



16.01.2018

Rapporto esplicativo concernente la modifica dell'ordinanza sui parchi d'importanza nazionale (OPar)

Pacchetto di ordinanze in materia ambientale, primavera 2018 – 1^a parte

Riferimento: P355-0210

Indice

1	Introduzione	3
2	Motivi ed elementi essenziali della revisione	4
3	Rapporti con la legislazione europea	4
4	Commenti alle singole modifiche	4
4.1	Articolo 16 capoverso 3 ^{bis}	4
4.2	Articolo 17 capoverso 1 lettera c ^{bis}	4
4.3	Articolo 17 capoverso 4.....	4
4.4	Articolo 24 lettera b.....	5
4.5	Articolo 28 capoverso 2.....	5
4.6	Altri punti importanti.....	
5	Ripercussioni	6
5.1	Ripercussioni sulla Confederazione	6
5.2	Ripercussioni sui Cantoni.....	6
5.3	Ripercussioni sull'economia	6

1 Introduzione

L'articolo 23e della legge federale sulla protezione della natura e del paesaggio (LPN; RS 451) prevede tre categorie di parchi d'importanza nazionale: i parchi nazionali, i parchi naturali regionali e i parchi naturali periurbani. Queste categorie sono precisate negli articoli 23f, 23g e 23h. I relativi requisiti sono stabiliti al capitolo 3 dell'ordinanza sui parchi d'importanza nazionale (OPar; RS 451.36).

L'OPar stabilisce un quadro giuridico che incoraggia la popolazione e le imprese delle regioni che si prestano a istituire e a gestire parchi d'importanza nazionale. Inoltre, regola la concessione degli aiuti finanziari globali della Confederazione per i parchi d'importanza nazionale e il conferimento dei marchi protetti nei casi in cui i requisiti stabiliti sono soddisfatti.

La politica dei parchi è fondata su cinque principi fondamentali:

- la libera adesione,
- un processo democratico che gode di un ampio sostegno a livello regionale,
- la realizzazione mediante strumenti giuridici esistenti,
- una base costituita da elevati valori naturalistici e paesaggistici e
- la protezione e l'utilizzazione sostenibile delle risorse naturali.

Per promuovere i parchi d'importanza nazionale, la Confederazione dispone di tre strumenti previsti dalla legislazione:

- il marchio «Parco» con le denominazioni «Parco nazionale», «Parco naturale regionale» e «Parco naturale periurbano»,
- il marchio «Prodotto» per i beni e servizi di qualità certificata che provengono da un parco d'importanza nazionale, e
- degli aiuti finanziari che poggiano su accordi programmatici tra i Cantoni e la Confederazione.

Parco nazionale

Un parco nazionale è un territorio essenzialmente naturale formato da una zona centrale e da una zona periferica. Nella zona centrale la natura deve potersi sviluppare liberamente. Nella zona periferica, il paesaggio rurale è utilizzato nel pieno rispetto della natura ed è protetto da qualsiasi intervento pregiudizievole. I parchi nazionali sono utilizzati a scopo ricreativo, per l'educazione ambientale e per la ricerca.

Parco naturale regionale

Un parco naturale regionale è situato principalmente su un territorio rurale parzialmente urbanizzato che si contraddistingue per un ricco patrimonio naturalistico, paesaggistico e culturale. Questa categoria di parchi favorisce lo sviluppo sostenibile, l'educazione ambientale, la scoperta del patrimonio naturale e culturale come pure la promozione di tecnologie ecosostenibili all'avanguardia.

Parco naturale periurbano

Un parco naturale periurbano è un territorio in prossimità di un'area densamente urbanizzata o all'interno di un agglomerato. È costituito da una zona centrale e da una zona di transizione e permette alla popolazione di scoprire la natura e la dinamica degli ecosistemi. La natura può svilupparsi liberamente nella zona centrale, mentre la zona di transizione funge da zona cuscinetto contro interventi pregiudizievoli che potrebbero compromettere la zona centrale.

Superficie dei parchi

Affinché possa essergli conferito il marchio «Parco», il territorio di un parco deve, tra l'altro, raggiungere una superficie minima. Le superfici sono definite all'articolo 16 OPar per i parchi nazionali, all'articolo 19 per i parchi naturali regionali e all'articolo 22 per i parchi naturali periurbani. A ogni categoria è stata attribuita una superficie minima definita secondo le relative funzioni.

2 Motivi ed elementi essenziali della revisione

L'evoluzione dei progetti di parchi in Svizzera mostra che determinati territori possono soddisfare le esigenze di parchi nazionali soltanto sviluppandosi in una dimensione transfrontaliera. È il caso di unità naturali e paesaggistiche attraversate da una frontiera nazionale. Questa evoluzione è evidente anche a livello mondiale ed europeo, dove più Stati attuano sforzi congiunti per rendere possibile il riconoscimento di parchi transfrontalieri.

L'OPar vigente non consente la creazione di parchi nazionali transfrontalieri. A tal fine, è necessario modificare l'articolo 16 OPar. Questa modifica consentirebbe alle regioni e ai Cantoni di creare parchi nazionali transfrontalieri e alla Confederazione di poterli riconoscere mediante l'attribuzione del marchio «Parco» per la parte situata nel territorio svizzero. La qualità della parte del parco che si trova nel territorio di un Paese limitrofo deve anch'essa essere equivalente a quella definita nell'OPar. I requisiti necessari per i parchi restano immutati.

Inoltre, con la presente revisione vengono adeguate singole disposizioni dell'ordinanza sui parchi a seguito della modifica di basi legali o condizioni quadro.

3 Rapporti con la legislazione europea

La compatibilità con il diritto europeo è garantita.

4 Commenti alle singole modifiche

4.1 Articolo 16 capoverso 3^{bis}

Per consentire l'istituzione e la gestione a lungo termine di parchi nazionali transfrontalieri è necessario modificare l'articolo 16, integrandovi un nuovo capoverso 3^{bis} che prevede che una parte della superficie della zona centrale può situarsi nel territorio di uno Stato limitrofo, se la metà della superficie minima della zona centrale secondo l'articolo 16 capoversi 1 e 2 lettera a si trova in territorio svizzero e se sono soddisfatti gli altri requisiti di cui all'articolo 16 relativi alla superficie della zona centrale.

Ogni Stato è responsabile, secondo il rispettivo diritto nazionale, della definizione e della garanzia del regime di protezione della parte della zona centrale situata sul proprio territorio. Il livello di protezione della zona centrale situata su suolo straniero deve essere al meno equivalente a quella definita in Svizzera dalla LPN. Per garantire la gestione a lungo termine di un parco transfrontaliero occorre concludere un accordo tra le parti interessate che disciplini tra l'altro la collaborazione transfrontaliera come pure le modalità decisionali e di finanziamento delle azioni comuni.

4.2 Articolo 17 capoverso 1 lettera c^{bis}

L'articolo 17 capoverso 1 lettera c è stato adeguato, senza esame approfondito, a seguito della revisione del 1° settembre 2014 dell'ordinanza sui decolli e gli atterraggi di aeromobili fuori degli aerodromi (ordinanza sugli atterraggi esterni, OAEs). Tuttavia, nella versione vigente non basta ormai più ai fini della strategia di protezione della zona centrale di un parco nazionale. Per consentire il libero sviluppo della natura e la percezione della stessa da parte della popolazione, il decollo e l'atterraggio devono essere vietati sia agli aeromobili con occupanti sia a quelli senza occupanti.

4.3 Articolo 17 capoverso 4

L'articolo 61 dell'ordinanza sull'infrastruttura aeronautica (OSIA; RS 748.131.1) è stato modificato il 13 febbraio 2008 ed è entrato in vigore il 15 marzo 2008. In tale contesto si è tralasciato di adeguare l'articolo 17 OPar. La presente revisione consente dunque di correggere tale errore e riscrive semplicemente il diritto già in vigore.

4.4 Articolo 24 lettera b

La formulazione dell'articolo 24 lettera b OPar è corretta nel testo francese come segue:

Pour permettre des activités de découverte de la nature et pour garantir la fonction tampon par rapport à la zone centrale, il faut dans la zone de transition :

*b. interdire l'exploitation agricole et sylvicole et la construction de nouveaux bâtiments et installations qui portent atteinte à l'évolution des habitats **intacts** des espèces animales et végétales indigènes.*

Questa modifica garantisce l'equivalenza delle tre versioni linguistiche. L'articolo non è modificato nel merito.

4.5 Articolo 28 capoverso 2

Al momento dell'entrata in vigore delle basi legali per la promozione dei parchi non esisteva ancora un'organizzazione mantello che rappresentasse tutti i parchi svizzeri. L'articolo 28 era stato quindi volutamente formulato in modo aperto.

Nel frattempo, dalla sua istituzione nel 2008, la Rete dei parchi svizzeri ha assunto il ruolo di organizzazione mantello dei parchi svizzeri. Lo scopo della rete è quello di sostenere gli enti responsabili dei parchi a raggiungere gli obiettivi secondo la LPN. Tra questi figurano in particolare la conservazione, la valorizzazione ed eventualmente l'ulteriore sviluppo dei valori naturalistici, paesaggistici e culturali, la promozione dell'educazione ambientale, il rafforzamento delle attività economiche sostenibili e la promozione della commercializzazione dei prodotti e dei servizi dei parchi. Nel quadro dell'articolo 14a capoverso 2 LPN, l'UFAM può far eseguire attività nell'ambito delle relazioni pubbliche da privati. La Rete dei parchi svizzeri, in qualità di organizzazione mantello, può svolgere in modo professionale, economico e qualitativamente elevato alcuni di detti compiti grazie al suo ruolo di piattaforma di coordinamento. Si tratta in particolare di prestazioni come lo scambio di esperienze e il trasferimento di conoscenze tra i parchi, le attività di relazioni pubbliche interparchi e la formazione, la cooperazione a livello nazionale e internazionale e la direzione del gruppo consultivo Marchio Prodotto e del centro di competenza per la geoinformazione. La presente integrazione consentirà all'UFAM di affidare direttamente alla rete compiti concernenti il trasferimento di conoscenze e la collaborazione tra parchi sulla base della prima parte dell'articolo 28 capoverso 2 OPar.

4.6 Altri punti importanti

Parchi naturali transfrontalieri: i Cantoni e le associazioni hanno chiesto nel quadro della consultazione di estendere ai parchi naturali regionali la possibilità di creare entità transnazionali. La proposta è pertinente ma non richiede alcun adattamento dell'ordinanza, dato che i criteri di superficie minima definiti dall'OPar permettono già oggi l'esistenza di PNR transfrontalieri. In questo contesto, per assicurare a lungo termine la gestione di un parco transfrontaliero occorre stipulare un accordo tra le parti interessate volto a regolare le modalità decisionali e di finanziamento delle azioni comuni.

Richiesta di istituire una nuova categoria di parco per consentire di riconoscere le riserve della biosfera secondo la definizione internazionale stabilita nel quadro statutario della Rete mondiale delle riserve dell'UNESCO: le categorie di parchi d'importanza nazionale sono esclusivamente definite nell'articolo 23 e-h LPN, escludendo di fatto la definizione di una nuova categoria di parco nel quadro di una revisione dell'OPar. Per contro, occorre precisare l'applicazione da parte del diritto nazionale di questa designazione internazionale. Secondo le basi ufficiali di questo programma dell'UNESCO, le riserve della biosfera restano affidate alla giurisprudenza di ogni singolo Stato, il quale è tenuto ad applicare il quadro statutario della Rete mondiale secondo il diritto nazionale. I criteri specifici per il quadro statutario della Rete mondiale delle riserve della biosfera possono essere soddisfatti attraverso le basi legali dei parchi d'importanza nazionale (LPN e OPar) e altri basi legali esistenti. Questi criteri internazionali possono essere soddisfatti dai parchi naturali regionali, i quali oltre a soddisfare i requisiti nazionali, presentano zone strettamente protette provviste di zone cuscinetto nel loro territorio come stabilito nel rapporto esplicativo dell'OPar (2007), come pure dai parchi nazionali, per i

quali LPN e OPar già prevedono una zona strettamente protetta. Le riserve della biosfera dell'UNESCO non sono dunque una categoria di parco d'importanza nazionale, ma un marchio internazionale i cui criteri possono potenzialmente adattarsi ai PNR e ai PN. È dunque necessario che ogni nuovo oggetto candidato in Svizzera alla Rete mondiale delle riserve della biosfera sia dapprima riconosciuto come PNR o PN e soddisfi i criteri stabiliti dal quadro statutario della rete.

Coordinamento fra i requisiti per le zone centrali e quelli per le zone centrali dei Paesi vicini: alcune associazioni e organizzazioni hanno constatato nel quadro della consultazione un'ipotetica difficoltà nel coordinare i requisiti in vigore nelle zone centrali dei parchi nazionali secondo il diritto svizzero rispetto ai Paesi limitrofi. Le legislazioni di tutti i Paesi vicini prevedono una protezione equivalente a quella definita dall'articolo 17 OPar. Si possono dunque avere zone centrali transfrontaliere con un livello di protezione omogeneo. Il divieto di uscire dai sentieri è un requisito stabilito nella legislazione nazionale dei nostri Paesi limitrofi. In merito alle zone di alta montagna, l'articolo 17 OPar definisce il divieto di uscire da «sentieri e itinerari». Questa norma consente nelle zone di alta montagna in cui i sentieri non sono marcati di segnalare itinerari laddove le escursioni sono permesse.

5 Ripercussioni

5.1 Ripercussioni sulla Confederazione

L'UFAM potrà riconoscere parchi transfrontalieri, a condizione che rispettino i principi e la qualità definiti nelle basi legali vigenti. I requisiti necessari per ottenere il marchio «Parco» non sono modificati. Per quanto concerne il marchio «Prodotto», una perizia giuridica ha già mostrato che, in virtù del diritto vigente, non può essere attribuito a produttori o gruppi di produttori al di fuori del territorio svizzero.

La collaborazione con l'organizzazione mantello Rete dei parchi svizzeri viene istituzionalizzata a lungo termine senza che ciò comporti oneri supplementari per la Confederazione.

5.2 Ripercussioni sui Cantoni

I Cantoni potranno presentare all'UFAM delle domande per il conferimento di marchi e il finanziamento di parchi nazionali transfrontalieri.

5.3 Ripercussioni sull'economia

I parchi svizzeri saranno rafforzati, e le loro prestazioni e collaborazione sostenute in modo ancora migliore. Si può presumere che ciò avrà effetti positivi a medio e lungo termine sulle loro prestazioni per quanto concerne uno sviluppo regionale sostenibile.