

INTERVENTO DEL VICEPRESIDENTE GENERALE DEL CLUB ALPINO ITALIANO IN AUDIZIONE PRESSO LA XIII COMMISSIONE DEL SENATO DELLA REPUBBLICA-11 luglio 2017

Ringrazio il presidente e i commissari della XIII Commissione del Senato per aver disposto la audizione del Club Alpino Italiano che qui rappresento in qualità di vicepresidente generale con delega all'ambiente.

Premetto che non rinuncerò a richiamare alcuni rilievi critici sul testo di revisione della legge 394 del 91 ed altre disposizioni in materia di aree protette, benchè sia chiaro che il Senato, se vorrà, potrà intervenire solo sulle parti di testo modificate dall'altro ramo del Parlamento: quindi il riferimento che farò all'insieme dell'articolato di legge che deriva dal testo licenziato dalla Camera dei Deputati va inteso, non già nel senso di una proposta di riapertura dell'iter di una proposta di legge già sofferta nel percorso sia nei tempi divenuti assai lunghi sia nei contenuti, più volte oggetto di una contraddittoria elaborazione in prima lettura da parte del Senato ma di un utile promemoria per tracciare i passi futuri che occorre ancora compiere per modernizzare il sistema delle Aree protette e dei Parchi Nazionali anche dopo importanti le importanti correzioni apportate in seconda lettura da parte della Camera, anche a seguito di precise richieste di modifica da parte del mondo delle associazioni di protezione ambientale e da parte dello stesso Cai, accolte nel testo che oggi è alla nostra attenzione.

E' opportuno provare a dare un ragionato giudizio d'insieme, per comprendere se corrano le condizioni di un parere di tale negatività da richiedere con forza al Senato della Repubblica di operare nuove modifiche al testo risultante dalle due letture che hanno prodotto il testo attuale, sul quale è richiesto anche il nostro parere di associazione riconosciuta di protezione ambientale ai sensi della legge 349.

Il nostro parere tiene conto del fatto che i Parchi nei territori montani rappresentano e rappresenteranno sempre più il luogo in cui si realizzano politiche e azioni che, in ragione di obiettivi nazionali di sviluppo sostenibile, coniugano crescita economica e sociale delle comunità residenti con conservazione dell'ambiente naturale e sua valorizzazione, divenendo fattore insostituibile di adattamento ai cambiamenti climatici che inducono i diversi protagonisti della vita dei territori montani, anzitutto di quelli protetti, a condividere nuovi obiettivi a cominciare da quelli che si inscrivono nella necessità di rendere concreta la resilienza dell'ambiente montano e delle comunità umane che lo vivono e lo frequentano.

Esporrò alcune osservazioni da parte del Club Alpino Italiano-Cai, con particolare riferimento ai parchi e alle aree protette che insistono sui territori alpini e appenninici, la specificità dei quali andrebbe riconosciuta anche dalle norme, che invece ignorano le particolari condizioni, talvolta estreme e certamente normalmente improntate alla fragilità dell'ambiente montano, nelle quali operano i Parchi montani. Anche a seguito dell'indebolimento di istituzioni sovracomunali nei territori montani come le Comunità montane, non ovunque adeguatamente sostituite da Unioni comunali montane, ed allontanandosi dalle comunità di montagna la funzione svolta dalle Province, i Parchi nelle terre alte restano l'unico riferimento istituzionale presente e attivo sul territorio, dotato di poteri di intervento e di risorse che operano in diverse zone montane del nostro Paese. Pur non volendo ad essi assegnare un improprio ruolo di supplenza, va però riconosciuto che il rilancio e lo sviluppo di intere aree montane del paese è spesso legato al rilancio e al rafforzamento del ruolo e dei poteri dei parchi nazionali, prima ancora che di quelli regionali. Di qui l'urgenza di dotare il sistema dei parchi di adeguate e applicabili norme di governance, capaci di coinvolgere e di rendere protagoniste anzitutto le popolazioni residenti insieme ai diversi portatori di interesse tra i quali quelli che noi rappresentiamo.

Anche i protocolli di intesa che vigono tra Cai / Federparchi e la gran parte dei Parchi nazionali, soprattutto in materia di sentieristica, segnaletica, formazione e informazione (collaborazione che spazia sino a trovare nel Cai, ad esempio, un soggetto capace di giocare un equilibrato ruolo nella prevenzione e nella gestione dei percorsi di convivenza tra grandi carnivori, attività agro-silvo-pastorali e processi di adattamento alla presenza dei grandi predatori nell'ambiente alpino e appenninico), con Parchi funzionanti e con la fine delle

pratiche emergenziali e dei commissariamenti, o con la ridefinizione delle modalità di nomina dei direttori sinora supplite da pratiche emergenziali date le cattive norme in vigore (vedasi albo ministeriale dei direttori), si spera potranno trovare migliore applicazione e continuità di collaborazione. Certamente il nuovo testo della 394, aiuterà a superare decenni di supplenze, di organismi direttivi impossibilitati ad operare, di contrasti tra comunità dei Parchi e organi di governo dei Parchi, aprendo una nuova fase di governance condivisa.

L'articolato di Legge nel suo insieme contiene importanti novità positive nonostante non si sia voluto, come da noi suggerito, inserire in norma una disposizione che incentivasse ad esempio il coordinamento e la gestione della manutenzione della sentieristica e delle opere alpine che insistono sui territori dei parchi attraverso la delega dai comuni e da altri enti conferita agli stessi parchi, dotando di un sistema premiale quei comuni che rendessero disponibile tale delega e quei parchi che fossero investiti di tale ruolo, magari destinandovi una quota dei proventi derivanti dalle entrate connesse alla remunerazione del sistema di valorizzazione dei servizi ecosistemici o da eventuali ticket richiesti ai frequentatori (in quanto una buona sentieristica e punti di appoggio in aree remote rappresentano un servizio per la sicurezza e la frequentazione sostenibile del territorio alpino e appenninico di interesse generale), la qual cosa tuttavia potrà essere prevista da altri strumenti legislativi come ad esempio le norme di bilancio dello Stato, sempre che si abbia la volontà politica di percorrere la strada indicata.

Per intanto accogliamo con favore l'introduzione di un espresso divieto di pratica dell'eliski.

Non è stata accolta, invece, la proposta di inserire nella revisione della 394 anche l'esplicito divieto ai mezzi motorizzati di percorrere sentieri, mulattiere e tratturi, come si dovrebbe anche in attuazione dello stesso codice della strada, la cui libera interpretazione oggi rischia di portare i singoli comuni e in futuro i parchi a regolamentare in modo troppo arbitrario un divieto che invece non sopporta eccezioni o libere interpretazioni. Questa è una questione urgente perché l'invasione di mezzi motorizzati sui sentieri ne compromette la sicurezza e la stabilità. Va perciò affrontata con chiarezza nelle deleghe affidate al governo in tema di codice della strada. L'invito ai Parchi è di inserire il divieto nei regolamenti senza titubanze o eccezioni.

Appare troppo dilazionata nel tempo la previsione di una delega sulla valorizzazione dei servizi ecosistemici, da esercitarsi entro 12 mesi dall'approvazione della legge da parte del governo. Sarebbe stato meglio indicare l'inserimento della stessa nella prima legge di bilancio utile, prevedendo che la legge di bilancio recasse le norme relative alla determinazione del valore dei servizi ecosistemici all'interno dei parchi nazionali e delle aree protette. Tuttavia si può percorrere la via dell'inserimento della previsione dei pagamenti ecosistemici nella prossima legge di bilancio, anticipando la delega al governo prevista dal testo di revisione della 394.

Il Cai continua a considerare che il rafforzamento dei parchi dovrebbe indurre a una drastica limitazione, se non meglio a un radicale divieto, al proliferare di nuove concessioni/ autorizzazioni per attività produttive invasive, che invece vanno circoscritte alle sole migliori delle situazioni già presenti. Andrebbe disincentivata la ricerca di nuove risorse affidandola all'implementazione di attività che rischiano di impoverire anziché arricchire i territori montani (es. nuovi impianti sciistici, nuovi impianti idroelettrici, ecc.) dalle quali estrarre royalties. Le compensazioni per uso di territorio e suolo non dovrebbero mai essere monetizzate, ma scomutate semmai, ove ne corresse la necessità, in termini di compensazioni ambientali. Purtroppo su questo punto la norma resta carente e, se, come credo, non risultasse possibile emendarne il testo perché porterebbe a una quarta lettura che rischia di portarne fuori tempo massimo l'approvazione, oltre il limite temporale della legislatura, la commissione ambiente dovrebbe farsi promotrice di questa impostazione presso la presidenza del Senato e soprattutto presso il Governo perché provvedesse di conseguenza nei prossimi passaggi parlamentari su materie attinenti.

Dovrebbe comunque risultare chiaro che gli introiti di questo tipo dovuti per lo sfruttamento del territorio del parco, non possono essere utilizzati per spesa corrente, ma solo ed esclusivamente per rafforzare gli interventi per la tutela e la conservazione della biodiversità e per la manutenzione del territorio anche ai fini sia della viabilità sostenibile del parco sia della preservazione del territorio dagli effetti dei cambiamenti climatici sull'ambiente naturale e sul paesaggio.

I parchi e le aree protette, più che di royalties, devono poter disporre di risorse certe, anche con entrate che, oltre a quelle date dalla fiscalità generale, possono pervenire dalla frequentazione dei luoghi del parco, tramite la contribuzione dei turisti a fronte di servizi di qualità offerti dai parchi medesimi.

Quanto ai servizi per il turismo degli escursionisti, dei camminatori e degli alpinisti, benchè venga riconosciuto anche dai protocolli di intesa e collaborazione vigenti tra Cai, Federparchi e numerosi parchi nazionali e regionali che è utile e opportuno che tutti i parchi adottino la medesima segnaletica sui percorsi e i sentieri facendo riferimento a quella riconosciuta e sperimentata dal Cai lungo i 65000 km di sentieri di cui si occupa anche in forza di una legge dello Stato, dando così omogeneità all'informazione sul campo ad uso del frequentatore dei parchi, nella norma non si trova di ciò traccia, benchè in audizione alla Camera il Cai avesse suggerito di introdurre in norma una simile disposizione. Spero che nel corso dell'implementazione della norma stessa se ne tenga conto a beneficio di un turismo meglio informato e di una lettura anche dei lunghi percorsi di valore europeo uniforme a livello nazionale.

Avremmo voluto che fosse meglio finalizzata la norma introdotta sulle aree protette transfrontaliere. Anche perché per tutti i parchi nazionali alpini si tratta di una prospettiva matura quella di dare sbocco a grandi parchi transalpini come grandi aree di conservazione di biodiversità senza soluzione di continuità, ad esempio unendo Parco nazionale svizzero e parco nazionale dello Stelvio ai parchi regionali Adamello Brenta. Oppure dando vita a un grande parco sul versante italo francese del sud ovest delle alpi. Oppure ancora integrando Parco del gran paradiso con parco della Vanoise ecc. Perciò andrebbe meglio interpellata la funzione della Convenzione delle alpi che vede nel ministero dell'ambiente purtroppo oggi uno spento motore della sua attività che va riacceso proprio quando, insieme ad Eusalp che non va lasciata alla sola gestione delle regioni, la Convenzione rappresenta un utile e potenziale incubatore di accordi per la nascita di veri parchi transalpini europei.

Mentre l'area alpina va messa in condizione di sviluppare la collaborazione interstatale e interparchi, l'area appenninica abbisogna di una ripresa forte del progetto APE, Appennino parco d'Europa, che non va lasciato alla spontanea e volenterosa iniziativa delle Regioni. Il testo alla nostra attenzione ora riporta un preciso articolo, che valorizza il ruolo propulsore centrale del Ministero dell'Ambiente, introdotto su suggerimento del Cai nel corso della lettura della Camera dei deputati.

Mentre si costituiscono nuovi parchi come il Matese, le cui risorse andrebbero a nostro giudizio però reperite non tagliando quelle già disponibili per i parchi nazionali esistenti, bensì rinvenendone di nuove e adeguate, non è stata accolta la nostra proposta di trasformazione in parco nazionale dell'attuale Parco delle Apuane. Spero si vorrà provvedervi con apposita legge istitutiva.

A chi sostiene che le risorse per i parchi ci sono, va risposto che i parchi nazionali devono sempre più assolvere a compiti nuovi e che rappresentano un ottimo volano per la valorizzazione anche economica del territorio, non solo dal punto di vista turistico e del turismo sostenibile, ma anche per la qualificazione di determinati ambiti di attività produttive, artigianali e commerciali, assolutamente indispensabili per la garantire che la montagna continui ad essere abitata. I parchi sono un investimento per la comunità nazionale e per le terre alte: sono anche parte della soluzione di una irrisolta Causa Montana.

Anche perciò tutte le modifiche alla legge 394 vanno ricondotte non solo alla necessità di un più puntuale allineamento alle normative europee sulla biodiversità, ma anche a quella necessità per cui i parchi vanno anche resi parte condivisa della vita e della cultura dei residenti e degli stakeholders. La popolazione va resa

protagonista della realizzazione dei parchi negli anni del secondo millennio e i frequentatori più consapevoli nella loro fruizione. Su questo versante qualche passo avanti il testo in discussione lo compie ridisegnando la governance del sistema delle aree

I parchi vanno messi in condizione di poter investire in formazione e informazione anche estendendo la rete di collaborazione con centri universitari e di ricerca, con l'associazionismo e con il volontariato.

Il Bidecalogo del Cai, che traccia le linee di indirizzo e di autoregolamentazione del sodalizio in materia di ambiente e tutela del paesaggio, trova nella norma proposta qualche ragione in più di applicazione e qualche ragione in meno di contenzioso, anche se i limiti segnalati, come altri, che ho volutamente tralasciato di menzionare, fanno di questa legge di revisione della 394 solo un passaggio non conclusivo a una nuova fase di rafforzamento dei parchi e delle aree protette del nostro Paese , dopo oltre 25 anni di esperienza che ha mostrato la necessità di intervenire sulla norma costitutiva e di aggiornare il quadro normativo di riferimento, che non è esclusivamente riferito alla 394 , ma va reso coerente con altre normative che vi influiscono e che ne surdeterminano la bontà applicativa, complesso di norme che andrà riadattato anche alle nuove visioni e alle nuove esigenze delle popolazioni interessate, dei diversi portatori di interesse e del più generale interesse dei paesaggi montani e naturali sui quali i parchi insistono.

Il Vicepresidente Generale
del Club Alpino Italiano
On. Erminio Quartiani