

CAMERA DEI DEPUTATI

N. 215

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

ENRICO BORGHI, BRAGA

Istituzione del parco nazionale della Val Grande
e delle Alpi Lepontine

Presentata il 23 marzo 2018

ONOREVOLI COLLEGHI! — Tre presupposti e situazioni di contesto sono alla base della presente proposta di legge per l'istituzione di un parco nazionale destinato a svilupparsi come area protetta transfrontaliera: la necessità di una visione e di un approccio integrati alle componenti ambientali e naturalistiche della bioregione alpina, l'attuale classificazione delle aree protette ai sensi della legge 6 dicembre 1991, n. 394 (legge quadro sulle aree protette), la specificità dei territori protetti a cavallo del confine italo-elvetico che attraversa le Alpi Lepontine.

Le Alpi costituiscono uno dei più grandi spazi naturali continui in Europa, un *habitat* naturale e uno spazio economico, culturale e ricreativo nel cuore dell'Europa, che si distingue per la sua specifica e multiforme natura, cultura e storia, luogo d'incontro di numerosi popoli e Paesi nonché

ambiente naturale e indispensabile rifugio per molte specie animali e vegetali minacciate dalle conseguenze dei cambiamenti che interessano quell'area.

Questo straordinario spazio naturale al centro del continente ospita circa 30.000 specie animali e 13.000 specie vegetali: molte di esse, tra cui alcune delle 388 specie vegetali autoctone, sono in pericolo di estinzione. Allo stesso tempo la regione alpina è popolata da millenni e si distingue per la presenza di paesaggi coltivati e bonificati fino ad altitudini elevate. Le Alpi sono anche una delle mete turistiche più amate al mondo: il numero di visitatori, in costante aumento, raggiunge ormai i 100 milioni all'anno.

La dinamica dello sviluppo economico all'interno e all'esterno del territorio alpino ha fatto emergere, negli ultimi decenni, problemi difficilmente risolvibili a livello

nazionale. Tra questi la crescente domanda di mobilità, con straordinari tassi di incremento dei flussi di persone e merci, la tendenza all'urbanizzazione di molte valli alpine e l'aumento dei conflitti per l'utilizzo del limitato terreno a disposizione. Si tratta di eventi che hanno fatto crescere da molte parti l'esigenza di trovare soluzioni comuni per tutelare lo straordinario patrimonio naturale e culturale delle Alpi.

La firma della Convenzione per la protezione delle Alpi, fatta a Salisburgo il 7 novembre 1991, resa esecutiva per l'Italia con legge 14 ottobre 1999, n. 403, ha segnato una svolta storica. Questa Convenzione è molto di più di un trattato tra Stati: è il riconoscimento internazionale del fatto che uno sviluppo coerente delle Alpi, intese come sistema territoriale, richiede necessariamente la definizione e l'utilizzo di strumenti comuni e l'elaborazione congiunta di politiche e strategie capaci di esaltare la specificità del territorio.

Gli articoli della Convenzione e i Protocolli tematici integrativi definiscono gli impegni comuni per individuare e applicare metodi per lo sfruttamento razionale delle limitate risorse disponibili senza gravare sulle future generazioni, dove il concetto di protezione non solo è equiparato a quello di sviluppo, ma ne rappresenta l'integrazione dialettica.

In particolare con l'articolo 2, paragrafo 1, della Convenzione, « Le Parti contraenti, in ottemperanza ai principi della prevenzione, della cooperazione e della responsabilità di chi causa danni ambientali, assicurano una politica globale per la conservazione e la protezione delle Alpi, tenendo equamente conto degli interessi di tutti i Paesi alpini e delle loro Regioni alpine, nonché della Comunità Economica Europea, ed utilizzando le risorse in maniera responsabile e durevole. La cooperazione transfrontaliera a favore dell'area alpina viene intensificata nonché ampliata sul piano geografico e tematico ».

Le Parti contraenti convengono inoltre (articolo 3) che la cooperazione transfrontaliera debba indirizzarsi alla collaborazione su lavori di ricerca e valutazioni scientifiche, allo sviluppo di programmi co-

muni o integrati di osservazione sistematica, all'armonizzazione di ricerche e osservazioni e alla relativa raccolta di dati.

Entro questo quadro strategico complessivo di azioni comuni si trova inoltre la specificità delle componenti di settore articolate nei singoli protocolli, tra i quali quello sulla protezione della natura e sulla tutela del paesaggio.

Si consideri infatti che oltre il 20 per cento della superficie alpina è occupato da parchi nazionali, aree protette o parchi naturali. La classificazione di queste aree a livello internazionale è varia e non è facile operare confronti. Diversamente da altre regioni montane, le Alpi sono caratterizzate dalla presenza di paesaggi rurali anche ad altitudini molto elevate, preziosi contenitori di biodiversità. Le iniziative di protezione della natura e del paesaggio devono quindi dedicare un'attenzione particolare alla salvaguardia dei paesaggi agricoli alpini, in cui la linea di demarcazione con le aree « selvagge » è spesso difficile da tracciare.

Gli obiettivi formulati dal Protocollo nell'ambito della protezione della natura e della tutela del paesaggio, fatto a Chambéry il 20 dicembre 1994, uno tra i più ambiziosi dell'intera Convenzione, sottoscritto anche dal nostro Paese, che lo ha reso esecutivo con legge 5 aprile 2012, n. 50, comprendono la conservazione, il mantenimento e il ripristino degli ecosistemi nonché la protezione degli *habitat* naturali di piante e animali per tutelare « la diversità, la peculiarità e la bellezza del paesaggio naturale e rurale ».

Con il Protocollo, i Paesi si impegnano a promuovere una vasta collaborazione internazionale, ad eseguire inventari dettagliati e a presentare regolarmente orientamenti, programmi e piani, valutare effetti diretti e indiretti sull'equilibrio naturale e sul quadro paesaggistico di tutti i progetti sia pubblici che privati, prescrivere misure di compensazione per i danneggiamenti inevitabili.

Il Protocollo interviene a sostegno delle aree protette già esistenti vietandone il deterioramento. Gli Stati vengono incoraggiati a creare nuove aree protette, in par-

ticolare parchi nazionali. Particolarmente rilevante è il progetto della rete ecologica, che intende armonizzare gli obiettivi e le misure di gestione per le aree protette transfrontaliere. Questa disposizione rappresenta il fondamento delle attività della « Rete delle aree protette alpine – ALPARC ». Il Protocollo si occupa inoltre della protezione delle specie attraverso un obiettivo generale di conservazione delle specie animali e vegetali, volto ad assicurare popolazioni sufficienti e *habitat* di dimensioni adeguate.

La creazione di aree protette è stata spesso il mezzo con cui sono state perseguite le esigenze di conservazione dell'ambiente naturale. Tuttavia, un aspetto di vitale importanza nel processo di conservazione è la realizzazione di un sistema di interconnessione tra le diverse aree, tale da permettere la migrazione delle specie lungo l'intero arco alpino. Il flusso genico attraverso le Alpi è di vitale importanza, soprattutto per alcune specie costrette a confrontarsi con trasformazioni ambientali causate dai cambiamenti climatici.

I collegamenti tra gli *habitat* alpini devono essere conservati e gestiti attraverso sagge e lungimiranti strategie di gestione del territorio e utilizzando strumenti specifici, quali ad esempio la tutela transfrontaliera mediante parchi transnazionali.

Al fine di proteggere con successo la biodiversità alpina è necessario, quindi, un approccio coordinato e sovranazionale che sia conforme al quadro giuridico proposto dalla Convenzione per la protezione delle Alpi.

La proposta di istituzione di un'area protetta transfrontaliera va dunque preliminarmente nella direzione di condividere uno strumento comune atto a gestire unitariamente un ambito alpino dai tratti geoambientali, paesaggistici e naturalistici complessi, situato a cavallo della frontiera italo-elvetica.

Tale percorso necessita però di una considerazione dell'attuale quadro normativo nazionale, ossia dell'articolazione e della classificazione del regime di tutela previsto dalla legge quadro sulle aree protette n. 394 del 1991.

L'attuale classificazione delle aree protette prevede infatti un'articolazione di tutela a livello nazionale e regionale, quindi competenze nazionali e regionali per l'istituzione e la gestione delle aree, ma non comprende l'istituto dell'area protetta transfrontaliera, ovvero di un'area protetta di carattere sovranazionale corrispondente ad ambiti che, per unitarietà ecosistemica e naturalistica oltreché di paesaggi culturali, possa corrispondere ad ambiti geografici e morfologici transfrontalieri.

Il tema è particolarmente rilevante per la regione alpina, dove più contesti geografici suggeriscono l'opportunità o la necessità di uno strumento di governo del territorio sovraordinato e unitario tra Paesi diversi confinanti. Si citano a questo proposito, oltre ai territori compresi nell'ambito delle Alpi Lepontine oggetto della presente proposta di legge, sui quali si tornerà più avanti, le esperienze del parco nazionale francese del Mercantour con quello regionale delle Alpi Marittime, ove si è adottata la forma del Gruppo europeo di cooperazione territoriale (GECT), prevista dal regolamento (CE) n. 1082/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 luglio 2006, attuato con l'articolo 46 della legge 7 luglio 2009, n. 88, quale strumento per superare le barriere giuridiche tra aree protette transfrontaliere.

In coerenza con quanto proposto con la presente iniziativa legislativa, la classificazione delle aree protette contenuta nell'articolo 2 della legge n. 394 del 1991 è integrata con una specifica disposizione relativa alle aree protette transfrontaliere.

Infine, il terzo presupposto sotteso alla proposta di legge per l'istituzione di un parco transfrontaliero è la specificità dei territori protetti, posti a cavallo del confine italo-elvetico che attraversa le Alpi Lepontine, ossia l'esistenza, nel territorio italiano, del Parco nazionale della Val Grande e del Parco regionale delle aree protette dell'Osola, oltre che della Riserva regionale del Fondo Toce, oltre che delle Riserve dei Sacri monti Calvario di Domodossola e Ghiffa e, in territorio elvetico, dell'istituendo Parco nazionale del Locarnese nel Canton Ticino e del Parco paesaggistico

della Valle di Binn – *Landschaftspark Binn-tal* nel Canton Vallese.

Il progetto di parco transfrontaliero ha come obiettivo l'incremento della connettività ecologica in questa parte delle Alpi. Esso mira a coinvolgere alcune organizzazioni internazionali legate alla Convenzione per la protezione delle Alpi, istituti scientifici e istituzioni locali. Tutti questi enti, in precedenti attività di azione e ricerca nell'ambito del programma di cooperazione INTERREG, hanno, ad esempio, unito le loro forze non solo per dimostrare la necessità della connettività nel territorio alpino, ma anche per vagliare le migliori ipotesi volte a garantire un'azione coordinata di sviluppo di sistemi innovativi al fine di promuovere la connettività ecologica.

La connettività ecologica si riferisce al modo in cui gli *habitat* sono collegati fisicamente e alla facilità di movimento delle specie in essi insediate. Una buona connettività ecologica è basilare per un'efficace conservazione della biodiversità perché la maggior parte delle specie e delle funzioni ecologiche (i cosiddetti servizi ecosistemici) richiedono aree molto più grandi rispetto a quelli disponibili all'interno dei confini di un parco.

Quello che il progetto di area protetta transfrontaliera auspica è il ripristino e il mantenimento dell'interconnessione degli

habitat e dei paesaggi alpini e prealpini collegati alle aree protette attualmente esistenti. Si tratta quindi di una misura di conservazione tendente a superare il concetto di « isola ecologica » e, ancora più importante, a considerare tutti i settori della società.

Per raggiungere quest'ambizioso obiettivo è essenziale che in modo lungimirante siano avviati processi decisionali che coinvolgano soggetti diversi, per sviluppare soluzioni che integrino e sviluppino sia le potenzialità ecologiche di un'area, sia quelle economiche.

In altri termini, la proposta di istituzione del Parco nazionale della Val Grande e delle Alpi Lepontine in vista della sua evoluzione in area protetta transfrontaliera si configura come progetto pilota, destinato a sperimentare le migliori condizioni possibili per aumentare la connettività ecologica in tutto l'arco alpino, come previsto dall'articolo 12 del Protocollo nell'ambito della protezione della natura e della tutela del paesaggio, che recita: « Le Parti contraenti assumono le misure idonee a creare una rete nazionale e transfrontaliera di aree protette, biotopi e altri beni ambientali protetti o meritevoli di protezione riconosciuti. Esse si impegnano ad armonizzare gli obiettivi e le misure in funzione di aree protette transfrontaliere ».

PROPOSTA DI LEGGE

ART. 1.

(Istituzione del Parco della Val Grande e delle Alpi Lepontine).

1. È istituito il Parco nazionale della Val Grande e delle Alpi Lepontine, che comprende le superfici protette che, alla data di entrata in vigore della presente legge, sono comprese nel perimetro del Parco nazionale della Val Grande nonché nel Parco naturale dell'Alpe Veglia e dell'Alpe Devero, del Parco naturale dell'Alta Valle Antrona, della Riserva regionale del Fondo Toce e della Riserva naturale speciale del Sacro Monte Calvario di Domodossola.

2. Entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, d'intesa con la regione Piemonte e sentiti gli enti locali interessati, adotta le disposizioni necessarie per l'attuazione del comma 1, secondo quanto previsto dalla legge 6 dicembre 1991, n. 394.

ART. 2.

(Area protetta transfrontaliera delle Alpi Lepontine).

1. Il Ministro degli affari esteri e della cooperazione internazionale promuove le iniziative necessarie per la stipulazione di un accordo con il Governo della Confederazione svizzera, ai sensi degli articoli 3, 11 e 12 del Protocollo nell'ambito della protezione della natura e della tutela del paesaggio, fatto a Chambéry il 20 dicembre 1994, reso esecutivo con legge 5 aprile 2012, n. 50, per l'istituzione di un'area protetta transfrontaliera comprendente le aree protette del Parco di cui all'articolo 1 della presente legge e quelle del Parco paesaggistico della Valle di Binn – *Landschaftspark Binntal*, nel Cantone Val-

lese, e del Parco nazionale del Locarnese, nel Canton Ticino, ove istituito.

2. Nell'ambito dell'accordo di cui al comma 1 sono stabilite le modalità di governo comune del territorio compreso nelle aree protette di cui al medesimo comma 1 da parte dell'ente di gestione dell'area protetta transfrontaliera, le forme di partecipazione degli enti pubblici territoriali interessati, ai sensi dell'articolo 5 del Protocollo di cui al comma 1 del presente articolo, e le attività di consulenza scientifica che possono essere svolte dalle università e dagli istituti di formazione italiani e svizzeri specializzati nella materia della tutela dell'ambiente, dello sviluppo sostenibile e dell'economia montana. Per la stipulazione dell'accordo, il Governo tiene conto della strategia dell'Unione europea per la regione alpina, di cui alla comunicazione COM (2015) 366 finale della Commissione, del 28 luglio 2015.

3. L'accordo di cui al comma 1 è ratificato previa autorizzazione legislativa ai sensi dell'articolo 80 della Costituzione. La legge di autorizzazione alla ratifica stabilisce le norme necessarie per la sua esecuzione e provvede ai mezzi occorrenti per far fronte agli eventuali oneri.

ART. 3.

*(Modifica all'articolo 2 della legge
6 dicembre 1991, n. 394).*

1. All'articolo 2 della legge 6 dicembre 1991, n. 394, dopo il comma 4 è inserito il seguente:

«*4-bis.* Le aree naturali protette di cui ai commi da 1 a 4 contigue al confine di Stato o ai limiti del mare territoriale possono essere costituite come aree protette transfrontaliere sulla base di convenzioni, trattati o accordi internazionali stipulati dal Governo, ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettere *a)* e *s)*, della Costituzione, con le competenti autorità degli altri Stati interessati e ratificati ai sensi dell'articolo 80 della Costituzione. Nel caso in cui l'area interessata sia un parco naturale o una riserva naturale regionale, l'accordo che ne disciplina il regime di area

protetta transfrontaliera è stipulato previa intesa con la regione interessata, per quanto appartiene agli aspetti di sua competenza ».

ART. 4.

(Copertura finanziaria).

1. All'onere derivante dall'attuazione dell'articolo 1 della presente legge, pari a un milione di euro per ciascuno degli anni 2018 e 2019 e a 2 milioni di euro per l'anno 2020, si provvede mediante corrispondente riduzione dello stanziamento del fondo speciale di parte corrente iscritto, ai fini del bilancio triennale 2018-2020, nell'ambito del programma « Fondi di riserva e speciali » della missione « Fondi da ripartire » dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze per l'anno 2018, allo scopo parzialmente utilizzando l'accantonamento relativo al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare.

2. Il Ministro dell'economia e delle finanze è autorizzato ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio.



18PDL0002950