



Scheda

20 agosto 2012

Costruzioni, impianti e utilizzazioni nei parchi d'importanza nazionale

Situazione di partenza

Nel quadro della pianificazione e dell'autorizzazione di costruzioni, impianti e utilizzazioni in parchi d'importanza nazionale, le autorità competenti per il rilascio dell'autorizzazione e gli enti responsabili del parco sollevano spesso domande sulla compatibilità e sulla conformità dei progetti in questione con il parco. Vi è incertezza ad esempio per quanto concerne il rispetto degli obiettivi di un determinato parco fissati nella Carta e nel piano direttore cantonale nel caso di nuovi impianti di energia idroelettrica o eolica, depositi in strati geologici profondi, infrastrutture stradali, costruzioni a scopo agricolo al di fuori della zona edificabile o manifestazioni. Ci si chiede inoltre in quale misura si debba tenere conto di detti obiettivi nel quadro delle procedure di pianificazione e di autorizzazione.

Obiettivi

L'obiettivo della presente scheda è prendere posizione riguardo alla gestione di diverse utilizzazioni e progetti di costruzione all'interno di parchi d'importanza nazionale per promuovere una pianificazione prudente nell'area del parco. Si rivolge in particolare agli enti responsabili dei parchi.

Valutazione di costruzioni, impianti e utilizzazioni nei parchi d'importanza nazionale

Il principio di base è il seguente: secondo l'ordinanza del 7 novembre 2007 sui parchi d'importanza nazionale (ordinanza sui parchi, OPar; RS 451.36), nelle zone centrali dei parchi nazionali e dei parchi naturali periurbani non è ammesso realizzare costruzioni e impianti e procedere a modifiche della configurazione del terreno (art. 17 cpv. 1 lett. d e art. 23 cpv. 1 lett. c). Nelle zone periferiche dei parchi nazionali e nei parchi naturali regionali in caso di costruzioni, impianti e utilizzazioni nuovi occorre conservare e rafforzare le caratteristiche del paesaggio e l'aspetto degli abitati (art. 18 cpv. 1 lett. e e art. 20 lett. c OPar). Inoltre, la qualità della natura e del paesaggio

deve essere conservata e valorizzata a lungo termine. Con il termine «natura» si intendono in particolare le tre dimensioni della biodiversità: diversità degli ecosistemi, delle specie e dei geni. Nelle zone di transizione dei parchi naturali periurbani non sono ammessi costruzioni, impianti e utilizzazioni che pregiudichino lo sviluppo di spazi vitali delle specie animali e vegetali indigene (art. 24 cpv. b OPar).

Il presupposto fondamentale per l'assegnazione del marchio e per aiuti finanziari da parte della Confederazione è il rispetto di tali vincoli. Se ciò è necessario ai fini dei requisiti stabiliti per il parco, le autorità incaricate di compiti pianificatori secondo la legge sulla pianificazione del territorio del 22 giugno 1979 (LPT; RS 700) adattano i piani di utilizzazione conformemente all'articolo 27 capoverso 2 lettera a OPar.

Inoltre, le autorità comunali e cantonali sono responsabili dello sviluppo dell'area del parco in collaborazione con la popolazione e le imprese locali. Se la Confederazione constata nel quadro della procedura di verifica (marchio Parco, aiuti finanziari) che la qualità del parco non può essere garantita a lungo termine o che il raggiungimento degli obiettivi è pregiudicato e di conseguenza non vengono più rispettati i requisiti del diritto federale, è tenuta a ridurre o interrompere i sussidi e a revocare il marchio.

I requisiti di cui sopra non modificano le basi giuridiche vigenti al di fuori del diritto in materia di parchi, le competenze di Confederazione, Cantoni e Comuni né le procedure di pianificazione e di autorizzazione. Le competenze cantonali e comunali in materia di pianificazione rimangono altresì immutate. Anche in futuro la valutazione giuridica di un singolo progetto all'interno di un parco verrà pertanto effettuata dalle autorità competenti nel quadro delle disposizioni di legge vigenti e delle procedure di pianificazione e di autorizzazione.

Margini di manovra degli enti responsabili del parco per garantire la qualità a lungo termine

Con il marchio «Parco», l'ente responsabile del parco contrae un impegno per uno sviluppo sostenibile dell'intera area del parco ai sensi del capo IIIb della legge del 1° luglio 1966 sulla protezione della natura e del paesaggio (LPN, RS 451) e dell'OPar. A tale fine è necessario che una Carta preveda una pianificazione conforme alle esigenze del parco (cfr. art. 26 cpv. 2 OPar).

La valutazione della qualità di un parco, determinabile in primo luogo sulla base dei valori elevati in termini naturali e paesaggistici, non deve essere effettuata soltanto sulla base di un singolo oggetto; ma deve avvenire nell'ambito di una valutazione generale che tenga conto del rispetto degli obiettivi del parco. Né la costruzione di un muro a secco nel Comune X né quella di una centrale idroelettrica nel Comune Y, considerati singolarmente, possono essere interpretati come un segnale di sviluppo positivo o negativo del parco.

Per valutare la compatibilità di un singolo progetto con un parco è altrettanto inappropriato avvalersi di un'autovalutazione a livello comunale utilizzando lo strumento per la valutazione della natura e del paesaggio (Instrument zur Bewertung von Natur und Landschaft, IBNL, in tedesco e francese). Tale documento di lavoro si limita in-

fatti a descrivere lo stato effettivo e a fornire raccomandazioni sugli ambiti in cui vi è potenziale di ottimizzazione.

Per valutare e perseguire in modo sostenibile lo sviluppo della qualità, si raccomanda invece di elaborare una panoramica globale, ad esempio un piano di sviluppo paesaggistico o un programma di sviluppo regionale. A tale proposito, l'elaborazione e la compilazione tempestive delle basi necessarie per i diversi aspetti dello sviluppo offre una prima visione d'insieme. Dalla Carta si deve pertanto poter evincere su cosa si basa attualmente o su cosa dovrà basarsi in futuro questa visione d'insieme a livello di parco, e come i Comuni orientano le proprie attività d'incidenza territoriale in base ai requisiti stabiliti per il parco (art. 26 cpv. 2 lett. a, b e c OPar). In detta visione d'insieme devono altresì venire presi in considerazione eventuali misure sostitutive previste dalla legge e legate al progetto e i progetti di valorizzazione sostenuti dal parco e/o dai Comuni coinvolti. Il bilancio dello sviluppo della natura e del paesaggio ai sensi dell'articolo 15 OPar deve risultare positivo alla fine di ogni fase d'esercizio (10 anni).

Esempio di panoramica per una centrale idroelettrica: qual è lo stato dei corsi d'acqua nella regione? Quali sono stati finora poco o per nulla pregiudicati? Come si prevede lo sviluppo futuro dei corsi d'acqua nell'insieme della regione? Dove una nuova centrale idroelettrica genererebbe un pregiudizio ecologico o paesaggistico minimo? Quali ubicazioni sono appropriate per tali utilizzazioni nella regione? Risultato: panoramica delle possibili ubicazioni per la centrale idroelettrica e possibili spazi in cui si rinuncia a intervenire (corsi d'acqua finora non pregiudicati) rispetto all'intera area del parco.

Esempio di panoramica per una zona commerciale: come si prevede lo sviluppo futuro del paesaggio circostante? Come può essere garantito o rafforzato il carattere del paesaggio, ad esempio mediante una concentrazione o un accorpamento di zone commerciali di più Comuni? Come possono essere compensati gli eventuali spazi in cui si rinuncia ad intervenire? Risultato: pianificazione complessiva con il coinvolgimento di tutti gli interessati a livello dell'intera area del parco.

Una tale panoramica può rappresentare una raccomandazione del parco alle autorità di pianificazione e decisionali. Offre assistenza nella pianificazione di progetti a livello comunale e regionale e consente di evitare, in futuro, eventuali conflitti di interesse. Infine, per l'ente responsabile del parco costituisce uno strumento per convincere la popolazione e i Comuni della bontà di uno sviluppo sostenibile e promuovere progetti in tale senso.

Per l'elaborazione della panoramica si raccomanda di seguire i seguenti tre passi:

1. analisi dello stato effettivo della natura e del paesaggio (tenendo conto dei risultati dello strumento di autovalutazione della natura e del paesaggio);
2. definizione di una strategia di sviluppo per l'area del parco e definizione degli obiettivi per le diverse unità paesaggistiche (Carta);

3. elaborazione di una panoramica relativa a determinati aspetti (ad es. utilizzazione delle forze idriche, piani di utilizzazione ecc.) in collaborazione con i Comuni e tenendo conto delle regole in vigore. A tale fine gli interessi della natura e del paesaggio e quelli della popolazione e dell'economia nell'area del parco devono corrispondere tra di loro il più possibile. Lo scopo è quello di adattare le attività agli obiettivi del parco evitando un accumularsi di effetti negativi sulla natura ed il paesaggio.

Margini di manovra delle autorità nell'ambito della garanzia della qualità a lungo termine

Rimane responsabilità delle autorità comunali e cantonali fare in modo che l'area del parco in questione sia caratterizzata in modo duraturo da valori elevati in termini naturali e paesaggistici. A tale fine le autorità comunali e cantonali, gli strumenti a disposizione, armonizzano secondo gli articoli 26 e 27 OPar le proprie attività d'incidenza territoriale con i requisiti del parco ai sensi della panoramica di cui sopra. In questo modo garantiscono la compatibilità con gli obiettivi della Carta. I Comuni coinvolti, in collaborazione con l'ente responsabile del parco, stabiliscono una procedura coordinata per l'elaborazione della panoramica per l'intera area del parco. A tale fine possono essere impiegati ad esempio un piano direttore regionale o strumenti simili, secondo le disposizioni cantonali.

Conclusioni

- La valutazione giuridica di un singolo progetto all'interno di un parco viene effettuata dalle autorità competenti nel quadro delle disposizioni di legge e delle procedure di pianificazioni in vigore.
- L'LPN e l'OPar disciplinano, per le tre categorie di parco, i requisiti fondamentali riguardo la qualità della natura e del paesaggio per l'assegnazione del marchio e lo stanziamento degli aiuti finanziari da parte della Confederazione. Il bilancio per lo sviluppo dei valori naturali e paesaggistici deve risultare positivo alla fine di ogni fase d'esercizio (10 anni). La mancata garanzia a lungo termine di detta qualità può mettere in questione il rinnovo del marchio.
- L'ente responsabile del parco è un ente di diritto privato o pubblico. Generalmente non ha competenze esecutive e non possiede fondi. Il suo compito consiste nel motivare, convincere, promuovere contatti ed elaborare basi strategiche. I Comuni coinvolti dispongono invece di un margine di manovra a favore del parco in veste di autorità legislative, esecutive e competenti per il rilascio dell'autorizzazione e in veste di proprietari di fondi.
- Affinché l'ente responsabile del parco possa valutarne lo sviluppo, si raccomanda di elaborare una panoramica relativa ai diversi aspetti dello sviluppo.

Informazioni supplementari

- Simone Remund, tel. 031 322 80 62
simone.remund@bafu.admin.ch

Informazioni supplementari

1. Faktenblatt Vereinbarkeit von geologischen Tiefenlagern und Regionalen Naturpärken, Ufficio federale dell'energia UFE (in tedesco):
http://www.bfe.admin.ch/php/modules/publikationen/stream.php?extlang=de&name=de_968441050.pdf
2. Empfehlungen zur Planung von Windenergieanlagen, UFE (in tedesco e francese):
http://www.bfe.admin.ch/themen/00490/00500/index.html?lang=de&dossier_id=04426
3. Raccomandazione relativa all'elaborazione di strategie cantonali di protezione e di utilizzo nel settore delle piccole centrali, UFAM:
<http://www.bafu.admin.ch/publikationen/publikation/01593/index.html?lang=it>