 3/anno pro capite¹⁶.

¹² Legge federale sulla protezione della Natura e del paesaggio (LPN), Capo IIIb: Parchi di importanza nazionale

¹³ PFI settore 51 "Protezione del territorio", posizione 513 (Ufficio della natura e del paesaggio). Il credito richiesto viene parzialmente compensato internamente al settore 51.

¹⁴ Cfr. il rapporto al Gran Consiglio sulle linee direttive e sul piano finanziario 2008-2011 (3° aggiornamento: dicembre 2010); Dipartimento del territorio (Scheda n. 3 Parchi naturali d'importanza nazionale)

¹⁵ PD, Obiettivo n. 7, Scheda P5 (Parchi naturali)

¹⁶ Sono inoltre da prevedere contributi sotto forma di prestazioni proprie (partecipazione di rappresentanti alle riunioni degli organi direttivi, di commissioni e gruppi di lavoro; messa a disposizione della logistica necessaria).

8. CONCLUSIONI

Le valli in cui si situano i due progetti hanno conosciuto momenti di grande difficoltà economica e un'evoluzione demografica non certo positiva. Se il territorio su cui i parchi si trovano rappresenta certamente un bene comune di interesse nazionale, esso è principalmente 'la casa' per le popolazioni della regione. Ed è essenziale che queste popolazioni continuino a sentirsi a casa loro e padrone del proprio destino.

Paradossalmente, proprio la collocazione periferica tanto dal punto di vista geografico quanto da quello economico può essere trasformata in opportunità. L'assenza di interventi urbanistici speculativi ha infatti permesso di salvaguardare pressoché intatti tanto l'aspetto paesaggistico, quanto il patrimonio naturalistico e quello costruito tradizionale. Il parco nazionale offre uno strumento idoneo anche per un rilancio socioeconomico e per lo sviluppo sostenibile di queste regioni.

Questo può avvenire solo per il tramite di un processo partecipativo che non sacrifichi sull'altare di pratiche conservazionistiche astratte le necessità culturali, sociali e anche economiche della regione. Com'è stato verificato in tutto il mondo, i progetti di riserva o parco funzionano soltanto nella misura in cui le popolazioni locali li fanno propri e li sentono come strumenti anche del proprio benessere socioeconomico.

Il rapporto con il 'territorio umano' è tanto più importante in ambito alpino dove tanta parte della diversità naturale è stata creata da millenni di lavoro umano (basterebbe pensare al cosiddetto paesaggio culturale, dai prati magri ai terrazzi, dalle selve castanili per arrivare agli ambienti ruderali). Solo tramite una profonda comprensione della natura umana del paesaggio naturale delle nostre valli si può impostare una politica di conservazione del territorio lungimirante e sostenibile.

Va quindi sottolineato che le decisioni saranno prese correttamente dai diretti interessati e mai calate dall'alto. Inoltre, occorrerà tenere ben presente in ogni momento del processo di istituzione e gestione del parco, che questo non potrà mai essere un territorio 'vuoto' ma deve e dovrà continuare a essere un paesaggio vivo sia per la componente naturale sia per quella umana che, nelle nostre montagne come altrove nelle Alpi, sono inestricabilmente legate. La sfida non è sottrarre il territorio all'Uomo ma permettere a Natura ed esseri umani di vivere in armonia.

Le comunità locali sono in grado di apprezzare correttamente le potenziali ricadute positive di un parco nazionale, anche e soprattutto di tipo economico. Ma perché ciò avvenga gli sforzi devono essere fatti soprattutto da chi propone e progetta, perché vi sia sempre partecipazione, concertazione e, perché no? Una buona dose di buon senso nell'allestire un progetto che, se portato a termine con successo, rappresenta un investimento enorme nel futuro.



Sulla base di queste considerazioni e di quanto esposto sopra, raccomandiamo la concessione del credito richiesto.

Per la Commissione gestione e finanze:

Sergio Savoia, relatore

Bacchetta-Cattori - Bignasca A. (con riserva) - Branda -

Brivio - Caimi - Chiesa - Dadò (con riserva) - Foletti (con riserva) -

Gianora - Guidicelli - Lurati S. - Solcà - Vitta