

RIVENDICAZIONE DEI DIRITTI DELLA NATURA

green  alps



RACCOMANDAZIONI POLITICHE
PER LO SPAZIO ALPINO



Informazione legale

Editore: progetto greenAlps

Responsabilità redazionale: ALPARC, CIPRA International, FIWI

Autori: ¹Marianne Badura, ²Hanno Gerritsmann, ³Yann Kohler, ³Guido Plassmann, ²Karin Svadlenak-Gomez,

⁴Aurelia Ullrich-Schneider, ²Chris Walzer, ⁴Barbara Wülser

Traduzione: Reinhold Ferrari

Layout: Studio Havana, Briançon/F

Stampa: Kling Druck, Kressbronn/D. Questo stampato è stato prodotto con carta FSC mista proveniente da foreste gestite in modo responsabile

Foto: CIPRA

Partner del progetto: ³Rete Alpina delle Aree Protette (ALPARC), lead partner; Parco nazionale di Berchtesgaden; Accademia Europea di Bozen/Bolzano (EURAC); ⁴Commissione Internazionale per la Protezione delle Alpi (CIPRA); Parco naturale Prealpi Giulie; Parco nazionale di Kalkalpen; ²Istituto di ricerca per la Fauna selvatica ed Ecologia (FIWI), Facoltà di medicina veterinaria, Università di Vienna; Turismo Bohinj;

Gestione del progetto: ¹blue! advancing european projects

Questa pubblicazione è anche disponibile in francese, inglese, sloveno e tedesco.

Novembre 2014

Informazioni: info@alparc.org (per richiedere copie), www.greenalps-project.eu

ISBN 979-10-94590-08-9 (versione cartacea)

ISBN 979-10-94590-09-6 (versione elettronica)

Partner del progetto



Le presenti raccomandazioni politiche

- sono riferite alle politiche e strategie dell'UE
- sono rivolte ai decisori di diversi settori
- contribuiscono al dialogo politico locale e regionale

Le raccomandazioni politiche riportate in questo documento mettono in evidenza alcune delle lacune che devono essere colmate e le esigenze che devono essere soddisfatte al fine di mettere in pratica misure efficaci di protezione della natura. Sottolineano, inoltre, l'enorme impatto delle decisioni politiche sulla conservazione della natura.

Si rivolgono a tutti i decisori e agli stakeholder a livello locale ed europeo di tutti i settori. I nostri suggerimenti sono finalizzati a superare alcune delle difficoltà che attualmente impediscono un'implementazione efficace delle politiche esistenti.

1 Sviluppare una visione del paesaggio integrata e trans-settoriale per le Alpi

I paesaggi alpini, habitat di molte specie diverse, sono estremamente diversificati e caratterizzati da una moltitudine di ecosistemi. Gli insediamenti umani e le attività antropiche stanno causando la crescente frammentazione dei paesaggi alpini, in particolar modo

nelle valli e a media altitudine. Tale frammentazione sta contribuendo alla perdita di habitat naturali e della connettività tra gli stessi, con conseguente degrado progressivo degli ecosistemi e declino dei livelli di biodiversità e della funzione biologica. Poiché la connettività ecologica è di importanza cruciale per la funzionalità degli ecosistemi, che a sua volta è necessaria per il benessere dell'uomo, una pianificazione integrata del paesaggio appare fondamentale a livello governativo locale, provinciale e nazionale. I processi di pianificazione devono integrare la conservazione della biodiversità, nonché la protezione e il rafforzamento della connettività ecologica, in quanto aspetti prioritari. La valorizzazione della biodiversità, della connettività e dei servizi ecosistemici dovrebbe avere la stessa priorità assegnata alle considerazioni sulla crescita economica nella pianificazione regionale. Attualmente esistono molte misure localizzate e individuali ma non vi è alcuna visione orientativa per una pianificazione strategica del paesaggio nelle Alpi.

greenAlps raccomanda che i policy maker dei paesi dello Spazio Alpino partecipino al processo di sviluppo di una visione del paesaggio trans-settoriale, integrata, orientativa e condivisa per le Alpi. Tale visione dovrebbe essere basata sulle politiche e le strategie per la biodiversità esistenti, sia a livello europeo che a livello provinciale e regionale, ed essere integrata con piani d'azione concreti che possano indirizzarne l'attuazione sul terreno.

1

I governi e i policy maker competenti devono sviluppare, discutere e approvare una visione del paesaggio orientativa, integrata e trans-settoriale per le Alpi.

2

Migrare da pratiche che richiedono l'indennizzo dei danni ambientali alla valutazione e al pagamento dei servizi ecosistemici

La ricchezza di biodiversità e di funzioni ecologiche dei diversi ecosistemi alpini rappresenta un enorme beneficio per le persone che vivono all'interno e al di fuori della regione. Attualmente molte di queste funzioni, denominate anche servizi ecosistemici, sono date per scontate o non sufficientemente apprezzate. Per molti decenni sono stati compiuti sforzi per calcolare il valore economico degli ecosistemi, inclusi i valori di uso e non uso. Il concetto di pagamento per i servizi ecosistemici è da poco divenuto un tema di discussione nei circoli accademici e politici. In un'ottica di rafforzamento dell'interfaccia fra scienza e politica, lo studio Economia degli ecosistemi e biodiversità (TEEB), condotto nel 2012, ha sollecitato i paesi europei a valutare i propri servizi ecosistemici. Alcune di queste valutazioni sono attualmente in corso. Tuttavia, l'obiettivo prioritario dell'UE e degli stati membri è la crescita economica, anche nell'ambito dell'economia "verde". Il valore dei servizi ecosistemici e, in particolare, il valore che essi rappresentano per le generazioni future, tende a essere seriamente sottovalutato.

greenAlps raccomanda di esplorare approcci basati sui servizi ecosistemici per dare nuovo slancio alla collaborazione trans-settoriale. Raccomandiamo un'ulteriore approfondita analisi di questo concetto attraverso una valutazione sul terreno degli ecosistemi e dei relativi servizi, con l'obiettivo a lungo termine di proteggere e, ove necessario, migliorare la connettività ecologica. Eventuali iniziative in questa direzione dovrebbero essere automaticamente intersettoriali e coinvolgere gli stakeholder di diversi gruppi di interesse. Inoltre, perché gli approcci basati sui servizi ecosistemici funzionino, è probabilmente necessario che siano percepiti come vantaggiosi per gli stakeholder locali (ad esempio, i proprietari terrieri).

2

Il valore dei servizi ecosistemici è sottovalutato nelle politiche nazionali e comunitarie, principalmente orientate alla crescita economica. Sono necessarie nuove pratiche che si estendano dall'indennizzo dei danni ambientali alla valutazione e al pagamento dei servizi ecosistemici.

3 Garantire che i risultati dei progetti siano visibili e che siano tenuti in debita considerazione nelle politiche e strategie comunitarie

I progetti europei di cooperazione e i rispettivi risultati contribuiscono enormemente al raggiungimento degli obiettivi europei, in quanto fungono da veri e propri laboratori per lo sviluppo di soluzioni trans-settoriali e trans-nazionali. Se da una parte la Commissione Europea ha fissato obiettivi concreti attraverso direttive e regolamenti, dall'altra i progetti trans-nazionali possono contribuire a un'attuazione più armonizzata degli stessi. I risultati di questi progetti possono riflettere la posta in gioco in un dato campo tematico. Le questioni legate alla natura e alla biodiversità sono sempre specifiche del territorio e i vantaggi derivanti dalla conservazione della natura tendono a concretizzarsi in periodi di tempo più lunghi. Inoltre, è difficile, ma non impossibile, monetizzarli. Il trasferimento di risultati di progetti specifici a livelli strategici può quindi rappresentare una sfida e vi è la percezione che molti risultati non ricevano l'attenzione politica che meritano. Attività di pubbliche relazioni finalizzate a mettere in evidenza l'importanza della biodiversità e della connettività ecologica hanno perso slancio rispetto agli sforzi profusi, ad esempio, durante l'Anno Internazionale della Biodiversità, mentre hanno continuato a registrarsi perdite di biodiversità.

greenAlps raccomanda che i programmi europei garantiscano un trasferimento sistematico dei risultati dei progetti ai livelli politici competenti. Le attività strategiche di comunicazione e lobbying devono essere intensificate affinché il grado di importanza attribuito alla biodiversità nell'agenda politica sia analogo a quello del cambiamento climatico.

3

È necessario che i risultati dei progetti vengano comunicati meglio a livello europeo e che siano tenuti in considerazione nell'ambito delle politiche e delle strategie comunitarie. Avvalersi delle conoscenze degli stakeholder europei che lavorano nello Spazio Alpino è il principio cardine di un approccio di governance "dal basso verso l'alto".

4

Portare i progetti europei alle persone ed evitare il burnout degli stakeholder rendendo visibili i risultati concreti e migliorando la comunicazione

Spesso gli stakeholder locali nelle aree pilota non sono a conoscenza degli sforzi per la conservazione della biodiversità compiuti a livello nazionale e internazionale e, più in generale, dei programmi e dei progetti comunitari operanti nelle aree di loro competenza. Sebbene gli stakeholder nelle aree pilota debbano frequentemente far fronte a richieste di partecipazione in un ampio numero di diversi progetti europei, molti di essi segnalano una mancanza di informazioni relative ai risultati dei progetti nei quali sono stati invitati a partecipare a workshop o ad altre attività. Ciò comporta una mancanza di fiducia nei confronti di tali progetti e la conseguente disaffezione verso i programmi europei. greenAlps ha rilevato che, nell'intero territorio alpino, alcuni politici identificano regolarmente le politiche europee come la ragione delle carenze sul piano sociale ed economico a livello locale, regionale o nazionale, specialmente in settori quali l'agricoltura, l'ambiente e la pianificazione territoriale. Le percezioni negative delle politiche comunitarie sembrano ricevere più attenzione pubblica rispetto agli esempi positivi. Le politiche locali riflettono questa pubblicità negativa e la sfiducia nelle iniziative che vengono "da fuori", nel senso che i risultati dei progetti europei e gli strumenti sviluppati non sono sufficientemente integrati in queste politiche. L'efficacia

degli strumenti, delle procedure e dei programmi europei, in particolar modo l'uso a lungo termine e l'attuazione dei risultati a livello locale, risente di queste circostanze.

greenAlps raccomanda che i consigli comunali nominino almeno un membro come referente per le politiche europee. Questa persona avrebbe il compito di comunicare alla comunità informazioni positive valide sui programmi e le iniziative europee. Attività concrete periodiche con gli stakeholder, quali eventi informativi e opportunità di partecipazione attiva, dovrebbero essere incluse nei progetti sin dall'inizio affinché gli stakeholder siano motivati e si mobilitino. Inoltre, il coinvolgimento degli stakeholder deve avere un "pay-off", mostrando loro come le loro idee, la loro esperienza e le loro aspettative sono tenute in considerazione negli esiti del progetto. Informazioni concrete sulle attività in corso e sui risultati intermedi e finali devono essere fornite attraverso canali ufficiali e pubblicazioni, ma anche tramite mezzi di comunicazione e altri sforzi di sensibilizzazione.

4

Vi è la necessità di una maggiore cooperazione fra le comunità e i responsabili dei progetti comunitari. Si richiede una migliore comunicazione relativamente alle iniziative europee a livello locale e regionale affinché i programmi, le procedure e gli strumenti siano accettati e integrati nelle politiche locali.

5 Assicurare attività pilota concrete di implementazione

La maggior parte dei progetti che fanno parte dei programmi europei di cooperazione territoriale sviluppano strategie e strumenti utili, conducono analisi ed elaborano raccomandazioni, ma raramente implementano i risultati dei progetti sul territorio. Misure concrete di conservazione della natura, quali la costruzione di infrastrutture verdi, l'introduzione di misure di protezione della fauna e della flora selvatiche e lo sviluppo di azioni di pianificazione territoriale, legale e politica, dovrebbero essere incluse nei progetti per garantirne l'efficienza e l'accettazione da parte degli stakeholder. Ciò è di particolare importanza nelle cosiddette "aree pilota" direttamente collegate alle comunità, province, regioni e aree protette alpine.

greenAlps raccomanda che le misure di attuazione relative all'oggetto di un progetto siano integrate in qualunque progetto che sia direttamente collegato a una regione o un'area specifica. Ulteriori azioni intraprese oltre la durata del progetto hanno chiaramente implicazioni in termini di risorse. Ciononostante, anche piccoli passi compiuti assieme agli stakeholder possono contribuire ad aumentare il livello di accettazione dei progetti europei.



5

Per ottenere risultati sostenibili, i progetti dovrebbero includere misure di attuazione concrete nelle aree pilota. Tali misure dovrebbero essere incluse nell'oggetto del progetto e implementate sia nel corso che successivamente alla conclusione del progetto stesso.

6

Delegare i comuni ad attuare misure strategiche per la conservazione della biodiversità e la connettività ecologica

I comuni possiedono e gestiscono la maggior parte del territorio alpino. Le loro decisioni in materia di uso del territorio influenzano la biodiversità, la qualità degli ecosistemi e le connessioni tra gli stessi. In alcuni casi, le misure a favore della connettività che vengono attuate dai comuni mancano di una visione a lungo termine e non sono integrate nelle strategie regionali per la connettività. Inoltre, le decisioni prese dai comuni sono spesso influenzate da considerazioni di natura politica a breve termine, quali le prossime elezioni.

greenAlps raccomanda il rafforzamento delle capacità locali attraverso una formazione specifica con l'obiettivo di assicurare il ruolo dei comuni quali unità piccole ma determinanti per la conservazione della biodiversità a lungo termine. I comuni devono essere in grado di sviluppare un quadro strategico comune e vincolante per la protezione della biodiversità e la connettività ecologica, che sia negoziato e concordato a livello regionale. Ciò è particolarmente importante nelle regioni di frontiera, in quanto la connettività ecologica non deve essere interrotta dai confini politici. Si necessitano accordi tra le regioni e i Paesi confinanti. In termini di concreta attuazione, sono fondamentali intese e accordi contrattuali con i proprietari terrieri. Amministrazioni territoriali più grandi e quelle nazionali dovrebbero sostenere le comunità in questi sforzi attraverso speciali finanziamenti dedicati.

6

I comuni, intesi come le più piccole unità territoriali dove è possibile implementare misure per la connettività ecologica e la biodiversità, devono rafforzare la propria capacità di agire in maniera strategica al di fuori dei propri confini in collaborazione con comuni e regioni vicine e, ove possibile, a livello transfrontaliero.

Autorizzare le amministrazioni delle aree protette a operare oltre i confini delle aree protette

La connettività ecologica è un aspetto cardine della protezione della biodiversità. Inoltre, è spesso un tema controverso perché basato direttamente sulla pianificazione concreta del paesaggio e influisce sui diritti di uso del territorio. Le amministrazioni delle aree protette sono responsabili dell'attuazione di misure volte a proteggere la biodiversità e gli ecosistemi nei parchi. La loro missione è garantire il miglior stato di conservazione della biodiversità per le generazioni future. Tuttavia, dati gli attuali quadri normativi e la mancanza di facoltà ad agire oltre i confini del parco, unitamente alle dimensioni relativamente ridotte delle aree protette nelle Alpi, risulta impossibile per i gestori dei parchi portare a termine questo compito tenendo a mente le necessità a lungo termine. La connettività ecologica, fondamentale per assicurare lo scambio genetico necessario per la vitalità a lungo termine delle specie che vivono in queste "isole di conservazione", può essere raggiunta solo collegando i parchi ai territori circostanti, impedendo e invertendo quindi la frammentazione degli spazi naturali.

Nonostante siano state elaborate alcune strategie a favore di reti ecologiche ampie, efficienti e coerenti per le Alpi e per l'Europa in generale, e siano state intraprese alcune azioni isolate e circoscritte per eliminare le barriere, tali azioni locali benché importanti e vantaggiose sono utili ma insufficienti.

Le aree protette esistenti e i siti Natura 2000 rappresentano un'opportunità molto stimolante: il collegamento delle restanti grandi aree più o meno non frammentate delle Alpi (molto spesso nei parchi e nei siti Natura 2000) attraverso una matrice di paesaggio permeabile, basata sulla pianificazione paesaggistica e il coinvolgimento degli stakeholder, offrirebbe una buona possibilità di raggiungere l'obiettivo di protezione degli ecosistemi alpini a lungo termine. La forte partecipazione delle amministrazioni delle aree protette assieme alle comunità circostanti nelle attività finalizzate a spiegare, negoziare e agire a favore della connettività ecologica presenterebbe una classica situazione win-win. Da una parte consentirebbe ai parchi di compiere la propria missione a lungo termine, dall'altra la costituzione di una rete ecologica alpina di aree naturali garantirebbe la sostenibilità a lungo termine dei servizi ecosistemici che giovano alle persone che vivono all'interno e al di fuori delle Alpi.

greenAlps raccomanda che le amministrazioni comunali e provinciali creino la base giuridica per le misure a favore della connettività e conferiscano alle amministrazioni dei parchi la facoltà di attuare tali misure e giocare un ruolo proattivo nel negoziare misure concrete per la conservazione e la connettività con le comunità e i proprietari terrieri.

Le amministrazioni delle aree protette devono avere la facoltà di esercitare il proprio ruolo di protettori della biodiversità a lungo termine avviando, negoziando e attuando misure per la connettività ecologica all'interno e al di fuori delle aree protette sulla base di adeguati fondamenti giuridici.

8 Rafforzare la cooperazione nelle "regioni operative"

La gestione sostenibile delle risorse della biodiversità e di altri tipi di servizi ecosistemici non rientra nei confini amministrativi e settoriali. Oggi, tali confini sono spesso ancora visibili. In particolare, quando le misure vengono messe in atto senza essere integrate in un quadro strategico, le attività per la connettività ecologica hanno una sfera di influenza limitata. La cooperazione trans-settoriale può essere efficace solo se avviene su una scala gestibile in cui tutte le parti coinvolte possono contribuire al raggiungimento di risultati tangibili e l'apprendimento può essere integrato nelle politiche e nei piani operativi. L'esperienza ha dimostrato che le "regioni operative" che vanno oltre i confini nazionali e amministrativi rappresentano il livello più promettente per tali nuovi modelli di cooperazione. Queste "regioni operative" sono definite dagli attori locali per adattarsi alle loro esigenze di un'attuazione efficace. Esempi di queste regioni includono le aree pilota nell'ambito dei progetti Spazio Alpino Econnect e greenAlps, e le regioni LEADER.

greenAlps raccomanda che le amministrazioni a livello locale e nazionale assicurino che la cooperazione nelle "regioni operative" informali sia sostenuta da un impegno politico a lungo termine. Inoltre, è necessario rendere disponibili risorse finanziarie oltre i confini amministrativi e la durata dei singoli progetti.



8

La cooperazione funziona meglio a livello provinciale/regionale (Länder/regioni/cantoni). È necessario rendere disponibili delle risorse dedicate per facilitare la cooperazione e l'attuazione condivisa a livello regionale.

Garantire l'attuazione trans-settoriale delle misure per la connettività ecologica

Le connessioni fra gli habitat di flora e fauna selvatiche sono costituite da una matrice di tipologie di uso del suolo, incluse terre agricole, terreni occupati da insediamenti o complessi industriali e altre terre senza alcuno stato di protezione speciale. Settori chiave che hanno un interesse e un potenziale impatto sul funzionamento degli ecosistemi (ambiente, agricoltura, selvicoltura, pesca, energia, trasporto, edilizia, turismo e pianificazione spaziale/territoriale) spesso hanno finalità contrastanti. Gli obiettivi degli stakeholder in queste aree generalmente non prevedono il miglioramento della connettività ecologica e spesso vi si oppongono. Le zone di insediamento, ad esempio, si concentrano sulla qualità dello spazio vitale per gli abitanti, ma strutture residenziali costruite in posizioni chiave per la connettività ecologica possono disturbare o bloccare completamente la migrazione di animali e piante. I rappresentanti di settori diversi dalla conservazione della natura generalmente non sono consapevoli dell'importanza della connettività ecologica per la protezione della biodiversità. Non sono consapevoli del fatto che le loro decisioni possono favorire od ostacolare la migrazione della flora e della fauna. Tuttavia, tra questi settori e il settore della conservazione della natura esistono potenziali sinergie che devono essere maggiormente sfruttate. L'attuazione di misure per la connettività ecologica necessita del sostegno dei rappresentanti di altri settori.

greenAlps raccomanda che i responsabili della conservazione della natura "traducano" il concetto di connettività ecologica in un linguaggio comprensibile per altri settori. Su questo sono già state fatte delle attività a livello globale che dovrebbero essere adattate al contesto alpino, con esempi illustrativi di facile comprensione. Un aspetto importante da comunicare sono i vantaggi apportati da ecosistemi funzionanti. Il collegamento tra tutte queste attività in vari settori è la pianificazione territoriale che deve fare in modo che la biodiversità e la connettività ecologica non diventino vittime degli interessi individuali o settoriali.

Il concetto di connettività ecologica deve essere meglio compreso nei settori diversi dalla conservazione della natura. Il dialogo e la collaborazione con altri settori sono fondamentali per l'efficace attuazione di misure per la connettività.

Migliorare il controllo di conformità per la realizzazione di azioni di conservazione della biodiversità

Sono disponibili meccanismi legali per tutti gli ambiti della protezione ambientale. Tuttavia, le attività nelle aree pilota dimostrano che questi non sono sufficientemente rispettati. Nonostante siano in vigore meccanismi di applicazione, il rispetto delle normative e l'attuazione di misure efficienti e determinanti sono scarsamente monitorati. Ciò si può osservare a tutti i livelli; i Paesi europei attualmente non stanno adempiendo al loro obbligo di indicare un numero adeguato di siti Natura 2000, non stanno rispettando le norme europee in materia di caccia e non stanno effettuando gli studi necessari sugli impatti ambientali delle nuove infrastrutture. A livello regionale, le procedure, le leggi e il grado di attuazione delle misure di protezione della natura divergono, ostacolando la messa in pratica di azioni efficienti e coordinate. Questo vale in particolare per i sistemi federali di alcuni Paesi alpini, dove la competenza giuridica in materia di protezione della natura è completamente decentralizzata. A livello locale, singoli interessi interferiscono regolarmente con politiche coerenti di protezione della biodiversità, specialmente quelle con una visione a lungo termine. Nelle aree protette, la competenza in materia di diritto dei ranger e di altro personale ufficiale è spesso troppo limitata perché possano intraprendere azioni legali in caso di violazione delle regole delle aree protette.

greenAlps raccomanda un miglioramento del controllo di conformità alle leggi e ai regolamenti, e del monitoraggio dell'efficacia delle misure, incluse quelle promosse dai progetti europei a diversi livelli. Lo sviluppo di alcuni criteri standard europei comuni per gli organismi responsabili dell'attuazione delle norme quali ranger e polizia ambientale, sarebbe utile. Questo metterebbe in evidenza anche gli sforzi a favore della protezione ambientale sia per gli stakeholder politici che per la popolazione in generale.

È necessario un proseguimento delle misure e delle attività volte alla protezione della biodiversità. In generale, è fondamentale che gli strumenti normativi siano rispettati e che vengano incrementate le conseguenze della non conformità.



greenAlps – connecting mountains, people, nature

Il progetto greenAlps ha analizzato le politiche comunitarie a favore della biodiversità e i risultati di altri progetti europei, valutandone l'importanza per le strategie presenti e future di conservazione della natura nello Spazio Alpino. Si è basato su questa analisi e sulle esperienze raccolte dagli stakeholder locali nelle aree pilota per far luce sugli ostacoli e le opportunità di una strategia efficace per la conservazione della biodiversità e l'uso sostenibile delle risorse naturali nello Spazio Alpino. Il progetto è iniziato a settembre 2013 e si è concluso a novembre 2014. È stato cofinanziato dal Fondo Europeo di Sviluppo Regionale come parte del programma Spazio Alpino.

La presente pubblicazione riporta raccomandazioni relative alla modalità in cui i decisori possono attuare le politiche per la biodiversità in modo più incisivo. È possibile scaricare questa e altre pubblicazioni dal sito www.greenalps-project.eu

green  lps



ISBN 979-10-94590-08-9
(versione cartacea)
ISBN 979-10-94590-09-6
(versione elettronica)