

01.083

**Messaggio  
concernente la ratifica dei Protocolli della Convenzione  
per la protezione delle Alpi (Convenzione delle Alpi)**

del 19 dicembre 2001

---

Onorevoli presidenti e consiglieri,

Vi sottoponiamo, per approvazione, il messaggio concernente la ratifica dei Protocolli della Convenzione per la protezione delle Alpi (Convenzione delle Alpi).

Gradite, onorevoli presidenti e consiglieri, l'espressione della nostra alta considerazione.

19 dicembre 2001

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Moritz Leuenberger  
La cancelliera della Confederazione, Annemarie Huber-Hotz

---

## Compendio

*Lo spazio alpino adempie molteplici funzioni economiche ed ecologiche, sia per la popolazione che vi risiede sia per le regioni e i Paesi vicini. Esso è però minacciato, nella sua sostanza economica ed ecologica, dall'evoluzione dell'ordine economico internazionale e dalla crescente pressione antropica sull'ambiente. Per affrontare i problemi comuni mediante una cooperazione transfrontaliera, nell'ottobre del 1989 i rappresentanti dei Paesi alpini hanno incaricato un gruppo di lavoro di mettere a punto una convenzione per la protezione delle Alpi*

*A partire dal 1990 sono così stati elaborati una Convenzione quadro e otto Protocolli di attuazione nei settori «Pianificazione territoriale e sviluppo sostenibile», «Agricoltura di montagna», «Protezione della natura e tutela del paesaggio», «Foreste montane», «Turismo», «Difesa del suolo», «Energia», «Trasporti» nonché il Protocollo «Composizione delle controversie». La Convenzione quadro è entrata in vigore nel marzo del 1995. Essa è stata ratificata da tutte le Parti contraenti, cioè dall'Austria, dalla Germania, dal Liechtenstein, dalla Francia, dalla Slovenia, dalla Comunità europea, da Monaco, dalla Svizzera e dall'Italia.*

*La Svizzera ha ratificato la Convenzione quadro il 28 gennaio 1999. La ratifica dei Protocolli di attuazione fino a quel punto terminati è stata invece rinviata dal Parlamento con il mandato di portare prima a conclusione tutti i Protocolli ancora in corso di negoziazione: questo processo nel frattempo è stato portato a termine. Inoltre, sotto la presidenza della Svizzera (1999 e 2000), tutti e nove i Protocolli sono stati armonizzati sotto il profilo linguistico. Oggetto del presente messaggio sono i nove Protocolli.*

*La ratifica della Convenzione quadro del 1999 è stata possibile solo dopo un lungo processo di avvicinamento tra Confederazione e Cantoni. I Governi degli enti territoriali direttamente interessati hanno seguito inizialmente i negoziati con una certa inquietudine, poiché temevano che la conservazione della qualità dell'ambiente auspicata nell'ambito della Convenzione venisse realizzata unilateralmente a detrimento degli interessi economici della popolazione residente. Tra il 1992 e il 1994 la Svizzera si è adoperata per rafforzare gli aspetti socioeconomici nei Protocolli. I ministri degli Stati alpini hanno dato seguito alle proposte formulate dalla Svizzera. Le disposizioni relative alla sussidiarietà, alla partecipazione alle deliberazioni, al promovimento regionale e alla compensazione sono state accolte in tutti i Protocolli come formulazioni standard. Le esigenze relative allo sviluppo economico sono state integrate soprattutto nel vecchio Protocollo «Pianificazione territoriale», rinominato «Pianificazione territoriale e sviluppo sostenibile».*

*Ai successi della delegazione svizzera nei negoziati internazionali ha fatto seguito la ricerca di un'intesa a livello di politica interna. Di particolare rilievo a questo proposito è stata la riunione di Arosa del 23/24 agosto 1996. La Confederazione e i Cantoni si sono trovati d'accordo sul fatto che la partecipazione alla Convenzione delle Alpi risulta vantaggiosa per la Svizzera e per i Cantoni di montagna. I risultati più importanti sono stati fissati in una dichiarazione comune della Confederazione e dei Cantoni alpini articolata sui seguenti punti: la necessità di una concor-*

---

*danza tra il diritto svizzero e le esigenze dei Protocolli, il livello di esecuzione, la considerazione degli effetti regionali nelle decisioni federali settoriali e infine la volontà politica di mettere in atto la Convenzione delle Alpi garantendo un giusto equilibrio tra protezione e sfruttamento delle risorse.*

*In considerazione della prevista ratifica dei Protocolli, il 6 giugno 2001 si è tenuta a Glarona un'altra conferenza della Confederazione e dei Cantoni al fine di procedere a una nuova valutazione della situazione. Si è constatato che i risultati della riunione di Arosa sono tuttora validi e che i Cantoni alpini sono pronti a sostenere la ratifica dei Protocolli.*

*L'attuazione della Convenzione e dei nove Protocolli oggetto di questo messaggio non richiederà modifiche delle leggi o delle ordinanze del nostro Paese. Il presente messaggio illustra la volontà politica del Consiglio federale di tenere conto in modo equilibrato, nell'attuazione della Convenzione delle Alpi, della protezione delle risorse e delle possibilità di sviluppo economico della popolazione residente. Esso mostra che per attuare la Convenzione non è necessario prevedere politiche o strutture speciali. Sottolinea che la Convenzione e i suoi Protocolli devono servire invece a esaminare i diversi aspetti di ciascun progetto concernente le regioni di montagna. Indica punti di riferimento concreti sul modo in cui gli obiettivi della Convenzione vanno considerati nella politica quotidiana. La Convenzione delle Alpi e i relativi Protocolli diventano così uno strumento per l'ulteriore sviluppo di una politica globale in favore delle regioni di montagna. Il messaggio mette inoltre in evidenza il fatto che la ratifica dei Protocolli non comporterà alcun trasferimento di competenze tra la Confederazione e i Cantoni, che l'esecuzione della Convenzione spetterà in larga misura ai Cantoni alpini e che la collaborazione transfrontaliera sarà facilitata grazie a una certa armonizzazione degli obiettivi perseguiti nello spazio alpino.*

*L'ampiezza tematica della Convenzione e dei Protocolli, e la volontà della Confederazione di coinvolgere in tutte le tappe del processo gli esecutivi dei Cantoni alpini e di far partecipare in maniera adeguata anche cerchie non governative, esigono una collaborazione vincolante dei diversi interessati. Il lavoro in seno all'Amministrazione federale e la collaborazione tra la Confederazione e i Cantoni alpini, posti sotto la direzione dell'Ufficio federale dello sviluppo territoriale (USTE) che dal 1° gennaio 2001 ha rilevato la responsabilità per la Convenzione delle Alpi dall'Ufficio federale dell'ambiente, delle foreste e del paesaggio (UFAFP), sono svolti nell'ambito della Conferenza della Confederazione sull'assetto del territorio (CAT). Le cerchie non governative sono informate e consultate a intervalli regolari in merito all'attuazione e agli sviluppi della Convenzione.*

*Siccome le misure proposte nel presente messaggio sono applicabili in primo luogo a progetti e programmi, presenti o futuri, elaborati indipendentemente dalla Convenzione delle Alpi e dai relativi Protocolli e in virtù del fatto che i lavori saranno effettuati in seno a strutture organizzative esistenti, la Confederazione non dovrà sopportare spese supplementari.*

# Messaggio

- 1** **Parte generale**
- 1.1** **Situazione iniziale**
- 1.1.1** **Ratifica della Convenzione quadro del 1999; oggetto del presente messaggio**

La Convenzione delle Alpi è un trattato internazionale composto da una Convenzione quadro, dai Protocolli di attuazione su specifici temi che ne discendono e da un Protocollo sulla composizione delle controversie. Il 28 gennaio 1999 la Svizzera ha già ratificato la Convenzione quadro nonché il Protocollo di Monaco concernente l'adesione di Monaco. Oggetto del presente messaggio sono otto Protocolli di attuazione e il Protocollo sulla composizione delle controversie.

La Svizzera ha firmato la Convenzione quadro il 7 novembre 1991 assieme alla Germania, alla Francia, all'Italia, al Liechtenstein, all'Austria e alla Comunità europea. La Slovenia ha firmato il 29 marzo 1993 e Monaco il 20 dicembre 1994. Tra il 1994 e il 1999 la Convenzione è stata ratificata da tutte le Parti contraenti. Tra il 1994 e il 2000 sono stati elaborati a livello internazionale i singoli Protocolli che sono stati approvati dalle Conferenze delle Alpi e firmati dalla maggior parte degli Stati dell'arco alpino.

In Svizzera la procedura che ha portato alla ratifica della Convenzione quadro nel 1999 si è prolungata nel tempo ed è stata possibile solo dopo che la Confederazione e i Cantoni sono riusciti a trovare un'intesa con la riunione di Arosa (23/24 agosto 1996) e nelle successive conferenze di Berna (marzo 1997) e di Sarnen (maggio 1997) (cfr. il n. 1.2.4). Per contro, la ratifica dei Protocolli di attuazione fino ad allora terminati è stata rinviata dal Parlamento con il mandato di portare prima a conclusione tutti i Protocolli ancora oggetto di negoziazione. Nel frattempo, tutti i Protocolli sono terminati. Inoltre, sotto la presidenza della Svizzera (1999 e 2000) i nove Protocolli sono stati armonizzati sotto il profilo linguistico.

I seguenti Protocolli giusta l'articolo 2 della Convenzione delle Alpi sono stati conclusi nei negoziati internazionali e finora firmati dalla maggioranza delle Parti contraenti, tra cui anche la Svizzera: «Pianificazione territoriale e sviluppo sostenibile», «Agricoltura di montagna», «Protezione della natura e tutela del paesaggio», «Foreste montane», «Turismo», «Difesa del suolo», «Energia», «Trasporti» e «Composizione delle controversie».

La Convenzione delle Alpi (cfr. l'art. 2) sollecita inoltre le Parti contraenti ad adottare misure adeguate in altri campi, segnatamente popolazione e cultura, salvaguardia della qualità dell'aria, idroeconomia ed economia dei rifiuti. Al momento attuale nessuno di questi temi è in elaborazione. Le Parti contraenti convengono sull'opportunità di ratificare e attuare i nove Protocolli menzionati prima di dare inizio alla messa a punto di eventuali nuovi Protocolli.

I Protocolli oggetto del presente messaggio non saranno più sottoposti a procedura di consultazione in virtù del fatto che ogni singolo Protocollo è stato già oggetto di consultazione (cfr. i n. 1.4.2 e 1.4.3).

## 1.1.2

### Intesa tra Confederazione e Cantoni

Il messaggio del 10 settembre 1997<sup>1</sup> concernente la ratifica della Convenzione quadro e di diversi Protocolli aggiuntivi era stato elaborato in stretta collaborazione tra la Confederazione e i Cantoni. In seguito all'opposizione, manifestata all'inizio del processo relativo alla Convenzione delle Alpi, segnatamente da parte dei Cantoni di montagna i quali ritenevano che il trattato avesse privilegiato eccessivamente gli aspetti della protezione a scapito dell'utilizzazione e che non avesse tenuto in sufficiente considerazione il principio della sussidiarietà, la delegazione svizzera era riuscita a conseguire decisivi miglioramenti nei negoziati internazionali. Tra l'altro, per iniziativa svizzera si è potuto integrare in tutti i Protocolli disposizioni di contenuto identico sul ruolo degli enti territoriali e sul rispetto del principio di sussidiarietà. Inoltre, il precedente Protocollo «Pianificazione territoriale» è stato completato introducendo aspetti relativi allo sviluppo economico e rinominato «Pianificazione territoriale e sviluppo sostenibile».

Alle trattative internazionali ha fatto seguito un processo di ricerca d'intesa a livello di politica interna, caratterizzato segnatamente dalla riunione di Arosa del 23 e 24 agosto 1996 (cfr. il n. 1.2.4.2). La Confederazione e i Cantoni si sono trovati d'accordo sul fatto che la partecipazione della Svizzera alla Convenzione delle Alpi è vantaggiosa tanto per la Svizzera come per i Cantoni di montagna. L'accordo tra la Confederazione e i Cantoni era basato su un'intesa segnatamente nei seguenti settori:

- la Convenzione delle Alpi e i relativi Protocolli non richiedono adeguamenti delle basi legali in Svizzera;
- la Convenzione delle Alpi dovrà contribuire a rendere più dinamica e consolidare a livello internazionale la politica in favore delle regioni di montagna in Svizzera;
- la ripartizione interna delle competenze – e con ciò il ruolo centrale dei Cantoni nell'esecuzione – rimane salvaguardata;
- benché da un punto di vista giuridico tutti i Protocolli siano equivalenti, a livello di politica interna si attribuisce, in vista dell'attuazione, un ruolo chiave al Protocollo «Pianificazione territoriale e sviluppo sostenibile» poiché tale Protocollo tiene particolarmente conto delle esigenze svizzere in merito al principio di sussidiarietà e allo sviluppo economico.

Per i motivi ricordati sopra, le Camere federali hanno quindi deciso di ratificare la Convenzione quadro, non ancora però i Protocolli di attuazione. In vista della prevista ratifica dei Protocolli, la Confederazione e i Cantoni hanno convenuto, in occasione della Conferenza di Glarona del 6 giugno 2001, che i principi sopra menzionati rimangono validi anche alla luce della situazione attuale, ossia in seguito alla conclusione di tutte le negoziazioni sui Protocolli e dopo che i relativi contenuti sono stati pienamente chiariti.

Per quanto riguarda la priorità a livello di politica interna del Protocollo «Pianificazione territoriale e sviluppo sostenibile» va specialmente posto in evidenza il fatto che, al fine di sottolineare quest'aspetto, il nostro Collegio ha provveduto a trasferi-

<sup>1</sup> Messaggio del 10 settembre 1997 concernente la Convenzione per la protezione delle Alpi (Convenzione delle Alpi) e diversi protocolli aggiuntivi (FF 1997 IV 493).

re il dossier della Convenzione delle Alpi dal 1° gennaio 2001 dall'UFAPF all'USTE, ossia al servizio specializzato per la pianificazione del territorio e lo sviluppo sostenibile. In questo modo si vuole garantire che l'attuazione della Convenzione delle Alpi risulti armonizzata, dal punto di vista dei contenuti e delle procedure, con la politica di ordinamento del territorio.

Il nostro Collegio ha sempre sostenuto esplicitamente la volontà di integrare la Convenzione delle Alpi nella politica di ordinamento del territorio. I documenti strategici determinanti a questo proposito sono il nostro messaggio del 28 febbraio 1996<sup>2</sup> relativo al riorientamento della politica regionale e il rapporto del 22 maggio 1996<sup>3</sup> sulle linee guida per l'ordinamento del territorio svizzero, nel quale abbiamo presentato gli obiettivi, le strategie e i settori di attuazione in materia di politica di ordinamento del territorio sul piano federale. Al fine di promuovere lo sviluppo sostenibile dello spazio alpino, intendiamo contribuire sia a rafforzare lo spazio vitale e la zona economica alpina sia a preservarne la natura e il paesaggio. La nuova politica regionale, la nuova perequazione finanziaria e la nuova politica agraria riflettono questa volontà. La Convenzione delle Alpi sosterrà e garantirà gli sforzi fatti dal nostro Paese al fine di trovare un giusto equilibrio tra la protezione e lo sfruttamento dello spazio alpino.

La ridefinizione della competenza per la Convenzione delle Alpi con il trasferimento dall'UFAPF all'USTE contribuirà a una politica coerente a favore delle regioni di montagna negli anni a venire segnatamente anche in virtù del fatto che, unitamente al programma «Alpine Space» nel quadro dell'iniziativa comunitaria dell'UE INTERREG IIIB (cfr. il n. 1.2.6), in Svizzera anch'esso sotto l'egida dell'USTE, ora due importanti programmi concernenti la politica in materia di regioni montane sono posti sotto la responsabilità dello stesso Ufficio.

### **1.1.3 L'interesse della Svizzera alla ratifica dei Protocolli**

Il nostro Collegio è del parere che, dopo la Convenzione quadro, anche la ratifica dei Protocolli di attuazione e di quello sulla composizione delle controversie sia nell'interesse della Svizzera. Partendo dalla considerazione che in Svizzera non v'è nessuna necessità di adattamento delle leggi, che l'ordinamento interno delle competenze rimane inalterato e che resta salvaguardato il principio di sussidiarietà, elenchiamo segnatamente le seguenti ragioni.

- Sul piano nazionale la Convenzione delle Alpi sostiene e dinamizza gli sforzi per un'evoluzione sostenibile e durevole delle regioni di montagna.
- Sul piano internazionale si persegue un'armonizzazione del livello di protezione. In considerazione dell'elevato standard in Svizzera, la necessità d'agire sussiste in primo luogo per alcune altre Parti contraenti. Con ciò si crea, per esempio nel settore del turismo alpino, una situazione di «par condicio» per gli operatori svizzeri.
- La politica svizzera in favore delle regioni di montagna, per esempio nel quadro della politica in materia di agricoltura di montagna e della politica

<sup>2</sup> FF 1996 II 976

<sup>3</sup> FF 1996 III 499

regionale, viene fondata contrattualmente a livello internazionale con il coinvolgimento dell'Unione Europea e assicurata per l'avvenire, il che è nell'interesse di uno sviluppo sostenibile delle regioni di montagna, qualunque sia la via all'integrazione europea che la Svizzera vorrà percorrere in futuro.

- La Svizzera può partecipare alle deliberazioni e alle decisioni sul piano internazionale in merito a un ambito settoriale che concerne i due terzi della superficie del nostro Paese e gran parte della popolazione, assumendo così responsabilità di politica estera. Con la ratifica della Convenzione quadro la Svizzera ha compiuto un primo, importante passo. Soltanto la ratifica dei Protocolli permette però una partecipazione a pieno titolo.
- La Convenzione delle Alpi offre alla Svizzera quale Paese esterno all'UE una benvenuta opportunità di influire sulle politiche inerenti le regioni di montagna rilevanti per la Svizzera, come per esempio la politica dei trasporti e la politica concernente l'agricoltura di montagna, dei Paesi vicini e dell'Unione europea.
- Infine, una partecipazione a pieno titolo alla Convenzione delle Alpi comporta segnatamente nel settore del turismo un effetto positivo a livello di immagine in relazione agli standard di qualità e ambientali, mentre una posizione di isolamento rispetto agli altri Partner contraenti potrebbe essere sfruttata a danno dei nostri offerenti.

Alla conferenza di Glarona del 6 giugno 2001 i Cantoni hanno espresso la loro condivisione di queste valutazioni della Confederazione.

## **1.2 La Convenzione delle Alpi - visione d'insieme**

### **1.2.1 Le sfide nello spazio alpino**

La diversità delle condizioni quadro non facilita lo sviluppo di una politica comune per lo spazio alpino. Le Alpi presentano realtà geografiche molto diverse. Sono suddivise tra diversi Stati che si distinguono nettamente gli uni dagli altri per la loro evoluzione demografica, le loro infrastrutture di trasporto e la loro politica turistica e agricola. Inoltre i centri politici si trovano al di fuori della regione alpina. Oggi, anche nelle Alpi, molti problemi economici ed ecologici vanno però al di là delle frontiere nazionali e devono pertanto essere risolti su scala alpina o addirittura in un contesto paneuropeo. Un approccio comune è inoltre necessario al fine di garantire uno sviluppo socioeconomico, culturale ed ecologico autonomo di queste regioni nei confronti dei grossi centri. La Convenzione delle Alpi e i suoi Protocolli sui disparati temi costituiscono un quadro adeguato per la collaborazione internazionale nei settori menzionati.

### **1.2.2 Importanza e struttura della Convenzione delle Alpi**

Lo scopo della Convenzione delle Alpi e dei suoi Protocolli è quello di creare le condizioni generali favorevoli a uno sviluppo sostenibile dell'intero territorio alpino. La preservazione delle diverse funzioni dell'area alpina come spazio vitale, am-

biente naturale e spazio economico è garantita per mezzo di misure congiunte che tengono conto degli aspetti ecologici e di quelli economici. La Convenzione promuove da un lato la cooperazione transfrontaliera volta ad affrontare le esigenze e risolvere i problemi comuni in diversi ambiti e dall'altro l'armonizzazione del livello di protezione nell'intero arco alpino. La Convenzione vuole favorire una presa di coscienza della popolazione residente sulle potenzialità e sui problemi comuni e inoltre rendere la popolazione residente al di fuori della zona alpina partecipe alle esigenze delle regioni di montagna. È pertanto uno strumento per porre in risalto le preoccupazioni specifiche dello spazio alpino in quanto regione «sensibile» all'interno dell'Europa.

Per tenere conto della diversità regionale la Convenzione delle Alpi attribuisce grande importanza alla partecipazione degli enti territoriali.

La Convenzione è composta dalla Convenzione quadro di tenore generale e da una serie di Protocolli di attuazione concernenti diversi ambiti settoriali:

Convenzione quadro	<b>Convenzione per la protezione delle Alpi (Convenzione delle Alpi)</b> Firmata il 7 novembre 1991. Entrata in vigore il 6 marzo 1995. Ratificata da tutte le Parti contraenti ed entrata in vigore per tutte le Parti contraenti.
Protocolli terminati	Pianificazione territoriale e sviluppo sostenibile Agricoltura di montagna Protezione della natura e tutela del paesaggio Foreste montane Turismo Difesa del suolo Energia Trasporti Composizione delle controversie
Protocolli in fase di negoziazione	Nessuno

### 1.2.3 Sintesi dei negoziati internazionali

- Nel 1986 la Commissione internazionale per la protezione delle regioni alpine CIPRA prende l'iniziativa di una Convenzione delle Alpi.
- Ottobre 1989: Prima Conferenza delle Alpi a Berchtesgaden (Germania)

Vi partecipano i ministri dell'ambiente di Germania, Francia, Italia, Liechtenstein, Austria, Svizzera e Jugoslavia nonché un delegato della Comunità europea. I rappresentanti dei diversi Paesi adottano una risoluzione di principio<sup>4</sup> nella quale sono enunciati i problemi principali nonché le strategie risolutive da perseguire programmaticamente finalizzate a una «economia sostenibile». Essi istituiscono il Gruppo di funzionari superiori posto

<sup>4</sup> Risoluzione dei ministri dell'ambiente riuniti a Berchtesgaden in occasione della Conferenza internazionale sulla protezione delle Alpi, ottobre 1989.

sotto la responsabilità dell'Austria. Questo gruppo riceve il mandato di elaborare una convenzione quadro nonché i relativi Protocolli d'applicazione concernenti cinque settori.

Su questa base nel corso del 1990 vengono istituiti cinque gruppi di esperti per negoziare protocolli nei settori «Protezione della natura e tutela del paesaggio» (sotto la responsabilità della Germania), «Trasporti» (sotto la responsabilità della Svizzera), «Agricoltura di montagna» (sotto la responsabilità dell'Italia), «Turismo» (sotto la responsabilità della Francia) e «Pianificazione territoriale» (sotto la responsabilità della Francia).

- Novembre 1991: Seconda Conferenza delle Alpi a Salisburgo (Austria)

La «Convenzione per la protezione delle Alpi (Convenzione delle Alpi)» è firmata dai ministri dell'ambiente dei sette Paesi dell'area alpina partecipanti e dal rappresentante della Comunità europea. I ministri prendono inoltre atto dell'istituzione di tre nuovi gruppi di esperti per l'elaborazione dei Protocolli «Foreste montane» (sotto la responsabilità dell'Austria), «Energia» (sotto la responsabilità dell'Italia) e «Difesa del suolo» (sotto la responsabilità della Germania). La presidenza del Gruppo di funzionari superiori è attribuita alla Francia.

- Marzo 1994: Conferenza ministeriale straordinaria a Parigi (Francia)

I ministri degli Stati dell'area alpina decidono, su proposta della Svizzera, di prendere maggiormente in considerazione le esigenze socioeconomiche della popolazione residente nelle Alpi. Un protocollo separato «Popolazione ed economia» è rifiutato ma il Protocollo «Pianificazione territoriale» viene ampliato in misura decisiva e rinominato «Pianificazione territoriale e sviluppo sostenibile». Sono inoltre definite formulazioni standard per tutti i Protocolli per quanto concerne la partecipazione e il promovimento regionale.

- 1994: Ratifica della Convenzione quadro da parte dell'Austria, della Germania e del Liechtenstein.

- Dicembre 1994: Terza Conferenza delle Alpi a Chambéry (Francia)

Le Parti contraenti e Monaco firmano un Protocollo che rende possibile, una volta entrato in vigore, l'adesione di Monaco alla Convenzione. I ministri dell'ambiente di Germania, Francia, Italia, Monaco e Slovenia nonché il rappresentante della Comunità europea firmano i Protocolli «Protezione della natura e tutela del paesaggio», «Agricoltura di montagna» e «Pianificazione territoriale e sviluppo sostenibile». L'Austria dichiara che firmerà i Protocolli terminati soltanto quando il protocollo «Trasporti» sarà stato concluso in maniera per essa soddisfacente. I ministri approvano inoltre le grandi linee di un sistema di osservazione delle Alpi destinato a fornire ai responsabili delle decisioni importanti dati sullo spazio alpino.

- Marzo 1995: La Convenzione quadro entra in vigore.

- 1995: Ratifica della Convenzione quadro da parte della Slovenia e della Francia.

- Febbraio 1996: Quarta Conferenza delle Alpi e prima Conferenza delle Parti contraenti a Brdo/Slovenia

I ministri dell'ambiente di Germania, Francia, Italia, Monaco e Slovenia nonché il rappresentante della Comunità europea firmano il Protocollo «Foreste montane». I negoziati sul Protocollo «Turismo» vengono terminati. Per il sistema di osservazione e di informazione delle Alpi viene decisa una fase pilota di tre anni a decorrere dal 1997.

- 1996: Ratifica della Convenzione quadro da parte della Comunità europea  
In seguito soprattutto a interventi della delegazione svizzera, la Convenzione e i Protocolli, in origine piuttosto orientati alla protezione delle risorse, evolvono a dispositivo contrattuale globale che tiene conto in modo equilibrato sia degli aspetti di utilizzazione sia di quelli relativi alla protezione delle risorse (cfr. il n. 1.2.4.1).
- Fine 1996: Conclusione del Protocollo «Difesa del suolo».
- 1997-1999: Fase pilota triennale del Sistema di osservazione e di informazione delle Alpi (SOIA). La Comunità europea finanzia quest'esperimento pilota terminandolo nel febbraio del 1999. Da allora i lavori, coordinati da un gruppo di lavoro, vengono svolti in modo decentrato nelle Parti alla Convenzione.
- Ottobre 1998: Quinta Conferenza delle Alpi a Bled (Slovenia)  
Un gruppo di lavoro ad hoc è incaricato della messa a punto di una procedura di consultazione e di composizione delle controversie (questi lavori sono sfociati nel Protocollo «Composizione delle controversie»). La Conferenza dichiara terminati i Protocolli «Difesa del suolo» e «Energia» che vengono firmati dalla maggior parte delle Parti. La Svizzera firma i Protocolli «Pianificazione territoriale e sviluppo sostenibile», «Agricoltura di montagna», «Protezione della natura e tutela del paesaggio», «Foreste montane», «Turismo» e «Difesa del suolo». Il Liechtenstein assume la presidenza del gruppo di lavoro incaricato della continuazione dei lavori di messa a punto del controverso Protocollo «Trasporti». Il punto più discusso riguarda il divieto completo di costruzione di nuove strade di grande comunicazione nelle Alpi.  
La presidenza della Convenzione delle Alpi per gli anni 1999 e 2000 passa alla Svizzera.
- Dicembre 1998: Monaco ratifica la Convenzione delle Alpi.
- Gennaio 1999: La Svizzera ratifica la Convenzione delle Alpi e il Protocollo di Monaco.
- Aprile 1999: La Convenzione delle Alpi e il Protocollo di Monaco entrano in vigore per la Svizzera.
- Ottobre 1999: L'Italia è l'ultimo Paese a ratificare la Convenzione.

- Ottobre 1999: Presieduta dalla Svizzera, si tiene a Interlaken la prima seduta del Comitato permanente della Conferenza delle Alpi. Il Protocollo «Trasporti» è licenziato per le consultazioni nazionali.
- Aprile 2000: A seguito delle consultazioni, il Protocollo «Trasporti» è emendato e armonizzato dal punto di vista linguistico.
- Estate 2000: Nel corso di una Conferenza a Vienna appositamente convocata tutti gli attuali Protocolli (eccetto quello sui trasporti già armonizzato nell'aprile 2000) vengono definitivamente armonizzati dal punto di vista linguistico (cfr. il n. 1.4.1).
- Ottobre 2000: VI Conferenza delle Alpi a Lucerna (Svizzera)  
I ministri di sette Parti contraenti firmano il Protocollo «Trasporti» e il Protocollo «Composizione delle controversie». La Svizzera firma in aggiunta il Protocollo «Energia». L'armonizzazione dal punto di vista linguistico dei Protocolli viene approvata e si decide l'istituzione di un Segretariato permanente. La decisione sulla sede è demandata alla VII Conferenza delle Alpi.  
L'Austria, che in attesa del Protocollo «Trasporti» non aveva fino a quel momento firmato nessun Protocollo, firma tutti e nove i Protocolli.  
La presidenza della Convenzione delle Alpi per gli anni 2001 e 2002 passa all'Italia.
- Gennaio 2001: La Commissione europea raccomanda al Consiglio la firma del Protocollo sui trasporti a nome dell'UE.
- 2001: Quasi tutte le Parti alla Convenzione delle Alpi danno avvio alla procedura di ratifica.
- 6/7 settembre 2001: XX riunione del Comitato permanente della Conferenza delle Alpi ad Aosta sotto presidenza italiana.

## **1.2.4                      Panoramica del processo a livello nazionale**

### **1.2.4.1                    Dall'inizio dei negoziati alla riunione di Arosa**

Le regioni direttamente interessate dalla Convenzione nei diversi Paesi, in Svizzera i Cantoni alpini, hanno ritenuto sin dall'inizio di essere troppo poco associate all'elaborazione della Convenzione quadro e dei suoi Protocolli. Esse temevano che la preservazione della qualità ambientale prevista dalla Convenzione fosse realizzata unilateralmente a scapito degli interessi economici della popolazione residente. In Svizzera questi timori sono stati espressi in occasione della procedura di consultazione condotta nella primavera 1991 (cfr. il n. 1.4.2): la maggior parte dei Cantoni alpini e numerose associazioni economiche si sono mostrate preoccupate o hanno rifiutato in blocco la Convenzione o i Protocolli. Va menzionato che la maggior parte delle associazioni di protezione della natura e del paesaggio riteneva invece che il progetto sottoposto in consultazione non andasse abbastanza lontano.

Alla Conferenza delle Alpi di Salisburgo (novembre 1991) abbiamo tenuto conto dell'atteggiamento di rifiuto mostrato dalla maggioranza dei Cantoni alpini nei confronti della Convenzione e l'abbiamo firmata apponendo una riserva per quanto concerne la sua ratifica. Abbiamo poi annunciato che avremmo chiesto l'approvazione della Convenzione alle Camere federali soltanto quando i negoziati sui primi Protocolli aggiuntivi si fossero conclusi in maniera soddisfacente per il nostro Paese.

Nel 1992 la Svizzera ha ricevuto dal Gruppo di funzionari superiori il mandato di elaborare un documento di discussione sugli obiettivi, gli strumenti e le misure atti a meglio assicurare le basi vitali e le possibilità di sviluppo economico della popolazione residente, conformemente all'articolo 2 paragrafo 2 lettera a della Convenzione delle Alpi. Su mandato dell'UFAFP il Gruppo svizzero per le regioni di montagna (SAB) ha redatto a questo proposito nel marzo 1993 il rapporto «Analisi degli aspetti socioeconomici della Convenzione delle Alpi e dei suoi Protocolli»<sup>5</sup>. Detto rapporto ha suscitato un'ampia eco positiva soprattutto tra i Cantoni alpini. In seguito, nel giugno 1993, il capo del Dipartimento federale dell'interno ha istituito un gruppo di lavoro composto da rappresentanti della Confederazione, dei Cantoni alpini, del SAB e della Lega Svizzera per la Protezione della Natura (LSPN; ora Pro Natura), gruppo presieduto dal professor P. Messerli (Università di Berna). Fondandosi sul rapporto del SAB, il gruppo di lavoro ha redatto le grandi linee di un Protocollo separato «Popolazione e economia» e ha formulato alcune proposte per ancorare le questioni socioeconomiche nei cinque progetti di protocollo esistenti. I risultati delle attività del gruppo di lavoro sono poi stati trasmessi ai ministri dell'ambiente degli Stati alpini e alla Comunità europea.

Nonostante il protocollo separato «Popolazione e economia» sia stato respinto alla Conferenza ministeriale straordinaria riunita a Parigi nel marzo 1994, molte disposizioni relative alla sussidiarietà, alla partecipazione alle decisioni, al promovimento regionale e alla compensazione sono state accettate quali formulazioni standard in tutti i Protocolli e nel Protocollo allargato «Pianificazione territoriale e sviluppo sostenibile».

Nell'ambito della procedura di consultazione condotta nell'estate 1994 numerosi Cantoni alpini, segnatamente quelli rappresentati in seno alla Conferenza governativa dei Cantoni alpini, nonché numerose associazioni economiche, hanno continuato ad opporsi ai testi dei Protocolli esistenti e si sono mostrati delusi del risultato del processo di negoziazione internazionale (cfr. il n. 1.4.2).

La delegazione svizzera è riuscita in seguito a ottenere che altre esigenze dei Cantoni alpini, concernenti in particolare la partecipazione degli enti territoriali, la presa in considerazione degli interessi della popolazione residente nonché la compensazione delle prestazioni particolari, fossero inserite nei testi dei Protocolli.

Questo ha condotto a un miglioramento della collaborazione tra la Confederazione e i Cantoni. La Conferenza governativa dei Cantoni alpini ha tuttavia mantenuto il proprio giudizio negativo sui Protocolli. Nell'autunno 1995 ha suggerito al nostro Collegio di abbandonare il processo di negoziazione, mentre le organizzazioni di protezione dell'ambiente reclamavano con insistenza una ratifica della Convenzione.

<sup>5</sup> Documenti sull'ambiente n. 2: Analisi degli aspetti socioeconomici della Convenzione delle Alpi e dei suoi Protocolli, UFAFP, 1993.

Nel febbraio 1996, dopo verifica approfondita, siamo giunti alla conclusione che con l'introduzione degli articoli standard in tutti i Protocolli e l'ampliamento del Protocollo «Pianificazione territoriale e sviluppo sostenibile» le rivendicazioni dei Cantoni alpini siano state in larga misura adempiute tanto dal profilo qualitativo quanto da quello quantitativo e nei limiti di quanto fattibile sul piano internazionale. Abbiamo reso noto la nostra posizione nelle risposte alla Conferenza governativa dei Cantoni alpini e all'interpellanza Semadeni<sup>6</sup>.

Abbiamo inoltre affermato che la Convenzione offre ai Paesi alpini una buona base di collaborazione in tutti i settori importanti per la protezione e lo sviluppo sostenibile dell'area alpina e che l'armonizzazione degli standard ecologici nell'arco alpino è sicuramente un fatto positivo per la Svizzera. Abbiamo deciso che le divergenze rimanenti siano da appianare in stretta collaborazione tra la Confederazione e i Cantoni. La Conferenza governativa dei Cantoni alpini e la Confederazione hanno quindi convenuto di istituire un gruppo di lavoro paritario al fine di determinare le condizioni generali e lo scadenzario della ratifica della Convenzione e dei suoi Protocolli.

#### **1.2.4.2 La riunione di Arosa (23 e 24 agosto 1996)**

Ad Arosa, sotto la direzione della signora Ruth Dreifuss, consigliere federale, e di Klaus Huber, consigliere di Stato (GR), membri e delegati degli esecutivi dei Cantoni di Berna, Grigioni, Obvaldo, Uri, San Gallo, Vaud e Vallese hanno incontrato i direttori o i rappresentanti della Direzione del diritto internazionale pubblico e dell'Ufficio federale dell'ambiente, delle foreste e del paesaggio, dell'Ufficio federale della pianificazione del territorio (l'attuale USTE), dell'Ufficio federale dell'industria, delle arti e mestieri e del lavoro (l'attuale Segretariato di Stato dell'economia), dell'Ufficio federale dell'agricoltura, dell'Ufficio federale dei trasporti e dell'Ufficio federale dell'economia delle acque (l'attuale Ufficio federale delle acque e della geologia). Dopo un'analisi dettagliata dei Protocolli è stato possibile trovare un accordo sui punti litigiosi. L'accordo è stato fissato nella *Dichiarazione sulla Convenzione delle Alpi* che ha il tenore seguente:

«Le disposizioni della Convenzione delle Alpi e dei suoi Protocolli già redatti corrispondono in larga misura al diritto svizzero attualmente in vigore. Le leggi svizzere esistenti permettono di rispondere alle esigenze poste dalla Convenzione delle Alpi; spesso vanno addirittura oltre. Non saranno pertanto necessarie revisioni di legge. In alcuni casi potranno essere fatte dichiarazioni interpretative in occasione della ratifica dei Protocolli; il Consiglio federale può inoltre inserire spiegazioni nel messaggio all'Assemblea federale, al fine di garantire la necessaria chiarezza.

La Convenzione delle Alpi si prefigge di promuovere lo sviluppo sostenibile dello spazio alpino creando un equilibrio tra la protezione dell'ambiente e lo sfruttamento economico. Sottolinea in tal modo l'importanza particolare dell'arco alpino in quanto ambiente naturale, spazio vitale, zona economica e luogo ricreativo.

<sup>6</sup> Interpellanza Semadeni del 13 dicembre 1995 (95.3583): Ratifica della Convenzione delle Alpi.

Dal profilo della politica estera, la Convenzione delle Alpi offre alla Svizzera l'occasione di esprimere la sua volontà di partecipare alla ricerca di soluzioni a livello internazionale e transfrontaliero.

Il messaggio del Consiglio federale all'Assemblea federale sulla ratifica della Convenzione permetterà di sottolineare l'importanza e il valore dello spazio alpino in Svizzera e di confermare la politica attuale di aiuto alle regioni di montagna, dandole una nuova legittimazione, consolidandola e consentendole di svilupparsi.

L'esecuzione dei Protocolli è in larga misura di competenza dei Cantoni.

La Confederazione è pronta a offrire tutto il suo sostegno ai Cantoni per l'attuazione e la realizzazione dell'obiettivo comune di sviluppo sostenibile. I progetti futuri e quelli già in corso devono segnatamente tener conto dell'impatto regionale delle misure prese nei diversi settori.»

Con queste premesse la via era pertanto libera per l'elaborazione del messaggio di ratifica, processo che è stato condotto anch'esso in costruttiva collaborazione tra la Confederazione e i Cantoni alpini.

### **1.2.4.3 La ratifica della Convenzione quadro da parte della Svizzera**

In occasione della riunione di Arosa del 23 e 24 agosto 1996 è stato deciso di elaborare il messaggio concernente la ratifica della Convenzione delle Alpi (Convenzione quadro) e dei cinque Protocolli allora terminati ma non ancora firmati dalla Svizzera, vale a dire «Pianificazione territoriale e sviluppo sostenibile», «Agricoltura di montagna», «Protezione della natura e tutela del paesaggio», «Foreste montane» e «Turismo».

#### *Le principali preoccupazioni dei Cantoni*

Nel corso dell'elaborazione del messaggio del 1997, la Confederazione e i Cantoni alpini hanno raggiunto, in occasione della conferenza tenutasi nel marzo 1997 a Berna (cfr. il n. 2.3.1), un consenso sulle principali preoccupazioni dei Cantoni alpini. È stato allora convenuto di riassumere dette preoccupazioni in uno speciale capitolo. Siccome queste preoccupazioni continuano ad essere attuali, come si è visto in occasione della conferenza di Glarona (cfr. il n. 1.2.4.4), esse sono riportate anche nel presente messaggio.

Con la ratifica della Convenzione delle Alpi e dei Protocolli «Pianificazione territoriale e sviluppo sostenibile», «Agricoltura di montagna», «Protezione della natura e tutela del paesaggio», «Foreste montane» e «Turismo» la Svizzera conferma la politica da essa già avviata in favore di uno sviluppo equilibrato delle regioni di montagna dal profilo della protezione e dello sfruttamento delle risorse. Questa politica si prefigge di tener conto sia della protezione dello spazio

alpino sia del diritto della popolazione residente allo sviluppo economico. In questa logica s'iscrivono servizi di base sufficienti e una compensazione adeguata delle prestazioni d'interesse pubblico fornite dallo spazio alpino nell'ambito di progetti in corso e futuri. La Convenzione delle Alpi e i suoi Protocolli offrono alla politica svizzera di promovimento delle regioni di montagna un ulteriore sostegno. Nei limiti di questa politica d'indennizzo e di sostegno, come pure in generale per l'attuazione dei Protocolli, la Confederazione garantirà l'autonomia di esecuzione dei Cantoni nel rispetto della ripartizione esistente delle competenze.

Il Protocollo «Pianificazione territoriale e sviluppo sostenibile» contribuisce in maniera determinante a stabilire un rapporto più equilibrato tra obiettivi della protezione e obiettivi dello sfruttamento nell'ambito della Convenzione. La sua ratifica costituisce pertanto per la Svizzera la condizione per la ratifica di altri Protocolli.

La ripartizione interna delle competenze tra la Confederazione e i Cantoni non viene modificata dalla Convenzione delle Alpi. Nell'ambito delle loro competenze i Cantoni sono liberi di concludere accordi con regioni estere vicine al fine di trovare soluzioni comuni a compiti comuni volti ad attuare la Convenzione delle Alpi.

L'attuale legislazione svizzera è considerata sufficiente per attuare la Convenzione e i suoi Protocolli a livello nazionale. Anche gli strumenti disponibili sono sufficienti per garantire le osservazioni, gli accertamenti e le informazioni necessari ai sensi della Convenzione e dei suoi Protocolli. Di massima non dovranno essere introdotti nuovi strumenti né prese nuove misure che aumenterebbero in misura considerevole l'onere amministrativo dei Cantoni. Anche negli organi internazionali della Convenzione la Svizzera difende la posizione secondo la quale la ricerca e l'osservazione volte a adempiere le esigenze della Convenzione delle Alpi e dei suoi Protocolli devono poggiare, per quanto possibile, sulle strutture e sugli strumenti esistenti.

### *La ratifica in Parlamento*

Il 21 marzo 1997 il gruppo di lavoro paritetico Confederazione/Cantoni si è riunito a Berna per discutere il disegno di messaggio che verrà approvato dai Cantoni di montagna in occasione della conferenza di Sarnen del 22 maggio 1997. Il 10 settembre dello stesso anno abbiamo trasmesso il messaggio che è stato trattato per la prima volta in seno alla CAPTE del Consiglio nazionale il 20 ottobre 1997. In un primo momento è stato dato seguito a un'istanza di sospensione (che chiedeva di attendere la revisione della legge sulla pianificazione del territorio e della legge sull'energia). In occasione dei colloqui di Von Wattenwyl prima della sessione primaverile è stato però raggiunto uno sblocco. Di conseguenza, l'oggetto è stato nuovamente deliberato in seno alla CAPTE del Consiglio nazionale in occasione della seduta tenutasi a Ginevra dal 20 al 21 aprile 1998; la Commissione non è tuttavia tornata sulla propria decisione del 20 ottobre 1997. Il 22 aprile 1998 è stata avviata la procedura di consultazione sul Protocollo d'attuazione «Energia». Il 28 settembre 1998 la CAPTE del Consiglio torna sulla propria decisione del 20 ottobre 1997 e risolve di chiedere al Consiglio nazionale l'approvazione della ratifica della Convenzione delle Alpi (della Convenzione quadro) e del Protocollo di Monaco. Per

contro, per la ratifica dei Protocolli di attuazione si sarebbe dovuto attendere la conclusione dei Protocolli allora ancora in fase di negoziazione. Nella sua deliberazione del 29 settembre 1998 il Consiglio nazionale ha dato seguito alla decisione della CAPTE divergendo così dalla nostra proposta.

Il 5 novembre 1998 è la CAPTE del Consiglio degli Stati ad occuparsi del progetto. La Commissione raccomanda di trasmettere la proposta approvata dal Consiglio nazionale (con la divergenza rispetto alla nostra decisione) al Consiglio degli Stati. Il 15 dicembre 1998 il Consiglio degli Stati vota per la prima volta la proposta stralciando però un articolo che ci avrebbe obbligati a sottoporre gli otto Protocolli contemporaneamente (il nono Protocollo della proposta per la ratifica, ossia il Protocollo sulla composizione delle controversie, non era allora ancora stato elaborato). Il Consiglio nazionale ha seguito il 16 dicembre 1998 il Consiglio degli Stati, trasmettendo nel contempo un postulato in cui il nostro Collegio veniva incaricato di sottoporre per approvazione gli otto Protocolli menzionati in blocco. La Svizzera ha quindi ratificato la Convenzione delle Alpi e il Protocollo di Monaco il 28 gennaio 1999 con entrata in vigore per il nostro Paese il 28 aprile 1999.

#### **1.2.4.4 La conferenza di Glarona (6 giugno 2001)**

In occasione della VI Conferenza delle Alpi tenutasi a Lucerna il 30 e il 31 ottobre 2000 la Svizzera ha terminato e firmato i due rimanenti Protocolli «Trasporti» e «Composizione delle controversie», dando così via libera al processo di ratifica dei Protocolli a livello nazionale e internazionale. Di conseguenza, nella primavera del 2001, l'Ufficio federale dello sviluppo territoriale (USTE) ha dato avvio ai lavori di elaborazione del messaggio e alle relative deliberazioni con i Cantoni. Il 6 giugno 2001, i rappresentanti degli esecutivi dei Cantoni alpini si sono incontrati a Glarona con i rappresentanti delle direzioni di numerosi Uffici federali per uno scambio d'idee sulla ratifica dei Protocolli della Convenzione delle Alpi e sulla successiva esecuzione. Sia i Cantoni della Conferenza governativa dei Cantoni alpini sia gli altri Cantoni alpini presenti si sono in quest'occasione espressi in favore della ratifica dei Protocolli, sottolineando l'esigenza che l'attuazione della Convenzione e dei Protocolli non comporti la creazione di nuovi servizi. Questa posizione è condivisa dalla Confederazione. L'attuazione dovrà avvenire nel quadro della normale esecuzione delle politiche esistenti, per esempio nella politica agricola, nella politica forestale o nella pianificazione territoriale. Partendo dalla considerazione che non sussiste necessità di adattamento del diritto svizzero, che l'ordine delle competenze interne non verrà intaccato e che il principio di sussidiarietà resterà salvaguardato, la Confederazione e i Cantoni si sono espressi in favore di una ratifica dei Protocolli soprattutto per i seguenti motivi:

- a. sul piano nazionale la Convenzione delle Alpi sostiene gli sforzi per uno sviluppo sostenibile delle regioni di montagna;
- b. la politica svizzera in favore delle regioni di montagna viene sostenuta contrattualmente a livello internazionale con il coinvolgimento dell'Unione europea e assicurata per il futuro;

- c. partecipando attivamente alla Convenzione delle Alpi, la Svizzera non s'impiega solo per una parte importante del proprio territorio ma per un'esigenza regionale e paneuropea al di là delle proprie frontiere.

Nell'ottobre 2001, nell'ambito di una consultazione scritta, i Cantoni alpini hanno nuovamente confermato il loro sostegno alla ratifica della Convenzione delle Alpi.

### **1.2.5 La delimitazione dello spazio alpino in Svizzera**

Nel 1991, in occasione della seconda Conferenza delle Alpi tenutasi a Salisburgo, è stato fissato il campo d'attuazione della Convenzione delle Alpi a livello comunale. Per la prima volta è stata così stabilita una delimitazione omogenea e vincolante dell'intero spazio alpino. Le Alpi sono così definite come spazio coerente e autonomo in Europa, caratterizzato da problemi comuni, e sufficientemente esteso per avere un peso politico su scala europea.

Circa il 60 per cento della Svizzera, ossia pressappoco 25 000 km<sup>2</sup>, suddiviso in quasi 1000 Comuni, rientra nel campo d'attuazione della Convenzione delle Alpi e dei suoi Protocolli. Questa delimitazione è avvenuta in maniera autonoma lungo unità politico-amministrative, in funzione di Cantoni, distretti o Comuni (cfr. l'elenco dell'allegato alla Convenzione). A questo proposito occorre ricordare che ognuna delle politiche settoriali svizzere ha tracciato il proprio perimetro legale che definisce la regione di montagna secondo specifiche settoriali. La delimitazione dei perimetri settoriali specifici è stata effettuata e, se del caso, sarà effettuata specificamente in funzione di criteri quali la struttura economica, la capacità finanziaria, l'altitudine, la topografia, il clima, ecc. Questi perimetri sono talvolta più ristretti e talvolta più estesi del campo d'applicazione della Convenzione delle Alpi. I territori che si trovano nei limiti del campo d'applicazione della Convenzione delle Alpi ma che non rientrano in un perimetro settoriale specifico di diritto interno, non possono trarre dalla Convenzione e dai suoi Protocolli alcun diritto a uno statuto privilegiato in materia legislativa, di sussidi o altro.

La Convenzione e i Protocolli non avranno effetti diretti sulle definizioni esistenti delle regioni di montagna. Anche nella legislazione futura le misure di politica settoriale continueranno a basarsi, per le delimitazioni territoriali, su criteri materiali specifici. A questo riguardo il campo d'applicazione della Convenzione delle Alpi può tuttavia essere considerato come una possibilità di delimitazione. Il programma «Alpine Space» nell'ambito dell'iniziativa comunitaria UE INTERREG IIIB, descritto al numero seguente, prevede un perimetro più ampio tale da comprendere anche regioni limitrofe delle Alpi. In Svizzera, racchiude l'intera superficie del territorio nazionale. Questa diversità non va considerata in contraddizione con la Convenzione delle Alpi il cui perimetro, come abbiamo visto, non ha una conseguenza diretta per le politiche settoriali, ma come uno sviluppo. Sia nel contesto della Convenzione delle Alpi, sia in quello di INTERREG IIIB è indiscusso che i problemi dello spazio montano alpino possano trovare una soluzione solo tenendo conto dei legami con i territori circostanti.

## 1.2.6

### Lo sviluppo sostenibile nelle regioni di montagna: la Convenzione delle Alpi nel contesto degli sforzi mondiali ed europei

Nell'ambito della Conferenza delle Nazioni Unite sull'ambiente e lo sviluppo (UNCED), tenutasi a Rio nel giugno 1992, la Svizzera si è impegnata attivamente in favore dello sviluppo sostenibile delle regioni di montagna del mondo intero. Questi lavori sono stati inseriti nel numero 13 (sviluppo sostenibile delle regioni di montagna) dell'Agenda 21<sup>7</sup>. La collaborazione attiva della Svizzera nelle istituzioni della Convenzione delle Alpi costituisce un elemento dell'attuazione delle decisioni e dei contenuti della Conferenza di Rio nel campo dello sviluppo sostenibile delle regioni di montagna.

L'anno 2002 – a 10 anni, cioè, dalla Conferenza di Rio – è stato dichiarato dalle Nazioni Unite «Anno internazionale delle montagne». In occasione di questo evento la Svizzera realizza, sotto la direzione congiunta dell'USTE (per quanto concerne gli aspetti di carattere nazionale) e della DSC (per gli aspetti internazionali) un proprio programma al fine di sensibilizzare la popolazione sui problemi e le preoccupazioni delle regioni alpine nonché sulle sfide di uno sviluppo sostenibile delle regioni di montagna. In occasione della VI Conferenza delle Alpi tenutasi il 30 e 31 ottobre 2000 a Lucerna le Parti contraenti della Convenzione delle Alpi sono state invitate a ratificare i Protocolli della Convenzione delle Alpi nel corso del 2002 quale contributo all'Anno internazionale delle montagne.

Del resto, a Rio sono state firmate due Convenzioni globali, una sulla diversità biologica<sup>8</sup> e l'altra sul clima<sup>9</sup>. Entrambe sono state ratificate dalla Svizzera. Le disposizioni di queste due Convenzioni e quelle della Convenzione delle Alpi si confermano reciprocamente.

Le Alpi sono inoltre oggetto della collaborazione transnazionale istituzionalizzata dalla Commissione europea. Questa avviene nell'ambito dell'iniziativa comunitaria INTERREG IIIB, nel cui quadro è stato sviluppato un programma «Alpine Space» che, come abbiamo ricordato sopra, prevede un perimetro maggiore di quello contemplato dalla Convenzione delle Alpi. In seguito all'approvazione della legge federale dell'8 ottobre 1999 concernente la promozione della partecipazione svizzera all'iniziativa comunitaria di cooperazione transfrontaliera, transnazionale e interregionale (INTERREG III) per il periodo 2000-2006<sup>10</sup>, la Svizzera vi può partecipare attivamente.

Dal profilo tematico, il programma INTERREG IIIB è orientato esplicitamente alla politica in materia di ordinamento del territorio. A livello europeo INTERREG si basa sullo Schema di sviluppo dello spazio europeo (SSSE) e serve alla sua esecuzione.

Lo SSSE approvato nel 1999 dal Consiglio dei ministri dell'UE responsabili dell'assetto del territorio è destinato a fungere – analogamente alle Linee guida per

<sup>7</sup> Cfr. Earth Summit: Agenda 21, the United Nations Programme of Action from Rio, United Nations Publication, 1992.

<sup>8</sup> Cfr. il messaggio del 24 maggio 1994 concernente la Convenzione delle Nazioni Unite sulla diversità biologica (FF 1994 III 178).

<sup>9</sup> Cfr. la Convenzione quadro delle Nazioni Unite del 9 maggio 1992 sui cambiamenti climatici, RS 0.814.01

<sup>10</sup> RS 616.9

l'ordinamento del territorio svizzero (cfr. il n. 1.3.2) – da quadro di riferimento per le politiche settoriali e i programmi già esistenti al fine di contribuire a una migliore coerenza territoriale delle politiche d'incidenza territoriale dell'Unione europea. Esso persegue i seguenti tre obiettivi fondamentali:

- la coesione sociale ed economica (obiettivo di compensazione);
- lo sviluppo sostenibile (obiettivo di conservazione);
- un'equilibrata concorrenza nel territorio europeo (obiettivo di sviluppo).

Da questi obiettivi sono state dedotte tre sfere d'intervento:

- la promozione di un sistema urbano equilibrato e policentrico;
- la creazione di opportunità d'accesso equivalenti all'infrastruttura e alle conoscenze;
- lo sfruttamento intelligente e lo sviluppo del patrimonio naturale e culturale.

Tra lo SSSE – e quindi anche INTERREG IIIB e il programma «Alpine Space» – e la politica svizzera di ordinamento del territorio esiste una sostanziale convergenza per quanto concerne la valutazione dei problemi, le proposte di intervento e le strategie.

Dato che l'USTE è responsabile in Svizzera tanto per la Convenzione delle Alpi quanto per INTERREG IIIB, esso può assicurare un'esecuzione coerente e uno sfruttamento ottimale delle sinergie.

### **1.3 Lo sviluppo sostenibile nello spazio alpino svizzero: la Convenzione delle Alpi, uno strumento di promozione**

#### **1.3.1 La politica svizzera in favore delle regioni di montagna**

La politica svizzera in favore delle regioni di montagna gode di una lunga tradizione. Le prime misure furono specificatamente settoriali. Considerate prioritarie a causa della loro importanza, l'agricoltura e l'economia alpina profittarono di misure di miglioramento strutturale e di sostegno. La politica regionale a carattere economico globale della Confederazione, lanciata all'inizio degli anni Settanta, permise di sostenere in regioni economicamente deboli anche settori al di fuori dell'agricoltura. Fondamento della politica regionale e di conseguenza della politica a favore delle regioni di montagna è la legge federale del 21 marzo 1997 sull'aiuto agli investimenti nelle regioni montane (LIM)<sup>11</sup>.

La LIM si articola sui seguenti tre assi:

- Regionalizzazione: i compiti regionali non sono più adempiuti da singoli Comuni bensì da associazioni di Comuni. La regionalizzazione ha condotto a 54 regioni (regioni LIM) ed è ora completata.
- Messa a punto di programmi di sviluppo regionali con obiettivi di politica di sviluppo: questi programmi costituiscono la base generale della collabora-

<sup>11</sup> RS 901.1

zione delle associazioni di Comuni. Nel 1987 è stata terminata la prima generazione di questi programmi. Ora gran parte delle regioni dispone di un programma di sviluppo della seconda generazione.

- Promozione dell'infrastruttura: un fondo alimentato dalla Confederazione garantisce il finanziamento residuo di infrastrutture locali e regionali. Fino alla fine del 2000 sono stati promossi 6208 progetti con mutui per circa 1,85 miliardi di franchi e 1360 mutui di terzi a tasso agevolato per un importo di 717 milioni di franchi.

Sin dai suoi inizi la promozione delle regioni di montagna si è orientata in base a un modello di sviluppo regionale autonomo, adottando così una strategia «dal basso». Nel 1989, con l'elaborazione delle direttive del Dipartimento federale dell'economia pubblica applicabili a una seconda generazione di programmi di sviluppo regionali, i programmi regionali furono orientati in base a criteri «integrali» e non più «economici globali». Oggi gli interessi socioeconomici, socioculturali ed ecologici sono trattati in modo paritario nella politica regionale. Il principio dello sviluppo sostenibile è riconosciuto.

Nel quadro del nuovo orientamento strategico della politica regionale del 1996<sup>12</sup> la LIM è stata sottoposta a una revisione che prevedeva tra l'altro il trasferimento di una grande parte dell'esecuzione ai Cantoni e uno spostamento delle priorità dalla promozione delle infrastrutture di base a un rafforzamento del sostegno di infrastrutture vicine all'economia e atte a trasmettere impulsi di sviluppo.

Inoltre un programma d'impulso limitato a 10 anni – introdotto anch'esso come parte del riorientamento della politica regionale volto a sostenere i cambiamenti strutturali nelle regioni rurali (decreto federale del 21 marzo 1997<sup>13</sup> «REGIO PLUS») – promuove le possibilità di cooperazione prospettiche che corrispondono tra l'altro «agli obiettivi della protezione del paesaggio, del patrimonio culturale, della natura e della pianificazione del territorio». Le regioni di montagna giusta la legge sull'aiuto agli investimenti e altre regioni alpine e prealpine rientrano complessivamente nel perimetro d'applicazione di detta misura di promovimento della Confederazione.

Per le regioni montane situate alle frontiere del Paese è importante che in base alla legge federale dell'8 ottobre 1999 concernente la promozione della partecipazione svizzera all'iniziativa comunitaria di cooperazione transfrontaliera, transnazionale e interregionale (INTERREG III) per il periodo 2000-2006, la Svizzera possa partecipare a pieno titolo non solo alla collaborazione ad ampio raggio transnazionale di cui al numero 1.2.6 ma anche alla collaborazione regionale transfrontaliera nel quadro dell'iniziativa comunitaria INTERREG III dell'Unione europea.

Quale ulteriore passo di riforma dopo il nuovo orientamento strategico del 1996 è ora preso in considerazione, in base ai postulati inoltrati nel 2001 dalle Commissioni dell'economia e dei tributi delle due Camere<sup>14</sup>, un esame complessivo degli stru-

<sup>12</sup> Messaggio del 28 febbraio 1996 relativo al riorientamento della politica regionale, (FF 1996 II 976).

<sup>13</sup> FF 1997 II 509

<sup>14</sup> 01.3003 Postulato della Commissione dell'economia e dei tributi CN «Politica regionale. Eliminazione delle esistenti carenze e migliore coordinamento dei diversi strumenti»; 01.3017 Postulato della Commissione dell'economia e dei tributi CS «Nuovo orientamento strategico della politica regionale».

menti di politica regionale. Si tratterà prioritariamente di consolidare quanto raggiunto finora anche in una situazione di inasprita concorrenza tra le piazze economiche.

Importanti impulsi a tal fine sono da attendersi anche dal Programma nazionale di ricerca 48 «Paesaggi ed ecosistemi alpini» lanciato nel 2000 e che per la sua durata fino al 2006 esaminerà problematiche economiche, ecologiche e sociali dello sviluppo alpino.

### **1.3.2 Una politica integrale in favore delle regioni di montagna: la Convenzione delle Alpi quale strumento di sviluppo**

La politica in favore delle regioni montane tracciata sopra comporta già ora diverse misure che possono servire da esempi concreti di attuazione della Convenzione delle Alpi e i suoi Protocolli. La Convenzione non richiede nuove competenze bensì consolida una politica generale già avviata. Costituisce inoltre il quadro che permette, dopo esame dei diversi aspetti di un progetto, di prendere decisioni adeguate tenuto conto degli effetti a lunga scadenza.

Per quanto riguarda il concretamento di una politica globale e sostenibile in favore delle regioni di montagna, reputiamo – in conformità al comune giudizio della Confederazione e dei Cantoni che la Convenzione delle Alpi sia da armonizzare con la politica di ordinamento del territorio (cfr. il n. 1.1.2) – che le Linee guida per l'ordinamento del territorio svizzero<sup>15</sup>, orientate esplicitamente al principio della sostenibilità, costituiscano il documento di riferimento basilare. Alla base delle «Linee guida» v'è l'idea di un sistema integrato di regioni urbane e regioni rurali. Mediante un eccellente collegamento delle città e delle regioni rurali dell'intero Paese si vogliono maggiormente unire i potenziali economici dei diversi spazi parziali e valorizzare le sinergie. Ciò dovrebbe rafforzare il nostro Paese nel suo complesso. Parallelamente si tratta di preservare la struttura decentrata degli insediamenti, di grande importanza per un Paese plurilingue e federalistico, salvaguardando nello stesso tempo il paesaggio da un'ulteriore espansione dispersiva degli insediamenti. Questa politica che tende nello stesso tempo a un equilibrio territoriale e a un'evoluzione ordinata degli insediamenti richiede una stretta collaborazione tra la pianificazione del territorio e la politica regionale.

Nella misura in cui la politica di ordinamento del territorio, ispirandosi alle Linee guida, persegue i tre obiettivi principali della concorrenzialità economica, della conservazione della capacità di rigenerazione della natura e della coesione nazionale e regionale essa assume le tre dimensioni fondamentali dello sviluppo sostenibile: economia, ambiente e società.

In riferimento allo spazio alpino si mira segnatamente a conciliare i due obiettivi talvolta contrastanti della conservazione come spazio vitale e spazio economico per la popolazione residente, e dell'adempimento dei compiti ecologici (p. es. protezione dai pericoli naturali). In questo difficile processo va perseguito il migliore equilibrio possibile tra protezione e sfruttamento.

<sup>15</sup> Rapporto del 22 maggio 1996 sulle Linee guida per l'ordinamento del territorio svizzero, FF 1996 III 499.

La Convenzione delle Alpi con i suoi Protocolli può sostenere questi sforzi. Di seguito elenchiamo alcune linee direttrici a tal fine:

- I programmi di sviluppo regionali si fondano su un approccio integrale e sostenibile e mirano a un equilibrio degli interessi tra l'utilizzazione delle risorse e la protezione dell'ambiente.
- La Convenzione delle Alpi promuove il dialogo e l'armonizzazione degli interessi tra il Mittelland e le regioni alpine.
- L'attuazione della Convenzione delle Alpi avviene, come finora la promozione delle regioni di montagna, in base al principio di sussidiarietà. Le regioni e i Cantoni dello spazio alpino hanno una competenza molto ampia per quanto concerne l'attuazione della Convenzione; nello stesso tempo ne assumono però la responsabilità.
- La Confederazione sostiene i Cantoni nei loro sforzi volti a mettere in atto una politica di ordinamento del territorio coerente e sostenibile. La LIM, REGIO PLUS, la politica agricola 2002<sup>16</sup>, la promozione dell'innovazione nel turismo<sup>17</sup> e la Concezione Paesaggio svizzero<sup>18</sup> forniscono esempi in tal senso.
- Di principio un'attenzione adeguata è riservata alla compatibilità regionale dei progetti federali.
- Le misure di promovimento delle regioni montane devono essere rafforzate a seconda del bisogno e nella misura del possibile. In tal senso abbiamo per esempio deciso in relazione alla liberalizzazione e alla ristrutturazione in atto presso la Swisscom, le FFS e La Posta un pacchetto di misure limitato al 2004 del volume di 80 milioni di franchi per fronteggiare eventuali effetti negativi della liberalizzazione sul piano regionale.

Le misure di sviluppo della politica in favore delle regioni di montagna applicate nel senso di queste linee direttrici si basano su una strategia di collaborazione. Una stretta collaborazione con i Cantoni nonché un'informazione completa e la partecipazione delle organizzazioni e delle cerchie di popolazione interessate costituiscono condizioni quadro promettenti. Con la sua partecipazione, la popolazione locale rafforza la sua identità e il sentimento del suo valore culturale. Queste due condizioni le permettono di assumersi responsabilità nel settore dell'ecologia e di agire nel senso di un'economia sostenibile. Non da ultimo grazie all'attiva partecipazione svizzera, la Convenzione delle Alpi tiene in considerazione questi aspetti e si adopera a promuoverli. L'USTE, dal 2001 servizio specializzato della Confederazione competente per la Convenzione delle Alpi, intende valorizzare la sua vasta esperienza nella collaborazione partenariale con i Cantoni, segnatamente nell'ambito della pianificazione direttrice cantonale, anche in relazione alla Convenzione delle Alpi.

<sup>16</sup> FF 1996 IV 1

<sup>17</sup> Messaggio del 9 dicembre 1996 concernente la promozione dell'innovazione e della collaborazione nel turismo (FF 1997 I 1287).

<sup>18</sup> FF 1999 2604

### **1.3.3 Il promovimento della collaborazione transfrontaliera**

I Cantoni dispongono di un ampio margine di manovra per attuare gli obiettivi della Convenzione delle Alpi. Nel nostro rapporto del 7 marzo 1994 sulla cooperazione transfrontaliera e la partecipazione dei Cantoni alla politica estera abbiamo ribadito che i Cantoni possono stipulare accordi con l'estero in tutti i settori di loro competenza. Pertanto, nei limiti delle loro competenze, i Cantoni hanno la facoltà di stipulare accordi con regioni estere limitrofe al fine di trovare soluzioni comuni a compiti comuni nel quadro dell'attuazione della Convenzione. Questi principi sono ancorati nella Costituzione federale (art. 55 e 56). La collaborazione transfrontaliera è sostenuta dall'iniziativa comunitaria INTERREG III dell'Unione europea a cui la Svizzera partecipa a pieno titolo (cfr. i n. 1.2.6 e 1.3.1).

La Convenzione delle Alpi e i suoi Protocolli sottolineano a più riprese l'importanza della partecipazione della popolazione locale. Occorre dunque partire dal presupposto che in tutte le Parti alla Convenzione – anche negli Stati finora organizzati in modo piuttosto centralistico – le collettività territoriali si vedano affidare le competenze necessarie per applicare la Convenzione delle Alpi nello spirito del principio di sussidiarietà. Unificando gli obiettivi e rafforzando il coinvolgimento degli enti territoriali locali e regionali la Convenzione delle Alpi facilita la collaborazione transfrontaliera.

## **1.4 L'oggetto sottoposto ad approvazione da parte dell'Assemblea federale**

### **1.4.1 Otto Protocolli di attuazione terminati e il Protocollo sulla composizione delle controversie**

Gli otto Protocolli di attuazione e il Protocollo sulla composizione delle controversie sottoposti ad approvazione da parte dell'Assemblea federale sono stati elaborati e conclusi a livello internazionale tra il 1991 e il 2000. Si tratta dei Protocolli seguenti: «Pianificazione territoriale e sviluppo sostenibile», «Agricoltura di montagna», «Protezione della natura e tutela del paesaggio», «Foreste montane», «Turismo» e «Suolo», firmati dalla Svizzera in occasione della V Conferenza delle Alpi del 16 ottobre 1998 a Bled, Slovenia, nonché dei Protocolli: «Energia», «Trasporti» e «Composizione delle controversie», firmati in occasione della VI Conferenza delle Alpi del 30 e 31 ottobre 2000 a Lucerna.

I Protocolli della Convenzione delle Alpi sono stati redatti nelle quattro lingue della Convenzione, ossia tedesco, francese, italiano, sloveno. Una tale situazione di partenza comporta ovviamente problemi di armonizzazione tra le diverse versioni linguistiche. Si è così ben presto dovuto constatare che i singoli Protocolli presentavano in parte delle considerevoli divergenze linguistiche. Il Comitato permanente della Conferenza delle Alpi ha pertanto deciso nel 1998 di affidare a un gruppo di lavoro sotto presidenza slovena l'incarico di procedere a una prima armonizzazione linguistica dei Protocolli «Pianificazione territoriale e sviluppo sostenibile», «Agricoltura di montagna», «Protezione della natura e tutela del paesaggio», «Foreste montane», «Turismo», «Difesa del suolo» e «Energia». Sotto la presidenza della Svizzera (1999-2000) il Comitato permanente ha incaricato nel 1999 un altro gruppo di lavoro

ro sotto presidenza austro-elvetica di proseguire e terminare i lavori. Il risultato è stato approvato in occasione della VI Conferenza delle Alpi del 30 e 31 ottobre 2000 a Lucerna. Il Protocollo «Trasporti», accettato anch'esso dalla VI Conferenza delle Alpi, è stato armonizzato dal punto di vista linguistico indipendentemente dagli altri Protocolli subito dopo la sua negoziazione definitiva (fine aprile 2000). Per il Protocollo sulla composizione delle controversie non è stato necessario procedere ad alcuna armonizzazione, poiché in questo caso si è provveduto fin dall'inizio a una migliore armonizzazione linguistica. Questi lavori di armonizzazione hanno comportato l'eliminazione di considerevoli incongruenze linguistiche nei singoli Protocolli elevandoli così a un elevato livello qualitativo anche per quanto concerne i dettagli linguistici e terminologici. La Svizzera aveva un grande interesse all'appiamento di queste divergenze in considerazione del fatto che tre delle lingue ufficiali della Convenzione delle Alpi sono anche lingue ufficiali della Confederazione. Le attuali versioni dei Protocolli linguisticamente armonizzate sono adatte in ampio grado a evitare future difficoltà d'interpretazione.

Nel rispetto del mandato conferito dal Comitato permanente della Conferenza delle Alpi e come stabilito dalla VI Conferenza delle Alpi, non sono state effettuate modifiche di contenuto dei Protocolli già terminati e firmati.

Fino ad oggi quasi tutte le Parti contraenti della Convenzione delle Alpi hanno firmato la maggior parte dei Protocolli, talché in tutti i Paesi si può ora procedere alla loro ratificazione. Alla VI Conferenza delle Alpi a Lucerna le parti firmatarie sono state invitate, «in omaggio dell'Anno internazionale delle montagne e in considerazione del Vertice Rio +10, a compiere nel 2002 tutti gli sforzi atti a concludere la procedura di ratifica e a incentrare la collaborazione internazionale nel quadro della Convenzione delle Alpi sulla sua attuazione.» Tutte le Parti contraenti (eccetto l'UE) hanno già avviato le procedure di ratifica e diversi Paesi ratificheranno i Protocolli entro la fine del 2002.

#### **1.4.2 La procedura di consultazione relativa ai Protocolli «Agricoltura di montagna», «Protezione della natura e tutela del paesaggio», «Pianificazione territoriale e sviluppo sostenibile», «Turismo» e «Foreste montane» terminati entro il 1997**

Nel quadro della procedura di consultazione condotta nell'estate del 1994 (relativa ai Protocolli: «Agricoltura di montagna», «Protezione della natura e tutela del paesaggio», «Pianificazione territoriale e sviluppo sostenibile» e «Turismo») sono stati inoltrati 92 pareri. Abbiamo preso conoscenza del risultato della consultazione il 12 dicembre 1994.

La risposta della Conferenza governativa dei Cantoni alpini era caratterizzata da un rifiuto più o meno netto dei testi dei Protocolli e da una certa delusione nei confronti del processo di negoziazione internazionale. A mente della Conferenza governativa, le preoccupazioni della Svizzera in merito a un'adeguata presa in considerazione delle esigenze della popolazione residente, della sua possibilità di sviluppo economico e della compensazione degli svantaggi connessi alla protezione delle risorse non erano state sufficientemente considerate nel processo di negoziazione internazionale. La Conferenza governativa ha inoltre criticato il carattere non vincolante

delle misure di sostegno nonché le disposizioni non molto chiare riguardanti l'esecuzione, la sussidiarietà e l'indennizzo relativo alle risorse. Altri Cantoni alpini si sono associati alla posizione negativa della Conferenza governativa e solo pochi hanno espresso un parere favorevole sui progetti di Protocolli. La maggior parte delle associazioni economiche hanno espresso un parere critico nei confronti dei testi presentati.

I partigiani della Convenzione delle Alpi e dei suoi Protocolli hanno argomentato che uno sviluppo sostenibile dello spazio alpino sulla base di una politica globale era necessario tanto dal profilo materiale quanto dal profilo politico. La partecipazione dell'UE è stata particolarmente apprezzata poiché impegna quest'ultima a condurre una politica specifica delle Alpi. I partigiani della Convenzione hanno inoltre sottolineato i vantaggi che la popolazione residente avrebbe tratto dalla presa in considerazione delle sue esigenze socioeconomiche nei testi dei Protocolli.

#### *Effetti della consultazione sui negoziati internazionali*

Già nel 1994 la delegazione svizzera ha potuto iscrivere nei Protocolli altri elementi socioeconomici. In ogni Protocollo è stata ad esempio inserita una disposizione relativa alla partecipazione degli enti territoriali alla procedura e alle decisioni. Nei Protocolli «Pianificazione territoriale e sviluppo sostenibile» e «Protezione della natura e tutela del paesaggio» (art. 10 par. 4 nonché art. 11 par. 2) è stato ancorato il principio della compensazione di prestazioni particolari mentre nell'articolo relativo alle finalità del Protocollo «Protezione della natura e tutela del paesaggio» è stata fissata la tutela degli interessi della popolazione locale. Nel quadro dell'avvicinamento di Confederazione e Cantoni e dell'accordo di Arosa (n. 1.2.4.2) i Cantoni alpini hanno approvato i Protocolli.

Nel corso dell'estate del 1995 è stata condotta a scadenza relativamente breve, imposta dagli imperativi cronologici dell'agenda internazionale, una consultazione informale sui due Protocolli «Difesa del suolo» (vedi resoconto dettagliato al n. 1.4.3) e «Foreste montane». I pareri espressi sono stati meno numerosi rispetto alle consultazioni precedenti. Il Protocollo «Foreste montane» ha avuto un'accoglienza molto favorevole poiché i suoi obiettivi e le sue misure coincidono ampiamente con la vigente legislazione sulle foreste.

### **1.4.3 La procedura di consultazione relativa ai Protocolli «Difesa del suolo», «Energia», «Trasporti» e «Composizione delle controversie» terminati dopo il 1997**

#### *Consultazione relativa al Protocollo «Difesa del suolo»*

La consultazione sul Protocollo «Difesa del suolo» è stata condotta nell'estate del 1995. Sono stati invitati a esprimere il loro parere tutti i Cantoni, i partiti dell'Assemblea nazionale e circa 120 associazioni, commissioni e Uffici federali. Ha risposto poco più di un terzo degli interpellati.

In parte i pareri espressi erano assai divergenti. Il conflitto tra interessi di tutela e interessi di utilizzazione nello spazio alpino, evidenziatosi già in relazione agli altri Protocolli, si è manifestato anche in merito al disegno di Protocollo «Difesa del suolo».

I Cantoni alpini hanno rifiutato il progetto nella sua forma d'allora rimandando alla loro presa di posizione sugli altri Protocolli, dove già avevano chiesto una migliore integrazione degli interessi socioeconomici.

Le associazioni economiche hanno espresso analoghe riserve, rilevando lo squilibrio tra interessi di sfruttamento e interessi di protezione nonché le sovrapposizioni con altri Protocolli (p. es. i Protocolli sulla pianificazione del territorio e il turismo).

Diametralmente opposte invece le opinioni delle 16 organizzazioni di protezione dell'ambiente e della natura che hanno preso posizione. Tali organizzazioni hanno ritenuto che il Protocollo sulla difesa del suolo tenesse conto meglio di tutti gli altri Protocolli dell'intento fondamentale di protezione delle Alpi formulato nella Convenzione quadro, che segnatamente la convergenza di una difesa quantitativa e qualitativa del suolo fosse molto importante e che determinate sovrapposizioni con altri Protocolli fossero del tutto giustificate da un punto di vista materiale. Esse approva- vano il progetto di Protocollo, benché in qualche caso rilevassero la necessità del coordinamento con altri Protocolli e del migliore coinvolgimento della popolazione interessata nei processi decisionali.

All'inizio del 1997 il Protocollo completamente rielaborato ad opera del Gruppo internazionale di esperti è stato sottoposto nuovamente ai Cantoni alpini per una presa di posizione. Questa volta le reazioni sono state nel complesso positive. Una tutela coerente del suolo è stata riconosciuta come un investimento efficace nell'avvenire economico dello spazio alpino. La maggior parte delle proposte d'emendamento – relative soprattutto al reperimento dei fondamenti – ha potuto essere introdotta con successo in sede di armonizzazione internazionale conclusiva dei Protocolli.

#### *Consultazione relativa al Protocollo «Energia»*

La consultazione delle cerchie interessate relativa al Protocollo «Energia» ha avuto luogo dal 23 aprile al 10 luglio 1998. Il nostro Collegio ha preso atto del risultato di questa consultazione il 5 ottobre 1998 e ha deciso di rimandare la firma del Protocollo in considerazione dei dossier ancora in sospeso in materia di politica energetica (legge e tasse sull'energia).

I pareri espressi in occasione di questa consultazione furono abbastanza divergenti. La Conferenza governativa dei Cantoni alpini si è pronunciata in modo sostanzialmente positivo, formulando però una riserva in merito allo sfruttamento della forza idrica che a suo parere andrebbe maggiormente incoraggiato. Inoltre, la Conferenza ha chiesto di attendere l'esito dei dibattimenti parlamentari in materia di politica energetica prima di procedere alla firma del Protocollo. Alcuni Cantoni hanno condiviso quest'opinione, mentre altri erano di parere più favorevole e due hanno respinto il Protocollo.

La maggior parte dei partiti politici e delle associazioni economiche ha espresso un parere critico sul testo proposto, contrariamente ad alcuni partiti e all'insieme delle associazioni di protezione della natura e del paesaggio che lo hanno accolto favorevolmente.

Al termine dei dibattiti parlamentari in materia di politica energetica, il Protocollo «Energia» è risultato conforme alla politica svizzera in questo settore, talché lo si è potuto firmare in occasione della VI Conferenza alpina tenutasi il 30 e 31 ottobre 2000 a Lucerna.

### *Consultazione relativa al Protocollo «Trasporti»*

Il Comitato permanente della Convenzione delle Alpi ha deciso il 22 ottobre 1999 di avviare una procedura di consultazione in tutti gli Stati contraenti della Convenzione delle Alpi sul Protocollo sui trasporti. Di conseguenza, il 20 dicembre 1999 abbiamo dato mandato al Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni (DATEC) di attuare una consultazione.

In quest'occasione sono stati invitati ad esprimersi tutti i Cantoni, 15 partiti politici e 65 organizzazioni ed associazioni interessate. La consultazione è durata fino al 25 febbraio 2000. Il 58 per cento degli 88 pareri inoltrati sostengono in linea di principio il Protocollo sui trasporti. La grande maggioranza dei Cantoni ha espresso un parere positivo, ritenendo che il Protocollo sui trasporti definisca le condizioni quadro necessarie per la realizzazione di una mobilità sostenibile nello spazio alpino corroborando i principi della politica svizzera in materia di trasporti.

Solo quattro partiti nazionali hanno preso posizione. Mentre due di essi hanno approvato sostanzialmente il Protocollo sui trasporti chiedendo nel contempo di attuarne gli scopi sotto forma di provvedimenti concreti, un partito ha respinto il progetto in quanto troppo unilateralmente orientato in funzione della protezione ecologica. Anche un quarto partito si è detto contrario sostenendo che i «trasporti» vi sono considerati in modo eccessivamente negativo senza tenere conto del potenziale di nuove tecnologie atte a migliorare la qualità della vita.

Quattro associazioni economiche hanno rifiutato per principio il Protocollo sui trasporti. Le prese di posizione delle altre associazioni e organizzazioni sono risultate in pari misura negative e positive. Tra i fautori di principio troviamo le associazioni e le imprese dei trasporti pubblici, le organizzazioni private attive principalmente nelle regioni montane, i sindacati e la maggior parte delle associazioni ambientaliste. I fautori sottolineano che il Protocollo sui trasporti fornisce un contributo alla realizzazione di una politica sostenibile in materia di trasporti in tutt'Europa e appoggiano segnatamente l'obiettivo di un ammodernamento dell'infrastruttura ferroviaria in vista di un progressivo trasferimento su rotaia dei trasporti.

Tra gli avversari del progetto figurano le associazioni dei trasporti su strada, le cerchie dell'aeronautica e le associazioni di categoria. Questi settori hanno avanzato il timore che la limitazione della costruzione di strade e aeroporti proposta nel Protocollo sul traffico frenerebbe lo sviluppo economico. In maggioranza, queste cerchie giudicano il Protocollo sul traffico eccessivamente orientato verso i trasporti pubblici e hanno espresso una critica di natura generale al principio della verità dei costi che verrebbe solitamente applicato al fine di rincarare i trasporti su strada.

Alcuni importanti risultati della consultazione nazionale sono stati ripresi in sede di negoziati internazionali portando ad adeguamenti segnatamente negli articoli 11 (trasporto su strada) e 12 (trasporto aereo). Nel quadro della VI Conferenza delle Alpi tenutasi il 30 e 31 ottobre 2000 a Lucerna la versione rielaborata del Protocollo (cfr. il testo del Protocollo «Trasporti» in allegato) è stata approvata da tutte le Parti contraenti della Convenzione delle Alpi e firmata dai ministri dell'ambiente di Francia, Germania, Italia, Austria, Monaco, Liechtenstein e Svizzera.

### *Consultazione relativa al Protocollo «Composizione delle controversie»*

Il disegno di Protocollo è stato messo in consultazione nel corso dell'estate del 2000.

La grande maggioranza dei Cantoni che ha partecipato alla consultazione si è espressa in modo positivo in merito al Protocollo sulla composizione delle controversie. Benché taluni Cantoni abbiano criticato singole disposizioni procedurali, non è stata tuttavia messa in questione in termini generali la necessità di una procedura di composizione delle controversie.

I partiti politici – con un’eccezione – e le associazioni ambientaliste hanno valutato il Protocollo in modo positivo.

La maggior parte dei pareri negativi sul Protocollo sulla composizione delle controversie è stata espressa dalle associazioni economiche. Tale critica è strettamente connessa con il rifiuto di principio della Convenzione delle Alpi e dei suoi Protocolli da parte di queste organizzazioni. In effetti, in tutte le prese di posizione delle associazioni economiche viene fatto esplicito riferimento agli aspetti ritenuti negativi della Convenzione delle Alpi.

In sintesi si può affermare che la maggioranza dei partecipanti alla consultazione ha espresso un parere sostanzialmente favorevole.

## **1.5                                    Gli aspetti giuridici e l’attuazione**

### **1.5.1                                L’attuazione nazionale della Convenzione e dei suoi Protocolli**

In virtù della concezione della Convenzione delle Alpi e dei suoi Protocolli spetta agli Stati contraenti realizzare le misure e gli obiettivi fissati ricorrendo a mezzi appropriati. Di conseguenza né le disposizioni della Convenzione né quelle dei nove Protocolli sono direttamente applicabili, ossia sul piano nazionale non influiscono direttamente sui diritti e gli obblighi del singolo. Nella misura in cui il diritto nazionale non soddisfi le esigenze della Convenzione, le Parti sono tenute a procedere agli adeguamenti necessari. Gli obblighi generali contenuti nella Convenzione sono descritti più in dettaglio nei Protocolli. Anche qui le Parti contraenti sono tuttavia tenute unicamente a operare in favore di determinati obiettivi nei limiti degli obblighi generali e della loro attuazione (p. es. conservazione o creazione di aree protette, art. 11 del Protocollo «Protezione della natura e tutela del paesaggio»), o a osservare determinati principi (p. es. quello dei metodi di coltivazione adatti alla natura, art. 9 del Protocollo «Agricoltura di montagna»). Scegliere i metodi per raggiungere questi obiettivi è lasciato alla discrezionalità dei singoli Stati. Tuttavia, nei casi in cui il diritto nazionale delle Parti alla Convenzione non mette a disposizione gli strumenti necessari, gli Stati devono modificare il loro diritto nazionale per tenere conto delle esigenze della Convenzione.

Va menzionato in particolare il meccanismo di composizione delle controversie previsto dalla Convenzione delle Alpi. Con la ratifica del protocollo sulla composizione delle controversie una Parte s’impegna ad accettare un eventuale lodo e ad attuarlo. Tuttavia, anche il protocollo sulla composizione delle controversie non prevede sanzioni in caso d’inosservanza del giudizio (cfr. il n. 2.2.10).



gna e contribuire sul piano internazionale a meglio tutelare gli interessi dello spazio alpino in Europa. Per quanto concerne i contenuti, si tratta di dare impulsi allo sviluppo sostenibile con una considerazione equivalente delle tre dimensioni ambiente, economia e società, tenendo conto altresì della dimensione spaziale (coordinamento con la politica di ordinamento del territorio). Questo orientamento è espresso dal fatto che in virtù dell'intesa tra Confederazione e Cantoni (cfr. il n. 1.1.2) al Protocollo «Pianificazione territoriale e sviluppo sostenibile» è stato attribuito un ruolo chiave e una funzione di atto mantello (cfr. il n. 1.3.2).

## **2 Parte speciale**

### **2.1 La Convenzione quadro**

#### **2.1.1 Considerazioni generali**

È rapidamente risultato chiaro che l'elaborazione di basi comuni per raggiungere gli obiettivi cui mira la Convenzione delle Alpi avrebbe richiesto un processo di lunga durata. Per tale motivo si è ritenuto opportuno fissare a scadenza relativamente breve gli obiettivi e le procedure generali in una Convenzione quadro e disciplinare in una seconda tappa i dettagli della realizzazione in Protocolli di attuazione.

La Convenzione quadro è stata ratificata dalla Svizzera già nel 1999 e pertanto non fa più parte del presente pacchetto di Protocolli sottoposti per l'approvazione (vedi il n. 1.1.1). Essa definisce principalmente gli obiettivi generali volti a conservare le funzioni multiple dell'arco alpino in quanto spazio vitale, zona economica e ambiente naturale, nonché i meccanismi legislativi ed esecutivi. Il campo d'applicazione è limitato geograficamente al territorio alpino come descritto e precisato nell'allegato alla Convenzione.

Nel preambolo della Convenzione i Paesi alpini interessati sottolineano l'importanza ecologica, economica e storico-culturale dello spazio alpino, senza che ne risultino tuttavia obblighi concreti. Un obbligo delle Parti contraenti, formulato in termini generali, è contenuto nell'articolo 2 della Convenzione. Conformemente al paragrafo 1 di detto articolo, e in ottemperanza ai principi della prevenzione, della cooperazione e della responsabilità di chi causa danni ambientali, le Parti contraenti assicurano una politica globale per la conservazione e la protezione delle Alpi, volta a garantire un utilizzo responsabile e sostenibile delle risorse e a tenere equamente conto degli interessi di tutte le collettività pubbliche interessate. Per raggiungere detti obiettivi le Parti contraenti si impegnano a prendere misure adeguate in numerosi settori, segnatamente in quelli dell'agricoltura di montagna, della pianificazione territoriale e dello sviluppo sostenibile, del turismo, dei trasporti, della protezione della natura e della tutela del paesaggio, delle foreste montane, della difesa del suolo, della salvaguardia della qualità dell'aria, dell'energia nonché dell'idroeconomia. In virtù della Convenzione, oltre a garantire una politica adeguata, le Parti contraenti devono effettuare lavori di ricerca in questi settori, sviluppare programmi coordinati tra loro per l'osservazione sistematica delle Alpi e armonizzare i lavori scientifici, compresa la relativa raccolta dei dati necessari. Le Parti contraenti devono inoltre cooperare sui piani giuridico, scientifico, economico e tecnico. Lo scambio di informazioni rilevanti per l'attuazione rientra anch'esso in questa collaborazione. Inoltre l'opinione pubblica dev'essere informata in maniera adeguata sui risultati

delle ricerche, sulle osservazioni effettuate e sulle misure concrete che ne sono state dedotte.

Gli otto Protocolli di attuazione (senza il Protocollo sulla composizione delle controversie) concretano e spiegano in dettaglio le disposizioni generali della Convenzione. Di conseguenza i diritti e gli obblighi delle Parti risultanti dalla Convenzione sono contenuti in maniera essenziale nei Protocolli. Questi devono pertanto essere sottoposti all'Assemblea federale per approvazione, conformemente all'articolo 166 capoverso 2 della Costituzione federale (Cost.). Per interpretare le disposizioni concrete contenute nei Protocolli si ricorrerà ai principi e agli obiettivi precisati nella Convenzione.

## **2.1.2 Il quadro istituzionale**

Il quadro istituzionale della Convenzione delle Alpi consente di stabilire legalmente in modo globale e in un processo permanente la protezione e lo sfruttamento sostenibile delle Alpi e di controllare l'esecuzione delle disposizioni (art. 5 par. 4). La Convenzione chiede l'istituzione di una conferenza delle Alpi dei ministri dell'ambiente e di un Comitato permanente. In virtù dell'articolo 6 della Convenzione e sotto riserva dell'approvazione delle Parti, la Conferenza delle Alpi ha in particolare il compito di adottare le modifiche della Convenzione, i Protocolli e le loro modifiche, nonché di istituire gruppi di lavoro. La Conferenza delle Alpi delibera perlopiù per consenso (art. 7 par. 1). Il Comitato permanente svolge funzioni esecutive e direzionali. Prepara tra l'altro tutte le sessioni della Conferenza delle Alpi. Questa può decidere di istituire un Segretariato permanente, quale servizio esecutivo complementare<sup>19</sup>. Anche l'articolo 1 paragrafi 2 e 3 nonché l'articolo 10 e seguenti della Convenzione contengono funzioni istituzionali. Formulano disposizioni di diritto procedurale concernenti l'entrata in vigore, la denuncia e la modifica della Convenzione nonché la possibile presentazione di dichiarazioni da parte delle Parti contraenti.

## **2.2 I Protocolli**

### **2.2.1 Considerazioni generali**

I Protocolli si fondano sull'articolo 2 paragrafo 2 della Convenzione quadro. Questo paragrafo descrive un insieme di settori nei quali occorre adottare misure d'attuazione concrete.

Progetti di Protocollo sono stati elaborati nell'ambito di gruppi ristretti di esperti internazionali. Ogni gruppo è stato posto sotto l'autorità di uno Stato. In Svizzera a questi gruppi di lavoro hanno sempre preso parte esperti dei Cantoni. I Protocolli sono stati in seguito esaminati dal Gruppo di alti funzionari o (dopo l'entrata in vigore della Convenzione) dal Comitato permanente, prima di essere rinviati al gruppo

<sup>19</sup> La VI Conferenza delle Alpi tenutasi il 31 ottobre 2000 a Lucerna ha deciso di istituire un Segretariato permanente. Sulla sede deciderà la VII Conferenza delle Alpi (presumibilmente alla fine del 2002). Diverse città svizzere hanno già posto la loro candidatura per ospitarne la sede.

di esperti per essere rielaborati o trasmessi per firma alla Conferenza delle Alpi, a livello ministeriale.

Qui di seguito vengono analizzati, commentati e valutati i Protocolli presentati all'Assemblea federale per approvazione (cfr. il n. 1.4.1). Si tratta dei nove Protocolli terminati e firmati dalla Svizzera (e finora dalla maggior parte degli altri Stati contraenti): «Pianificazione territoriale e sviluppo sostenibile», «Agricoltura di montagna», «Protezione della natura e tutela del paesaggio», «Foreste montane», «Turismo», «Difesa del suolo», «Energia», «Trasporti» e «Composizione delle controversie».

Il Protocollo «Pianificazione territoriale e sviluppo sostenibile» riveste per la Svizzera un'importanza particolare. La sua ratifica costituisce la condizione – non giuridica, ma politica – per l'accettazione di altri Protocolli. Detto Protocollo contiene in forte misura aspetti dello sviluppo economico e contribuisce pertanto a un più giusto equilibrio tra protezione e sfruttamento delle risorse.

Tutte le Parti contraenti hanno espresso l'intenzione di procedere alla ratifica e all'attuazione dei nove Protocolli ora terminati prima di affrontare nuovi temi. In virtù della Convenzione quadro (art. 2) sono possibili altri protocolli relativi ai temi acque, rifiuti, aria nonché popolazione e cultura. Per ora ci si limiterà a studi preliminari relativi all'ultimo tema in vista di un ulteriore Protocollo volto a rafforzare ulteriormente gli aspetti socioeconomici. In occasione della VI Conferenza delle Alpi a Lucerna è stato deciso di istituire un Gruppo incaricato di avviare prime riflessioni in vista di un eventuale futuro Protocollo «Popolazione e cultura». I risultati del lavoro di questo gruppo saranno ricevuti alla fine del 2002 in occasione della VII Conferenza delle Alpi.

## **2.2.2 Il Protocollo «Pianificazione territoriale e sviluppo sostenibile»**

### **2.2.2.1 Situazione di partenza**

Il Protocollo «Pianificazione territoriale e sviluppo sostenibile» concreta in particolare le lettere a) e b) dell'articolo 2 paragrafo 2 della Convenzione quadro. Contiene inoltre disposizioni centrali relative alle modalità di applicazione della Convenzione delle Alpi. La Conferenza delle Alpi ha sottolineato espressamente la sua importanza: anche se ha rifiutato il Protocollo autonomo proposto dalla Svizzera denominato «Economia e società», ha però completato il protocollo originale «Pianificazione territoriale» introducendovi elementi essenziali relativi allo sviluppo socioeconomico.

Il Protocollo è stato elaborato da un gruppo internazionale di esperti sotto la direzione della Francia. La delegazione svizzera era composta da rappresentanti del precedente Ufficio federale della pianificazione del territorio e dei Cantoni di Friburgo e Obvaldo. I delegati dei Cantoni erano stati designati dalla Conferenza governativa dei Cantoni alpini.

## 2.2.2.2

### Commento degli articoli

#### *Le disposizioni generali (capitolo I)*

L'articolo 1 descrive gli obiettivi dello sviluppo globale dello spazio alpino in considerazione dei diversi aspetti economici, socioculturali ed ecologici (processo orizzontale e integrato). A questo proposito le pretese relative allo spazio alpino devono tenere conto degli interessi e dei bisogni specifici della popolazione residente per quanto concerne il suo spazio vitale ed economico (processo coordinato verticalmente, rispettoso del principio della sussidiarietà).

L'articolo 2 impegna le Parti contraenti a garantire le condizioni generali favorevoli alla realizzazione degli obiettivi del Protocollo nel rispetto del principio di sussidiarietà. L'articolo 3 le invita a coordinare le loro politiche di pianificazione territoriale e di sviluppo sostenibile con le esigenze di protezione dell'ambiente.

Conformemente all'articolo 4 gli obiettivi del Protocollo vanno sostenuti segnatamente per mezzo della cooperazione internazionale, sempre collaborando però nella maniera più stretta possibile ai livelli infranazionale e regionale. Ai fini di una politica globale più coerente, detti obiettivi devono essere presi in considerazione in altre politiche settoriali (art. 5). Se necessario, occorre istituire strumenti particolari che permettano di coordinare le politiche settoriali (art. 6).

L'articolo 7 «Partecipazione degli enti territoriali» è un articolo standard introdotto in tutti i testi dei Protocolli in seguito all'intervento della Svizzera. Le Parti contraenti sono invitate a stabilire il livello territoriale più idoneo all'applicazione e a far partecipare alle politiche d'attuazione gli enti territoriali direttamente interessati.

#### *Le misure specifiche (capitolo II)*

Gli articoli 8 e 9 descrivono gli strumenti di pianificazione territoriale e di sviluppo, nonché il loro contenuto.

Singoli progetti che esercitano un'influenza considerevole e durevole sull'ambiente devono essere sottoposti, conformemente all'articolo 10, a un esame sull'impatto che consideri non soltanto i loro effetti sulla natura e sul paesaggio bensì anche le condizioni di vita della popolazione residente. Un coordinamento internazionale è necessario in caso di effetti transfrontalieri.

In virtù dell'articolo 11, le Parti sono tenute ad esaminare diverse possibilità di indennizzo in conformità con la legislazione nazionale. Le regioni alpine devono poter sfruttare le loro risorse a prezzi di mercato. Occorre inoltre verificare il versamento di indennità per le prestazioni d'interesse generale dello spazio alpino, per ostacoli naturali alla produzione o per la rinuncia a utilizzare determinate risorse per conservare lo spazio naturale.

L'articolo 12 impegna le Parti contraenti a esaminare misure economiche e finanziarie per realizzare gli obiettivi del Protocollo. Sono espressamente menzionati: le misure di compensazione tra gli enti territoriali (o Cantoni), l'impiego razionale degli incentivi esistenti e il sostegno a progetti transfrontalieri. A questo scopo possono essere adottate anche misure integrative che non sono esplicitamente menzionate nel Protocollo (art. 13).

Le disposizioni dei capitoli III (Ricerca, formazione e informazione) e IV (Attuazione, controllo e valutazione) sono più o meno simili per tutti i Protocolli. Esse vengono pertanto trattate al numero 2.2.11 «Le disposizioni comuni a tutti i Protocolli».

### **2.2.2.3 Valutazione**

Gli obiettivi del Protocollo (art. 1) coincidono con quelli della legge federale del 22 giugno 1979<sup>20</sup> sulla pianificazione del territorio (LPT) e corrispondono ai principi pianificatori iscritti nella legge.

Le autorità sia federali sia cantonali sono responsabili del coordinamento delle politiche settoriali (art. 6). Il coordinamento è promosso in particolare dalla legge sulla pianificazione del territorio e dalla Conferenza della Confederazione sull'assetto del territorio. Quest'istanza coordina le attività federali a incidenza territoriale. Essa è l'organo adeguato per sostenere la realizzazione degli articoli 3 (Considerazione dei criteri di protezione ambientale nelle politiche di pianificazione territoriale e di sviluppo sostenibile), 5 (Considerazione delle finalità nelle altre politiche) e 12 (Misure economiche e finanziarie).

Le Parti contraenti si impegnano a mettere a punto piani e programmi territoriali e di sviluppo sostenibile (art. 8 e 9). Queste esigenze sono soddisfatte per mezzo di linee direttrici e piani direttori cantonali nonché per mezzo di programmi di sviluppo e piani direttori delle regioni LIM.

La verifica della compatibilità dei progetti giusta l'articolo 10 è già iscritta sia nel nostro diritto in materia di pianificazione del territorio sia in quello in materia di protezione dell'ambiente.

La ripartizione delle competenze tra la Confederazione e i Cantoni non viene messa in causa dal Protocollo (art. 7; cfr. anche il n. 1.5.4). Per quanto concerne la partecipazione degli enti territoriali, il sistema federalistico svizzero adempie già le esigenze del Protocollo.

Ai sensi dell'articolo 7 paragrafo 1 la responsabilità comune della Confederazione e dei Cantoni dev'essere promossa al fine di sfruttare e sviluppare sinergie nell'ambito dell'esecuzione. Nel quadro istituzionale, giuridico e finanziario esistente, la Confederazione sosterrà i Cantoni e le regioni nella realizzazione degli obiettivi e delle misure del Protocollo. I seguenti progetti di riforma del recente passato tengono conto sia degli obblighi risultanti dagli articoli 11-13, sia degli obiettivi e delle altre misure del Protocollo: la politica agricola 2002, il riorientamento della politica regionale definita in tre misure (revisione della LIM, REGIO PLUS, INTERREG), il promovimento del turismo, la riorganizzazione delle telecomunicazioni e della Posta (obbligo del servizio universale) e la riforma della perequazione finanziaria. Lo stesso vale anche per le misure limitate nel tempo per l'accompagnamento di possibili effetti negativi della liberalizzazione sul piano regionale («credito di 80 milioni»), con cui vengono sostenute nuove iniziative nelle regioni particolarmente colpite dalle ristrutturazioni di Swisscom, FFS e La Posta.

Questi principi dovranno essere presi in considerazione anche nei progetti futuri. Questo vale per esempio per le ulteriori riforme nella politica agricola e per il riesa-

<sup>20</sup> RS 700

me globale degli strumenti di politica regionale, preso in considerazione in seguito al riorientamento strategico del 1996 in base ai postulati delle Commissioni dell'economia e dei tributi del Consiglio nazionale e del Consiglio degli Stati<sup>21</sup> inoltrati nel 2001.

Numerose legislazioni settoriali prevedono già indennità per prestazioni di interesse generale e per la rinuncia a utilizzare determinate risorse nonché la compensazione di svantaggi risultanti da ostacoli naturali alla produzione (art. 11). La legge federale del 1° luglio 1966<sup>22</sup> sulla protezione della natura e del paesaggio (LPN), la legge federale del 22 dicembre 1916<sup>23</sup> sull'utilizzazione delle forze idriche (LUF), la legge sulle foreste del 4 ottobre 1991<sup>24</sup> (LFo) e la Politica agricola 2002 forniscono esempi a questo proposito.

Sia l'attuale politica regionale sia la nuova perequazione finanziaria tra la Confederazione e i Cantoni vanno oltre gli obiettivi dell'articolo 12 (Misure economiche e finanziarie).

Riassumendo, possiamo affermare che il Protocollo è conforme alle disposizioni della Costituzione e della legislazione federale nei settori della pianificazione del territorio e della politica regionale nonché alle modifiche previste in detti settori. Gli impegni presi non rendono necessarie modifiche del diritto federale.

## **2.2.3 Il Protocollo «Agricoltura di montagna»**

### **2.2.3.1 Situazione iniziale**

Il Protocollo sull'agricoltura di montagna si fonda sull'articolo 2 paragrafo 2 lettera g della Convenzione delle Alpi. In virtù di detto articolo le Parti contraenti devono prendere misure adeguate in particolare per l'agricoltura di montagna, al fine di «assicurare, nell'interesse della collettività, la gestione del paesaggio rurale tradizionale, nonché un'agricoltura adeguata ai luoghi e in armonia con l'ambiente, ed al fine di promuoverla tenendo conto delle condizioni economiche più difficoltose».

Il Protocollo è stato messo a punto da un gruppo internazionale di esperti sotto la direzione dell'Italia. La delegazione Svizzera era composta da un rappresentante della Confederazione (Ufficio federale dell'agricoltura) nonché da un rappresentante dei Cantoni dei Grigioni, del Ticino e del Vallese.

### **2.2.3.2 Commento degli articoli**

Il preambolo sottolinea che anche in futuro l'agricoltura, viste le sue funzioni multiple, dovrà apportare un contributo decisivo alla società nello spazio alpino e che essa esercita un'influenza preponderante sulla natura e sul paesaggio. Le Parti con-

<sup>21</sup> 01.3003 Postulato della Commissione dell'economia e dei tributi CN «Politica regionale. Eliminazione delle esistenti carenze e migliore coordinamento dei diversi strumenti»; 01.3017 postulato della Commissione dell'economia e dei tributi CS «Nuovo orientamento strategico della politica regionale».

<sup>22</sup> RS 451

<sup>23</sup> RS 721.80; RU 1997 991

<sup>24</sup> RS 921.0

traenti sono convinte del fatto che gli interessi economici debbano essere conciliati con gli imperativi ecologici, tenendo conto delle peculiarità delle diverse regioni nonché del ruolo centrale dell'agricoltura nello spazio alpino. Inoltre la popolazione locale deve poter determinare essa stessa il proprio sviluppo (sociale, economico e culturale) e parteciparvi attivamente nel quadro del vigente ordinamento istituzionale.

#### *Le disposizioni generali (capitolo I)*

Gli articoli 1-6 descrivono le finalità del Protocollo, gli impegni fondamentali, il ruolo degli agricoltori, la partecipazione degli enti territoriali nonché la cooperazione internazionale. Come finalità il Protocollo stabilisce misure «al fine di conservare e di incentivare l'agricoltura di montagna adatta ai siti e compatibile con l'ambiente, in modo che venga riconosciuto e garantito nel tempo il suo contributo sostanziale: alla permanenza della popolazione e al mantenimento di attività economiche sostenibili, specie mediante la produzione di prodotti tipici di qualità, alla salvaguardia delle basi naturali della vita, alla prevenzione dei rischi naturali, alla conservazione della bellezza e del valore ricreativo del paesaggio naturale e rurale, nonché alla cultura del territorio alpino» (art. 1 par. 1). Nell'attuazione si persegue lo sviluppo ottimale dei compiti multifunzionali dell'agricoltura di montagna (art. 1 par. 2). A tal fine e tenendo conto del quadro istituzionale esistente, le Parti contraenti scelgono il livello territoriale appropriato e associano gli enti territoriali ai processi di preparazione e di attuazione.

#### *Le misure specifiche (capitolo II)*

Negli articoli 7-16 vengono espone e precisate misure di promovimento e di conservazione dell'agricoltura di montagna. Queste misure tengono conto delle specificità delle regioni di montagna (indennizzo degli ostacoli o svantaggi locali), dell'incentivazione dei metodi di produzione naturali nonché della conservazione di un allevamento adatto ai siti e della diversità genetica. Altre misure di questo capitolo prevedono il promovimento commerciale dei prodotti dell'agricoltura di montagna sulla base di marchi di denominazione controllata dell'origine, il promovimento di ulteriori fonti di reddito e il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro degli addetti alle attività agricole e forestali.

Le disposizioni dei capitoli III (Ricerca, formazione e informazione) e IV (Attuazione, controllo e valutazione) sono più o meno identiche per tutti i Protocolli. Esse vengono pertanto trattate al numero 2.2.11 «Le disposizioni comuni a tutti i Protocolli».

### **2.2.3.3 Valutazione**

L'agricoltura svolge un ruolo importante per la sopravvivenza delle regioni di montagna. Con la loro attività, i contadini di montagna curano e plasmano i paesaggi naturali e rurali. Garantiscono così il «capitale di base» del turismo e forniscono nel contempo un contributo essenziale per la salvaguardia di un'occupazione decentrata del territorio.

Il 1° gennaio 1999 è entrata in vigore la nuova legge federale del 29 aprile 1998 sull'agricoltura (Lagr)<sup>25</sup>. Essa costituisce il quadro per uno sviluppo sostenibile dell'agricoltura. La nuova legge si basa sull'articolo 104 della Costituzione federale (Cost.). La valutazione e l'analisi del Protocollo «Agricoltura di montagna» della Convenzione delle Alpi sono basate in primo luogo sulla Costituzione, la legge e le norme di attuazione della legge sull'agricoltura.

Gli obiettivi descritti nel Protocollo coincidono con quelli della politica agraria svizzera. Sono compatibili sia con l'articolo costituzionale sia con l'articolo che espone le finalità della legge sull'agricoltura. Tali finalità contemplano per l'agricoltura il compito di contribuire efficacemente a garantire l'approvvigionamento della popolazione, salvaguardare le basi vitali naturali e il paesaggio rurale e garantire un'occupazione decentrata del territorio tramite una produzione ecologicamente sostenibile e orientata verso il mercato. Il principio di un'agricoltura che adempia funzioni multiple stabilisce il nesso tra utilizzazione e conservazione della superficie, di importanza decisiva per la sopravvivenza dell'agricoltura in particolare per le regioni montane e collinari.

Per la Svizzera le misure contenute nel Protocollo «Agricoltura di montagna» (capitolo II, art. 7-16) sono già parte integrante della politica di promovimento dell'agricoltura di montagna. Anche la nuova politica agraria tiene debitamente conto degli interessi dell'agricoltura di montagna. La legge impegna la Confederazione a tenere conto in maniera adeguata nell'applicazione della legge delle difficili condizioni di produzione e di vita, in particolare nella regione di montagna e in quella collinare (art. 4 cpv. 1 LAgr). I particolari ostacoli alla produzione vengono compensati con pagamenti diretti specifici a favore di queste regioni. Si tratta segnatamente di contributi per la detenzione di animali in condizioni difficili di produzione, contributi di declività e contributi d'estivazione per la gestione dei pascoli alpini.

L'articolo 7 paragrafo 2 del Protocollo stabilisce: «Il contributo che l'agricoltura di montagna fornisce nell'interesse generale alla conservazione e alla cura del paesaggio naturale e rurale nonché alla prevenzione dei rischi naturali, e che supera gli obblighi normali, viene equamente compensato nel quadro di accordi contrattuali vincolati a progetti e prestazioni». Conformemente alla nostra Costituzione e alla legge, le prestazioni d'interesse generale dell'agricoltura a favore dell'economia vanno indennizzate con pagamenti diretti (art. 104 cpv. 3 lett. a Cost. e art. 2 cpv. 1 lett. b LAgr). Occorre chiedersi se con tali atti legislativi la Svizzera adempia la stretta interpretazione del Protocollo. La risposta è positiva: innanzitutto in virtù della condizione secondo cui i pagamenti diretti generali devono essere vincolati a una prova definita che le esigenze ecologiche sono rispettate (art. 104 cpv. 3 lett. a Cost. e art. 70 cpv. 1 e cpv. 2 LAgr); in secondo luogo poiché queste condizioni adempiono anche l'articolo 16 del Protocollo che autorizza le Parti contraenti ad adottare misure integrative a quelle previste da Protocollo. A questo proposito non vi è pertanto necessità d'adeguamento.

La Confederazione concede inoltre contributi e crediti per gli investimenti al fine di migliorare le strutture delle aziende, le condizioni di vita e la situazione economica nelle regioni di montagna. Al contrario di quanto succede nelle regioni di pianura, nelle regioni montane vengono concessi anche contributi a fondo perso a singole aziende. Gli agricoltori che esercitano la loro attività a titolo accessorio godono

inoltre di una condizione privilegiata se le loro aziende contribuiscono a garantire la produzione o una densità sufficiente di occupazione del territorio.

Per quanto concerne le misure relative allo smercio, la nuova politica agraria equipara di massima gli agricoltori delle regioni montane e collinari e gli agricoltori della pianura. Anche i primi dovranno imporsi su un mercato liberalizzato per vendere i loro prodotti, lo Stato si limita a fissare il contesto generale. Per promuovere lo smercio dei prodotti agricoli la Confederazione sostiene a titolo sussidiario con contributi i provvedimenti presi dai produttori, dai trasformatori o dai commercianti (art. 12 LAgr). La possibilità di designare prodotti delle zone di montagna per mezzo di denominazioni d'origine e indicazioni geografiche permette non solo di proteggere determinati prodotti agricoli bensì anche di commercializzarli meglio. La relativa base legale è data dagli articoli 14-16 della legge sull'agricoltura.

Per quanto concerne gli aspetti ecologici delle misure del Protocollo «Agricoltura di montagna», rimandiamo alle spiegazioni fornite in precedenza in merito ai pagamenti diretti. Il versamento di pagamenti diretti generali è soggetto alla prova che le esigenze ecologiche sono rispettate. In mancanza di adempimento di questa condizione i pagamenti diretti vengono ridotti o rifiutati. I contributi ecologici continueranno ad essere concessi nell'ambito di una strategia d'incentivazione. Ciò concerne segnatamente anche i contributi d'estivazione per la gestione in armonia con la natura dei pascoli alpini, assai importanti per l'agricoltura di montagna. Le misure volte a miglioramenti strutturali tengono conto delle esigenze ecologiche. Gli obiettivi di protezione, soprattutto nei settori della protezione dell'ambiente, delle acque, della natura e del paesaggio, sono parificati agli obiettivi di promozione.

Gli obiettivi e i provvedimenti contemplati dal Protocollo «Agricoltura di montagna» della Convenzione delle Alpi sono coperti dai vigenti atti legislativi per l'agricoltura svizzera. Gli impegni assunti possono essere adempiuti. Non occorrono revisioni.

## **2.2.4 Il Protocollo «Protezione della natura e tutela del paesaggio»**

### **2.2.4.1 Situazione iniziale**

Il Protocollo persegue lo scopo di «proteggere, di tutelare e, se necessario, di ripristinare l'ambiente naturale e il paesaggio, in modo da garantire stabilmente l'efficienza degli ecosistemi, la conservazione della flora e della fauna e dei loro habitat, la capacità rigenerativa e la continuità produttiva delle risorse naturali, nonché la diversità, l'unicità e la bellezza della natura e del paesaggio nel loro insieme» (art. 2 par. 2 lett. f della Convenzione delle Alpi; art. 1 Protocollo).

Il Protocollo è stato messo a punto da un gruppo internazionale di esperti sotto la direzione della Germania e con la partecipazione determinante della Svizzera (con la collaborazione di due rappresentanti dei Cantoni alpini).

## **2.2.4.2                      Commento degli articoli**

Il Protocollo stabilisce gli obblighi di fondo per l'intervento a livello nazionale e la cooperazione internazionale e formula i pertinenti provvedimenti.

Le «disposizioni generali» (art. 1-5) definiscono, oltre alle finalità, l'impegno fondamentale a proteggere, curare e ripristinare tenendo conto di un uso ecologicamente tollerabile nonché i principi della cooperazione internazionale considerando in particolare la cooperazione transfrontaliera a livello locale e regionale. Inoltre viene stipulata la considerazione delle finalità del Protocollo in tutte le altre politiche settoriali, la determinazione del livello più idoneo per l'attuazione (sussidiarietà) e la partecipazione degli enti territoriali locali.

Le «misure specifiche» (art. 6-19) disciplinano il rilevamento della situazione, i pertinenti contenuti della pianificazione, le misure e gli strumenti di pianificazione. Inoltre, esse trattano le considerazioni e i contenuti di fondo in merito alla protezione tenendo conto degli interessi della popolazione coinvolta come pure del ruolo e della responsabilità particolari delle attività agricole e forestali nonché dei principi da osservare in caso di interventi nella natura e nel paesaggio. Oggetto di questi articoli sono anche l'istituzione di aree protette, la rete ecologica, la protezione dei biotopi, delle specie e dello spazio vitale comprese le classiche misure di polizia quali i divieti di prelievo e di commercio come pure regole concernenti l'introduzione, la reintroduzione e la diffusione di specie.

I seguenti due capitoli sono dedicati ai temi della ricerca, della formazione e dell'informazione (art. 20 e 21) nonché del controllo e della valutazione (art. 22-24). Qui si tratta prevalentemente dell'istituzione di nuovi metodi e sistemi di osservazione, analisi e valutazione e dell'integrazione possibilmente ampia e coordinata di quelli esistenti. Inoltre, le Parti contraenti si impegnano a ottimizzare la cooperazione internazionale e a promuovere l'informazione pubblica. Il rispetto e l'attuazione degli obblighi protocollari è soggetto a resoconto periodico alla Conferenza delle Alpi. L'esame e la valutazione delle disposizioni protocollari compete alle Parti contraenti. A questa valutazione partecipano gli enti territoriali interessati nel quadro istituzionale dello Stato contraente; inoltre possono essere sentite le organizzazioni non governative attive nel campo specifico.

Le norme finali (art. 25-27) disciplinano il rapporto tra Convenzione e Protocollo e le pertinenti procedure del diritto internazionale (firma, ratifica e notifiche).

## **2.2.4.3                      Valutazione**

In seguito agli interventi della Svizzera in seno alla commissione d'esperti è stato possibile ottenere un sostanziale riconoscimento degli aspetti socioeconomici: circa due terzi di tutte le disposizioni contengono riferimenti segnatamente alla considerazione degli interessi della popolazione residente nel luogo, alla partecipazione degli enti territoriali locali e allo sfruttamento sostenibile. A questo proposito vanno rilevate le seguenti disposizioni protocollari: sotto il titolo «Impegni fondamentali», l'articolo 2 non menziona soltanto la protezione, la cura e il ripristino della natura e del paesaggio, bensì anche l'obbligo di considerare un uso ecologicamente tollerabile. Al titolo «Partecipazione degli enti territoriali», l'articolo 5 demanda al diritto di ciascuno Stato contraente il compito di stabilire il livello organizzativo più idoneo

all'attuazione (sussidiarietà interna) e sancisce la partecipazione degli enti territoriali direttamente interessati nel quadro istituzionale vigente degli Stati contraenti. Gli articoli 7 e 8 (Pianificazione) non trattano solo di protezione e conservazione ma anche dello sviluppo della natura e del paesaggio e menzionano esplicitamente, accanto al paesaggio naturale, anche il paesaggio rurale. L'articolo 10 («protezione di base») esige che si tenga conto degli interessi della popolazione locale e riconosce esplicitamente il ruolo decisivo dell'agricoltura e dell'economia forestale per la protezione della natura e la tutela del paesaggio. La loro partecipazione va ottenuta ed eventuali limitazioni d'utilizzazione compensati mediante strumenti di controllo mutuati dall'economia di mercato (incentivi, accordi) o compensazioni. L'articolo 24 («Valutazione dell'efficacia delle disposizioni») prevede la partecipazione degli enti territoriali interessati e la consultazione delle organizzazioni private attive nel campo specifico.

L'articolo 6 del Protocollo obbliga le Parti contraenti a presentare entro tre anni esaurienti resoconti sui stati di fatto ai sensi dell'elenco delle materie che costituisce l'Allegato I al Protocollo. Sulla base della legge federale sulla protezione della natura e del paesaggio la Svizzera ha già compiuto approfonditi lavori che possono essere utilizzati per le presentazioni richieste. Non sono previsti rilevamenti ulteriori oltre i lavori terminati o in corso.

La filosofia su cui si basa il Protocollo «Protezione della natura e tutela del paesaggio» e la sua finalità sono conformi all'ordinamento giuridico svizzero nei settori corrispondenti. La finalità è concretata già oggi nel diritto svizzero tramite gli articoli programmatici e concernenti lo scopo delle principali leggi speciali (concerne sulla base degli art. 74, 75, 76, 78 e 79 della Costituzione federale segnatamente le leggi sulla protezione della natura e del paesaggio<sup>26</sup>, la protezione dell'ambiente<sup>27</sup>, la pesca<sup>28</sup>, la caccia e la protezione degli uccelli<sup>29</sup>, la protezione delle acque<sup>30</sup>, le foreste e la pianificazione del territorio). Dall'analisi degli obblighi derivanti dal Protocollo non risultano differenze nei confronti del diritto federale vigente o dell'ordinamento federale delle competenze. L'ordinamento giuridico svizzero non presenta lacune connesse con l'adempimento degli obblighi derivanti dal Protocollo da cui risulterebbe a livello federale o cantonale una cogente necessità d'agire a livello legislativo o che richiederebbe una formale riserva.

## **2.2.5 Il Protocollo «Foreste montane»**

### **2.2.5.1 Situazione iniziale**

Il Protocollo sulle foreste montane si fonda sull'articolo 2 paragrafo 2 lettera h della Convenzione quadro, in virtù del quale le Parti intendono prendere misure «al fine di conservare, rafforzare e ripristinare le funzioni della foresta».

Il Protocollo è stato elaborato da un gruppo internazionale di esperti sotto l'egida dell'Austria. Un rappresentante del Cantone del Vallese e un delegato dell'UFAPF

<sup>26</sup> RS 451

<sup>27</sup> RS 814.01

<sup>28</sup> RS 923.0

<sup>29</sup> RS 922.0

<sup>30</sup> RS 814.20

hanno rappresentato la Svizzera in questo gruppo. Il fatto che il nostro Paese dispone dal 1993 di una nuova, moderna legislazione sulle foreste (LFO e la relativa ordinanza OFo), incentrata prioritariamente sui problemi delle regioni di montagna, ha fatto sì che gli esperti svizzeri hanno potuto inserire nel Protocollo sulle foreste montane buona parte delle idee che stanno alla base di questa nuova legislazione. L'attuazione in Svizzera del Protocollo sulle foreste montane non dovrebbe pertanto incontrare difficoltà.

Il processo di sviluppo avviato con l'elaborazione del Protocollo sulle foreste montane è proseguito anche dopo il suo compimento e gli Stati contraenti hanno predisposto un periodico scambio d'esperienze tra esperti. Nel 2000 si è svolta a Maienfeld e quindi per la prima volta in Svizzera, la terza Conferenza internazionale sulle foreste montane con rappresentanti della politica, della ricerca e dell'amministrazione. Queste Conferenze sulle foreste montane consentono altresì di praticare in misura crescente un «benchmarking» transfrontaliero. Innanzitutto si tratta di osservare lo stato e lo sviluppo delle foreste montane e le loro funzioni a livello transfrontaliero per dedurre un'eventuale necessità d'intervento per il futuro, in secondo luogo si tratta di assicurare un minimo di cure del bosco per il mantenimento delle funzioni delle foreste montane oltre le frontiere. Inoltre, lo scambio d'esperienze internazionale consente anche l'analisi di possibili potenzialità di razionalizzazione nella cura delle foreste montane. Quest'ultimo aspetto risulta importante in quanto in tutti i Paesi della Convenzione delle Alpi è necessario adottare misure contro il crescente invecchiamento delle foreste montane, contro la carente rinnovazione duvevole e contro la pressione di pastura degli ungulati. Le corrispondenti misure comportano costi elevati e necessitano di relativi mezzi finanziari. Con la risoluzione di Maienfeld, licenziata in occasione della 3<sup>a</sup> Conferenza sulle foreste montane, i partecipanti hanno voluto richiamare l'attenzione sull'aggravamento dei problemi.

## **2.2.5.2                      Commento degli articoli**

### *Preambolo*

Il preambolo stabilisce la partecipazione della popolazione locale e precisa le molteplici prestazioni (funzioni) della foresta. Oltre alla funzione di protezione contro i rischi naturali, sottolinea tra l'altro che il bosco assorbe anidride carbonica dall'atmosfera e fissa il carbonio nella materia legnosa influenzando positivamente il clima.

### *Le disposizioni generali (capitolo I)*

L'articolo 1 definisce le finalità dell'economia forestale ai sensi del Protocollo sulle foreste montane. Il principio della sostenibilità è iscritto implicitamente. Questo principio non implica soltanto uno sfruttamento della foresta nel rispetto della sua rinnovazione naturale, bensì è anche un contratto che garantisce alle generazioni future il diritto di disporre del bosco e di avvantaggiarsi di tutte le sue funzioni.

L'articolo 2 impegna le Parti contraenti a considerare gli obiettivi stabiliti dal Protocollo anche nelle altre politiche, postulato che figura in tutti i Protocolli e che mira a una maggiore coerenza.

L'articolo 3 disciplina la partecipazione degli enti territoriali. Questa disposizione figura in tutti i Protocolli. Essa è ben compatibile con il sistema federalistico svizzero (cfr. in merito il n. 2.2.2.2, Protocollo «Pianificazione territoriale e sviluppo sostenibile»: commento dell'art. 7).

### *Le misure specifiche (capitolo II)*

L'articolo 5 enumera le basi di pianificazione di cui l'economia forestale ha bisogno per realizzare gli obiettivi definiti nella Convenzione delle Alpi. Si tratta essenzialmente di una pianificazione delle funzioni delle foreste destinata a indicare l'importanza della superficie forestale per l'espletamento delle diverse funzioni della foresta. Nell'ambito della funzione di protezione, messa particolarmente in rilievo dalla Convenzione delle Alpi (art. 6), occorre approfondire anche la questione del pericolo potenziale, in modo tale da poter fissare le priorità che permettono di migliorare questa funzione.

Un'importante base per la pianificazione è costituita inoltre da un'esauriente ricognizione dei siti che descrive soprattutto le associazioni forestali potenziali e fornisce informazioni in merito ai biotopi particolarmente degni di essere protetti.

L'articolo 7 formula le basi affinché l'economia forestale montana possa svolgere il suo ruolo come fonte di occupazione e di reddito per la popolazione locale, segnatamente nelle regioni ove vi è un esodo della popolazione.

La delimitazione di riserve forestali naturali conformemente all'articolo 10 è un contributo dell'economia forestale montana alla protezione della natura (rigenerazione ecologica). Anche la ricerca forestale vi è però interessata, poiché essa può trarne informazioni complementari per una silvicoltura quasi naturale. La realizzazione di questo obiettivo dovrebbe avvenire grazie a una tutela su base contrattuale della natura; in altre parole singoli proprietari delle foreste possono optare per la delimitazione a lunga scadenza di riserve forestali naturali nell'ambito di un progetto globale.

L'articolo 11 descrive le misure di incentivazione e di compensazione. La necessità di un disciplinamento finanziario in questo ambito deriva innanzitutto dal testo della Convenzione delle Alpi che precisa che le misure devono essere fissate «tenendo conto delle condizioni economiche più difficili del territorio alpino». L'aiuto è inoltre giustificato dal fatto che numerose prestazioni fornite dalla gestione delle foreste montane vanno a profitto non del proprietario delle foreste bensì di tutta la popolazione. Va da sé che l'ampiezza dell'aiuto (l'ammontare dell'incentivazione) dev'essere commisurata all'importanza delle misure da realizzare. Il sostegno maggiore deve pertanto essere concesso, come finora, alle misure volte a migliorare la funzione protettiva della foresta.

Questo articolo sottolinea inoltre che senza un'incentivazione o una compensazione sufficiente non ci si può attendere l'attuazione del Protocollo sulle foreste montane. Gli aiuti sono pertanto contributi pubblici grazie ai quali dev'essere incentivata la realizzazione delle misure descritte agli articoli 6-10.

Diversamente da quanto prevedono le disposizioni del diritto svizzero, la compensazione viene descritta come un indennizzo per prestazioni culturali nazionali dell'economia forestale montana, prestazioni che superano i vigenti obblighi di legge e per le quali vi è un bisogno pubblico, attestato in pianificazioni o progetti pub-

blici. Al contrario di quanto avviene per il promovimento, alla compensazione vi è un diritto legale.

Le disposizioni dei capitoli III (Ricerca, formazione e informazione) e IV (Attuazione, controllo e valutazione) sono più o meno simili per tutti i Protocolli. Esse vengono pertanto trattate al numero 2.2.11 «Le disposizioni comuni a tutti i Protocolli».

### **2.2.5.3 Valutazione**

Siccome gli esperti svizzeri hanno potuto integrare contenuti sostanziali della legislazione sulle foreste nel Protocollo sulle foreste montane, quest'ultimo contiene numerose disposizioni quasi identiche, quali ad esempio gli articoli 5-7 e 9 del Protocollo sulle foreste montane relativi alle basi della pianificazione, alle funzioni protettive e alla funzione economica delle foreste montane nonché all'accesso alle foreste.

D'altronde, anche l'articolo 6 paragrafo 1 del Protocollo corrisponde alle disposizioni della legge sulle foreste. Infatti, benché l'articolo che precisa gli obiettivi di detta legge (art. 1 cpv. 1 lett. c) ammetta di massima l'equivalenza delle tre funzioni della foresta, esso permette anche in casi particolari di dare la priorità a una di esse (la funzione protettiva per esempio; cfr. in merito art. 20 cpv. 5 LFo). L'esigenza di delimitare le foreste con particolare funzione protettiva è del resto già stata interamente soddisfatta dalla maggior parte dei Cantoni alpini.

Giusta la legislazione sulle foreste, alcune disposizioni del Protocollo sulle foreste alpine vanno eseguite dai Cantoni. In generale la Confederazione ha tuttavia la possibilità di incentivare l'esecuzione concedendo sussidi ai Cantoni. L'ultimo periodo dell'articolo 1 paragrafo 2 (prevenzione di erosioni del suolo mediante metodi di uso e di prelievo rispettosi dell'ambiente) e l'articolo 10 (delimitazione di riserve forestali naturali) del Protocollo sono esempi in tal senso.

Altre prescrizioni del Protocollo non hanno il loro equivalente nazionale nella legislazione sulle foreste bensì in quelle sulla protezione della natura e del paesaggio, sulla caccia, sulla protezione dell'ambiente o sulla pianificazione del territorio. Quali esempi citiamo l'articolo 2 lettere a e b e, in parte, l'articolo 8 (concernenti l'inquinamento atmosferico, le popolazioni di ungulati nonché le funzioni sociali ed ecologiche delle foreste montane). Pertanto le condizioni generali contenute nell'articolo 2 del Protocollo hanno già oggi carattere obbligatorio conformemente alle citate leggi speciali. Questo vale segnatamente anche per la questione della reintroduzione dei grandi predatori. Per quanto concerne il lupo e l'orso, la politica svizzera, basata sulla legislazione sulla caccia, mira al solo accompagnamento del ripopolamento naturale con animali provenienti dai Paesi limitrofi (monitoraggio, prevenzione dei danni, indennizzo di danni). Per la lince è stata messa a punto una strategia propria che prevede la reintroduzione della lince nell'arco alpino svizzero. Un primo trasferimento di linci dalle Alpi nordoccidentali alle Alpi nordorientali è già avvenuto. Una minaccia per la vita umana da parte del lupo e della lince può essere esclusa, eventuali danni a animali da reddito vengono compensati finanziariamente.

Con la sua politica di promovimento la Confederazione attua già oggi importanti elementi del Protocollo sulle foreste montane. I circa 2000 progetti forestali di una durata fino a 10 anni lo confermano eloquentemente. Gli investimenti finanziari

(aiuti e indennizzi) della Confederazione per la conservazione delle funzioni delle foreste montane e la protezione della vita umana e dei beni materiali nelle regioni di montagna, pari a circa 100 milioni di franchi l'anno, sono considerevoli. Essi sono espressione della grande importanza che la Svizzera attribuisce al mantenimento di regioni alpine attraenti anche in futuro. In questo modo, dal 1993 la Confederazione contribuisce, sulla base della legislazione sulle foreste, ai seguenti progetti da essa approvati ed eseguiti dai Cantoni:

- misure silvicole multiple, ad esempio in foreste diradate, instabili o distrutte che hanno o avevano una funzione protettiva particolare, qualora i costi complessivi non siano garantiti e queste misure siano ordinate dalle autorità;
- costi connessi a misure di protezione e di manutenzione di riserve forestali;
- costi relativi a misure destinate a prevenire e riparare danni alle foreste;
- elaborazione di basi di pianificazione forestale;
- misure volte a migliorare le condizioni di gestione quali l'istituzione di centri di manutenzione, l'acquisto di macchine forestali o la costruzione e il ripristino di strutture di raccordo, sempre che queste siano necessarie per la gestione della foresta e la rispettino in quanto biocenosi prossima allo stato naturale;
- costruzione e ripristino di opere e impianti di protezione;
- elaborazione di catasti e carte dei pericoli, istituzione ed esercizio di stazioni di misurazione nonché istituzione di servizi d'allerta precoce destinati a proteggere gli insediamenti e le vie di comunicazione.

Gli obiettivi del Protocollo coincidono sostanzialmente con quelli della legislazione sulle foreste. Non sono previste misure d'esecuzione complementari. Le esperienze fatte finora nell'ambito della legge sulle foreste entrata in vigore nel 1993 e gli sviluppi nel quadro del progetto «Nuova impostazione della perequazione finanziaria e dei compiti» del Dipartimento federale delle finanze comportano nel settore forestale un ulteriore rafforzamento dell'autonomia d'esecuzione dei Cantoni. Dato che le legislazioni cantonali in materia forestale si basano sulla legislazione federale, ciò non comporterà conseguenze negative per l'attuazione del Protocollo sulle foreste montane.

## **2.2.6 Il Protocollo «Turismo»**

### **2.2.6.1 Situazione iniziale**

Il Protocollo «Turismo» si fonda sugli «Obblighi generali» precisati nell'articolo 2 paragrafo 2 lettera i della Convenzione delle Alpi. In virtù di questa disposizione occorre armonizzare le attività turistiche con le esigenze ecologiche e sociali, limitando le attività che danneggiano l'ambiente. Lo spazio alpino dipende dalla promozione di un turismo che non pregiudichi la natura e il paesaggio. Questo settore economico genera un grande numero di posti di lavoro e importanti redditi per la popolazione residente. Volto a rafforzare la competitività del turismo alpino, il Protocollo «Turismo» riveste pertanto un'importanza particolare nell'ambito della Con-

venzione delle Alpi. L'offerta turistica dev'essere rinnovata e meglio sfruttata mantenendo l'attuale alto livello di protezione.

Un gruppo internazionale di esperti ha elaborato il Protocollo sotto la direzione della Francia. Nella delegazione Svizzera, diretta dall'allora Ufficio federale dell'industria, delle arti e mestieri e del lavoro (l'attuale Segretariato di Stato dell'economia SECO), erano rappresentati l'Ufficio federale dei trasporti e i Cantoni dei Grigioni e del Vallese.

## **2.2.6.2                    Commento degli articoli**

### *Il preambolo*

Il preambolo sottolinea il fatto che la nostra civiltà urbana manifesta una crescente esigenza di turismo e di attività ricreative diversificate. A causa della bellezza dei paesaggi e della diversità delle attività ricreative che esse offrono, le Alpi sono uno dei più vasti spazi turistici e ricreativi d'Europa. Siccome la sopravvivenza dello spazio alpino dipende in gran parte dal turismo, la promozione di un'offerta turistica di qualità e sostenibile è d'interesse pubblico.

Il preambolo rileva inoltre che sia la clientela sia i responsabili delle decisioni mostrano un sempre più ampio interesse per la qualità dell'ambiente. Il rispetto sempre maggiore della natura e la migliore comprensione delle preoccupazioni delle popolazioni residenti sono ritenute condizioni favorevoli al rispetto dei limiti di adattamento degli ecosistemi dei singoli siti e, generalmente, degli imperativi della Convenzione delle Alpi.

### *Le disposizioni generali (capitolo I)*

L'articolo 1 descrive l'obiettivo del Protocollo, che è quello di contribuire ad uno sviluppo sostenibile del territorio alpino grazie ad un turismo che tuteli l'ambiente. A questo proposito occorre tenere conto degli interessi della popolazione locale e dei turisti. Il Protocollo non deve inoltre modificare l'esistente ripartizione interna delle competenze. Conformemente all'articolo 2 la cooperazione internazionale deve permettere di risolvere i problemi comuni. L'articolo 3 esige che gli interessi di uno sviluppo turistico sostenibile vengano presi in considerazione anche nelle altre politiche interessate dalla Convenzione. L'articolo 4 dispone infine che tutte le misure del protocollo devono essere prese al livello più idoneo, d'intesa con l'ente territoriale direttamente interessato (cfr. in merito il n. 2.2.2.2, Protocollo «Pianificazione territoriale e sviluppo sostenibile»: commento dell'art. 7).

### *Le misure specifiche (capitolo II)*

Si tratta di principi di pianificazione che devono essere applicati nell'esecuzione di misure di incentivazione e di organizzazione. Essenzialmente sono principi concernenti la promozione del turismo da parte dello Stato e gli obblighi che deve adempiere l'economia turistica.

### *Incentivazione*

L'articolo 5 impegna le Parti contraenti a elaborare, nell'interesse di uno sviluppo ordinato, linee guida, piani settoriali e programmi di sviluppo.

L'articolo 6 esige la limitazione della promozione del turismo ai progetti più rispettosi del paesaggio e più compatibili con l'ambiente. Un turismo vicino alla natura deve rafforzare di massima la competitività dello spazio alpino. Vanno privilegiati l'innovazione e il miglioramento qualitativo dell'offerta.

L'articolo 7 impegna le Parti contraenti a seguire una politica del turismo che aspiri alla ricerca permanente della qualità dell'offerta. Vanno promossi lo scambio di esperienze e la realizzazione di programmi d'azione comuni che tendano a un miglioramento qualitativo.

L'articolo 11 invita le Parti contraenti a privilegiare il recupero e l'uso degli edifici alberghieri esistenti rispetto alla costruzione di nuove infrastrutture.

Gli articoli 17, 19 e 20 chiedono alle Parti contraenti di:

- sostenere le aree economicamente deboli;
- consolidare la cooperazione tra gli Stati al fine di migliorare lo scaglionamento delle vacanze;
- organizzare un concorso mirante a ricompensare iniziative e prodotti turistici innovativi conformi agli obiettivi del Protocollo;
- promuovere la cooperazione tra turismo, agricoltura, economia forestale e artigianato.

### *Oneri*

L'articolo 8 impegna le Parti contraenti a favorire la pianificazione dei flussi turistici, in particolare nelle aree protette.

L'articolo 9 esige che vengano considerati i limiti naturali dello sviluppo della località o della regione interessata e che sia effettuata una valutazione preventiva dell'impatto ambientale dei progetti che potrebbero avere ampie ripercussioni sull'ambiente.

L'articolo 10 impegna gli Stati a rinunciare agli impianti turistici nei siti naturali da proteggere.

L'articolo 12 ordina di attuare una politica rispettosa del paesaggio e compatibile con l'ambiente, ma attenta alla sicurezza e alla redditività nel settore delle installazioni di trasporto turistico (impianti di trasporto a fune, sciovie). Gli impianti di risalita non più utilizzati devono essere rimossi e le superfici non più usate riportate allo stato naturale.

L'articolo 13 invita le Parti contraenti a ridurre il traffico a motore all'interno delle stazioni turistiche.

L'articolo 14 impegna le Parti contraenti a limitare per quanto possibile le modificazioni del terreno e a ripristinare la vegetazione nelle aree modificate per mezzo di specie di origine locale. Le legislazioni nazionali possono autorizzare la fabbricazione di neve durante i periodi di freddo specifici di ogni sito qualora le condizioni ecologiche lo consentano.

L'articolo 15 impegna le Parti contraenti a definire una politica di controllo delle attività sportive all'aperto. Le attività sportive che comportano l'uso di motori devono essere limitate al massimo e vietate se necessario.

L'articolo 16 impegna le Parti contraenti a limitare al massimo e, ove sia il caso, a vietare la posa a terra da aeromobili a fini sportivi.

Le disposizioni dei capitoli III (Ricerca, formazione e informazione) e IV (Attuazione, controllo e valutazione) sono più o meno identiche per tutti i Protocolli. Esse vengono pertanto trattate al numero 2.2.11 «Le disposizioni comuni a tutti i Protocolli».

### **2.2.6.3 Valutazione**

L'obiettivo del Protocollo coincide con la politica del turismo della Confederazione come da noi stabilita nella Concezione svizzera del turismo e nel nostro rapporto sulla politica del turismo della Confederazione. Corrisponde in grandi linee anche agli sforzi profusi dai Cantoni nel settore della politica del turismo. Il miglioramento del livello di protezione perseguito dal Protocollo può procurare un vantaggio concorrenziale al turismo alpino nei confronti di altre grandi regioni di villeggiatura europee o d'oltremare, a condizione tuttavia che l'economia turistica mantenga un margine di sviluppo sufficiente. Nello stesso modo gli oneri armonizzati nei settori dell'ordinamento del territorio e della protezione dell'ambiente possono, se del caso, attenuare le distorsioni che falsano il gioco della libera concorrenza tra gli Stati dell'area alpina. Il turismo svizzero, del quale le cerchie scientifiche riconoscono il carattere progressista in materia di protezione dell'ambiente, sarebbe il primo a trarne profitto.

Il Protocollo «Turismo» non contiene obblighi incompatibili con il diritto svizzero. La Confederazione e i Cantoni dispongono di mezzi finanziari destinati a promuovere il turismo in grado di accelerare in modo mirato e rapido un ringiovanimento innovativo ed ecologico dell'offerta turistica nello spirito del Protocollo. La cooperazione transfrontaliera a cui si mira (programma di promovimento della qualità, incentivi all'innovazione) è già sostenuta dai Cantoni e dalla Confederazione. Il decreto federale concernente la promozione dell'innovazione e della collaborazione nel turismo consente alla Confederazione di tenere conto dell'attuale crisi di adattamento strutturale del turismo svizzero, rispettando gli impegni del Protocollo sul turismo.

Per quanto concerne gli oneri, le disposizioni lasciano un margine di manovra relativamente ampio poiché esse hanno spesso un carattere evolutivo e devono ancora essere precisate a livello nazionale. La fissazione dei limiti naturali dello sviluppo conformemente all'articolo 9 del Protocollo dev'essere effettuata con l'aiuto di strumenti e misure esistenti. Per quanto attiene alle tecniche particolari di assetto territoriale in virtù dell'articolo 14, sono applicabili le Direttive del Dipartimento federale dell'interno relative agli interventi sul paesaggio a favore della pratica dello sci e il documento che chiarisce la nostra posizione sul nuovo orientamento della politica federale nel settore degli impianti d'innervamento artificiale, entrambi messi in vigore nell'ottobre 1991.

L'obbligo di controllare le attività sportive all'aperto stabilito all'articolo 15 è volto a impedire le attività dannose per l'ambiente. Inoltre le attività sportive che richiedono l'uso di motori (barche a motore, corse di automobili ecc.) devono essere per quanto possibile limitate, come è attualmente già il caso in Svizzera. Gli strumenti previsti dal nostro diritto interno per limitare gli effetti nocivi soddisfano pertanto le

esigenze del Protocollo. L'articolo 16 non esclude il lancio di paracadutisti né il deposito da aeromobili sulle aree d'atterraggio in montagna conformemente all'articolo 54 dell'ordinanza del 23 novembre 1994<sup>31</sup> sull'infrastruttura aeronautica (OSIA). Le aree di atterraggio in montagna sono considerati aerodromi ai sensi della Convenzione. Di conseguenza, le disposizioni svizzere in vigore, che autorizzano l'utilizzazione di queste aree a fini turistici, sono compatibili con il Protocollo. Del resto la Svizzera ritiene che i divieti generali, dei quali gli articoli 15 e 16 lasciano aperta la possibilità, non siano nella maggior parte dei casi le misure più appropriate.

## **2.2.7 Il Protocollo «Difesa del suolo»**

### **2.2.7.1 Situazione iniziale**

Nell'articolo 2 paragrafo 2 lettera d della Convenzione delle Alpi gli Stati aderenti si impegnano a ridurre «il degrado quantitativo e qualitativo del suolo». Questo obiettivo va perseguito segnatamente impiegando tecniche di produzione agricola e forestale che rispettino il suolo, utilizzando in misura contenuta suoli e terreno nonché limitando l'erosione e l'impermeabilizzazione dei suoli.

Il Protocollo è stato elaborato da un gruppo di esperti posto sotto la direzione della Germania. Per la Svizzera vi hanno preso parte un rappresentante del Cantone di Glarona e un rappresentante dell'UFAFP. La delegazione svizzera ha potuto avvantaggiarsi del fatto che parallelamente era in corso una revisione della legislazione federale in materia di tutela del suolo talché ha potuto integrare nel protocollo numerose idee elaborate in tale sede. L'attuazione del Protocollo sulla difesa del suolo ne risulterà considerevolmente agevolata.

### **2.2.7.2 Commento degli articoli**

#### *Il preambolo*

Nel preambolo:

- sono rilevate le peculiarità e la vulnerabilità dei suoli alpini e sottolineata l'importanza di suoli intatti per la popolazione che vive e lavora nel territorio alpino;
- sono evidenziati i pericoli che minacciano il suolo in caso di utilizzazione non adeguata al sito e non compatibile con le esigenze di tutela dell'ambiente;
- è ricordato il carattere trasversale del suolo, per cui la difesa del suolo influisce sulle più disparate politiche settoriali;
- è messo in risalto il ruolo specifico del suolo quale ricettacolo di sostanze inquinanti e, contrariamente all'aria e all'acqua, di ecosistema a rigenerazione lenta.

<sup>31</sup> RS 748.131.1

### *Le disposizioni generali (capitolo I)*

L'articolo 1 stabilisce le finalità del Protocollo. Il suolo quale parte essenziale dell'ecosistema, base per disparate utilizzazioni e archivio della storia naturale e culturale va protetto in modo preventivo e duraturo.

Nell'articolo 2 gli Stati contraenti si impegnano a dare priorità agli aspetti di protezione rispetto a quelli di utilizzazione laddove, in seguito alla gestione o a interventi tecnici, esiste il pericolo di compromettere in modo grave e duraturo le funzioni essenziali del suolo, mettendo in pericolo l'uomo, la fauna e la vegetazione (p. es. le foreste). Le Parti contraenti si dichiarano anche disposte ad esaminare il sostegno finanziario di particolari misure di difesa del suolo, per esempio nel quadro della politica in materia di foreste montane o della politica in materia di agricoltura di montagna.

Il suolo è un ricettacolo passivo esposto agli effetti delle attività d'altri. Una protezione efficace del suolo richiede pertanto provvedimenti per la sua difesa e la considerazione dei settori che lo gestiscono (agricoltura ed economia forestale), che vi immettono sostanze nocive (p. es. industria, smaltimento dei rifiuti) o che ne modificano durevolmente la struttura e la superficie (p. es. politica del turismo, politica dei trasporti). Questo è quanto richiede l'articolo 3 dagli Stati contraenti.

Gli articoli 4 e 5 delle disposizioni generali, infine, delineano la partecipazione degli enti territoriali e il contenuto della cooperazione internazionale.

### *Le misure specifiche (capitolo II)*

Gli articoli 6-17 trattano le tre principali preoccupazioni della difesa del suolo, ossia:

- la minimizzazione del consumo di superficie e il trattamento di suoli speciali;
- la riduzione dei pregiudizi meccanico-fisici del suolo;
- le misure per la riduzione della contaminazione del suolo mediante inquinanti.

Si è convenuta tra l'altro la tutela, mediante strumenti della pianificazione del territorio, di suoli rari o di particolare significato per la documentazione della storia della terra (art. 6), la conservazione dei suoli di torbiere alte e basse (art. 9), un'estrazione rispettosa dei suoli delle risorse minerarie (art. 8), la delimitazione e il rilevamento cartografico di aree a rischio e minacciate d'erosione nelle Alpi (art. 10 e 11) nonché, al fine di preservare la limitata disponibilità di superfici nel territorio alpino, lo sviluppo densificato e centripeto degli insediamenti (art. 7). Viene stabilito pure un nesso trasversale con il Protocollo «Pianificazione territoriale e sviluppo sostenibile» (art. 7).

Per la difesa dei suoli dalle sostanze nocive, dall'erosione e dai costipamenti si postulano pratiche di coltivazione, pastorizia ed economia forestale idonee alle condizioni particolari dello spazio alpino (art. 12 e 13). In tal modo viene stabilita una relazione trasversale con i Protocolli «Foreste montane» e «Agricoltura di montagna». L'articolo 14 è dedicato agli effetti negativi causati dalle infrastrutture turistiche sui suoli nelle Alpi, tra cui il livellamento di piste da sci in siti critici o eseguiti in modo inadeguato. Infine, le Parti contraenti si impegnano a una generale minimizzazione preventiva degli apporti di inquinanti mediante misure che limitano le

emissioni alla fonte e ad allestire catasti delle aree contaminate dismesse e concetti per lo smaltimento dei rifiuti.

Le disposizioni dei capitoli III (Ricerca, formazione e informazione) e IV (Attuazione, controllo e valutazione) sono simili per tutti i Protocolli. Esse vengono pertanto trattate globalmente al numero 2.2.11 «Le disposizioni comuni a tutti i Protocolli».

### **2.2.7.3 Valutazione**

Per quale motivo si è ritenuto necessario elaborare un apposito Protocollo per la difesa del suolo?

Precisiamo subito che in Svizzera non esiste una specifica politica di difesa del suolo montano. Le disposizioni contemplate dalle attuali politiche in materia d'agricoltura, delle foreste, della pianificazione del territorio e della protezione dell'ambiente valgono per l'intero Paese. Nondimeno, le priorità sono diverse. Esse risultano necessariamente dalle diverse premesse rispetto al territorio non montano.

Nello spazio alpino, il suolo utilizzabile è scarso. Questo vale segnatamente per i suoli fertili dei fondovalle. La pressione di utilizzazione su queste superfici è pertanto molto elevata. Gli altri suoli sono poco profondi, fortemente inclinati ed esposti a condizioni climatiche rigide. Le «ferite del suolo» (p. es. piani d'erosione, smottamenti) non rimarginano più o molto più lentamente rispetto alle regioni del bassopiano. I suoli alpini reagiscono in modo altamente sensibile agli interventi umani e i suoli destabilizzati costituiscono un grande rischio per la vita nei territori montani.

Il Protocollo sulla difesa del suolo è basato sul riconoscimento del fatto che la conservazione durevole del suolo nello spazio alpino richiede un uso adeguato al sito così come le diverse utilizzazioni necessitano a loro volta di un suolo intatto.

Il Protocollo formula determinate linee direttive per la protezione del suolo e concretizza inoltre le clausole di protezione generali contenute in altri Protocolli maggiormente orientati all'utilizzazione. In questo senso, esso fa da contrappeso e da collegamento.

La conservazione del suolo come fondamento della vita è riconosciuta solo da circa 10 anni come un importante compito dello Stato. Il Protocollo sulla difesa del suolo può pertanto senz'altro essere valutato anche come mezzo positivo di sensibilizzazione per i problemi del suolo e per l'implementazione di un intervento coordinato nell'intero spazio alpino in questo settore.

D'altronde, è certamente auspicabile una maggiore collaborazione transfrontaliera in questo settore caratterizzato da profonde lacune di conoscenze e in cui le esperienze istituzionali e amministrative sono ancora limitate.

Grazie al parallelismo personale e cronologico tra l'elaborazione del Protocollo e la revisione del diritto in materia di protezione del suolo, la Svizzera può adempiere le esigenze protocollari senza alcun adeguamento del diritto. Molti contenuti del Protocollo sono già attuati (p. es. programmi di gestione dei rifiuti, carte dei pericoli) o sono in fase d'attuazione (p. es. catasto dei siti inquinati, protezione delle paludi, pagamenti agricoli diretti). Altri (p. es. l'uso parsimonioso del suolo, il risanamento

dei deterioramenti del suolo, la riduzione dell'impiego di sostanze nocive) saranno un compito permanente.

L'esecuzione della protezione del suolo compete ai Cantoni. Questi ultimi sono pertanto stati consultati più volte a titolo ufficiale e non ufficiale sia durante i lavori di elaborazione del Protocollo sia a Protocollo fatto. Le esigenze espresse dai Cantoni sono state trattate in sede di negoziati e considerate in ampia misura, talché l'attuazione del Protocollo non dovrebbe porre particolari problemi nemmeno ai Cantoni. Non sono necessarie nuove norme legali. I dettami dei Protocolli relativi all'impiego di sostanze antisdrucchiolo e di additivi per la preparazione delle piste sono già contenute nell'ordinanza sulle sostanze.

Contrariamente per esempio all'inquinamento delle acque e dell'aria, a carattere transfrontaliero, il deterioramento del suolo ha carattere piuttosto locale o regionale. Per quanto concerne le misure di protezione gli Stati sono quindi chiamati ad adottare in primo luogo misure interne. Una cooperazione transfrontaliera in materia di difesa del suolo risulta pertanto fattibile soprattutto nel metodo di monitoraggio e valutazione dell'inquinamento, in una certa normalizzazione dell'osservazione dell'ambiente e delle analisi dei rischi nonché nella ricerca sulle Alpi.

Il Protocollo manifesta in modo eloquente il carattere decisamente trasversale della protezione del suolo. Anche nello spazio alpino il suolo dev'essere protetto in primo luogo da coloro che lo utilizzano. Il Protocollo tratta i principali problemi della difesa del suolo nel territorio alpino e designa i settori responsabili.

Riassumendo, è da sottolineare che una difesa del suolo preventiva e durevole costituisce una condizione essenziale per la vita nello spazio alpino, segnatamente anche in considerazione dei mutamenti climatici che si stanno delineando fin d'ora.

## **2.2.8 Il Protocollo «Energia»**

### **2.2.8.1 Situazione iniziale**

Il Protocollo «Energia» si basa sull'articolo 2 paragrafo 2 lettera k della Convenzione delle Alpi e ha come obiettivo di realizzare «forme di produzione, distribuzione e utilizzazione dell'energia che rispettino la natura e il paesaggio e siano ecocompatibili nonché di promuovere misure di risparmio energetico».

Il Protocollo è stato elaborato da un gruppo internazionale di esperti sotto la guida dell'Italia. La delegazione svizzera era composta da rappresentanti dell'UFAEG, dell'UFE e dell'UFAFP nonché da un rappresentante dei Cantoni alpini.

### **2.2.8.2 Commento degli articoli**

#### *Il preambolo*

Il preambolo prende atto dell'importanza dello spazio alpino per l'utilizzazione delle fonti energetiche rinnovabili. Esso rileva però anche la vulnerabilità ecologica di questo spazio ed esprime la convinzione che gli interessi economici debbano essere armonizzati con le esigenze di protezione dell'ambiente. Infine, evoca la neces-

sità di assicurare lo sviluppo sostenibile del territorio alpino e di promuovervi misure di risparmio energetico.

### *Le disposizioni generali (capitolo I)*

Il primo articolo enuncia gli obiettivi del Protocollo «Energia» e menziona il principio dello sviluppo sostenibile. Le Parti contraenti si impegnano a creare condizioni quadro adeguate e ad assumere concrete misure, segnatamente nel campo dell'approvvigionamento e del risparmio energetico.

L'articolo 2 elenca gli impegni fondamentali delle Parti contraenti che non si sono comunque obbligate a condurre una politica energetica comune nello spazio alpino.

L'articolo 3 fa riferimento alla Convenzione delle Alpi, ai Protocolli attuativi già firmati e agli accordi internazionali vigenti in campo energetico.

L'articolo 4 disciplina la partecipazione degli enti territoriali. Questa disposizione si trova anche in altri Protocolli.

### *Le misure specifiche (capitolo II)*

L'articolo 5 prevede che le Parti contraenti provvedano a migliorare la compatibilità ambientale nell'utilizzo dell'energia, promuovendo prioritariamente il risparmio energetico e l'uso razionale dell'energia.

L'articolo 6 impegna le Parti contraenti, nei limiti dei mezzi disponibili, a incoraggiare e favorire il ricorso a fonti energetiche rinnovabili con modalità compatibili con l'ambiente e il paesaggio (sostegno di impianti decentrati che sfruttano l'energia idraulica, l'energia solare e la biomassa, legno compreso).

L'articolo 7 contiene le disposizioni concernenti l'energia idroelettrica. Questa fonte energetica è di primaria importanza per la Svizzera. Al secondo paragrafo è stata introdotta una clausola che protegge la risorsa rinnovabile energia idraulica nel rispetto delle norme di sicurezza ed ambientali. Le Parti contraenti hanno voluto inserire nel Protocollo il paragrafo 5 che conferisce loro la possibilità, in conformità con il rispettivo diritto nazionale, di ricompensare equamente le popolazioni locali per le prestazioni rese nell'interesse della comunità.

L'articolo 8 concerne la produzione di elettricità e di calore da combustibili fossili. Esso raccomanda l'utilizzo delle migliori tecnologie disponibili e l'adozione di misure atte a favorire la cogenerazione.

L'articolo 9 contempla le disposizioni concernenti l'energia nucleare. In particolare, prevede l'impegno delle Parti contraenti a scambiarsi, nell'ambito delle Convenzioni internazionali, tutte le informazioni relative alle centrali nucleari e ad altri impianti nucleari che potrebbero avere effetti nel territorio alpino. Inoltre, le Parti contraenti sono invitate a provvedere, per quanto possibile, all'armonizzazione e al collegamento dei loro sistemi di monitoraggio della radioattività nell'ambiente.

L'articolo 10 concerne il trasporto e la distribuzione di energia. In questo ambito occorre tenere conto delle esigenze di tutela ambientale riducendo al minimo l'impatto ecologico.

Nel caso d'incidenza sull'ambiente e sugli ecosistemi alpini dell'esecuzione di opere pubbliche e private nel campo energetico, l'articolo 11 impegna le Parti contraenti a definire, nei progetti di massima, ovvero negli esami dell'impatto ambientale previ-

sti nel quadro legislativo interno, le modalità di rinaturalizzazione dei luoghi e di recupero dei corpi idrici a seguito della esecuzione di opere. Si raccomanda di ricorrere, per quanto possibile, a tecniche di ingegneria rispettose dell'ambiente.

L'articolo 12 impegna le Parti contraenti a sottoporre i progetti concernenti la costruzione di installazioni per la produzione, il trasporto e la distribuzione di energia ad un esame dell'impatto ambientale nel quadro delle vigenti legislazioni nazionali.

L'articolo 13 impegna le Parti contraenti ad appurare, mediante una consultazione preventiva, l'impatto sull'ambiente dei progetti con possibili effetti transfrontalieri. Questo disposto ha quindi carattere di norma del diritto di vicinato internazionale.

L'articolo 14 stabilisce che le Parti contraenti sono libere di adottare, nel quadro della loro legislazione nazionale, misure integrative a quelle previste dal Protocollo sull'energia.

Le disposizioni dei capitoli III (Ricerca, formazione e informazione) e IV (Attuazione, controllo e valutazione) sono più o meno simili per tutti i Protocolli. Esse vengono pertanto trattate globalmente al numero 2.2.11 «Le disposizioni comuni a tutti i Protocolli».

### 2.2.8.3 Valutazione

Anche il Protocollo «Energia» – segnatamente l'articolo 2 paragrafi 1 lettere b-d, 2, 4 e 5, nonché gli articoli 5 paragrafo 2, 7 paragrafi 1 e 3, 10, 11 e 12 – è conforme al fine ultimo della Convenzione delle Alpi e dei suoi Protocolli di attuazione, vale a dire l'istituzione di condizioni generali favorevoli a un'utilizzazione dello spazio alpino nel rispetto dell'ambiente.

Nondimeno, il Protocollo sull'energia è anche un buon strumento per promuovere lo sviluppo economico e il benessere sociale delle popolazioni delle regioni montane. La promozione e lo sviluppo delle risorse energetiche rinnovabili indigene, come l'idroelettricità e l'utilizzazione del legno (art. 6 par. 2 e 4 e 7 par. 2 e 5) costituiscono dei contributi essenziali allo sviluppo economico dello spazio alpino. Inoltre, gli articoli 2 paragrafo 3, 4 paragrafo 2 e 5 paragrafo 1 lettera b incoraggiano anche l'attuazione di uno sviluppo sostenibile per le popolazioni locali delle Alpi.

Il Protocollo «Energia» risulta conforme ai testi legislativi in vigore o in preparazione in Svizzera. Concorda con l'articolo costituzionale sull'energia e le leggi federali sull'energia,<sup>32</sup> sull'utilizzazione delle forze idriche<sup>33</sup>, sugli impianti elettrici a corrente forte e a corrente debole<sup>34</sup>, sul mercato dell'energia elettrica (sotto referendum), sul mercato del gas (in preparazione) come pure con la legislazione in materia di energia nucleare e di trasporto con condotte. I suoi obiettivi coincidono con quelli della legge sull'energia e la legge sulla riduzione delle emissioni di CO<sub>2</sub><sup>35</sup>. La legge federale sull'energia e la maggior parte delle leggi cantonali offrono già ora condizioni quadro e prevedono le misure richieste. Non è quindi necessario legiferare ulteriormente in materia.

32 RS 730.0

33 RS 721.80

34 RS 734.0

35 RS 641.71

L'articolo sull'energia della Costituzione federale (art. 89 Cost.) mira a garantire un approvvigionamento energetico sufficiente, diversificato, sicuro, economico ed ecologico. Esso raccomanda altresì un consumo energetico parsimonioso e razionale. Il Protocollo «Energia» si muove nella stessa direzione.

Nelle disposizioni generali (art. 1 e 3) come pure negli articoli 5 capoverso 3, 6, 8 e 9, la legge sull'energia enuncia principi, linee direttive e misure di promozione per un impiego razionale dell'energia e un maggiore ricorso alle energie rinnovabili. Queste prescrizioni concordano con le misure specifiche (capitolo II) del Protocollo relative al risparmio energetico e all'utilizzazione razionale dell'energia (art. 5 del Protocollo), alle fonti energetiche rinnovabili (art. 6 del Protocollo), all'energia da combustibili fossili (art. 8 del Protocollo) e al trasporto e alla distribuzione dell'energia (art. 10 del Protocollo).

La legge sul mercato dell'energia elettrica prevede misure d'accompagnamento atte a favorire le energie rinnovabili (art. 6 cpv. 3, 8 cpv. 4, 12, 26 n. 4, 27 cpv. 1 lett. c, 28 e 29). In particolare, l'elettricità di origine idrica deve continuare a contribuire in modo sostanziale all'approvvigionamento d'elettricità della Svizzera. Tale promozione delle energie rinnovabili è conforme agli obiettivi del Protocollo «Energia» e alle misure ivi previste. L'articolo 22 capoversi 3-5 della legge federale sull'utilizzazione delle forze idriche stabilisce che la Confederazione versi agli enti pubblici interessati contributi destinati a compensare in modo adeguato rilevanti perdite d'introiti derivanti da una considerevole restrizione nell'utilizzazione delle forze idriche in quanto sia dovuta alla salvaguardia e alla messa sotto protezione di paesaggi d'importanza nazionale degni di protezione. Questa disposizione è compatibile con l'articolo 7 del Protocollo e potrà continuare a dispiegare i suoi effetti.

Infine, anche se il Protocollo «Energia» non tratta esplicitamente l'apertura dei mercati dell'elettricità e del gas, nessuna sua disposizione contraddice le leggi in vigore, soggette a referendum o in preparazione.

La Svizzera ha ratificato la Convenzione internazionale sulla sicurezza nucleare<sup>36</sup> come pure la Convenzione comune in materia di gestione sicura del combustibile esaurito e di gestione sicura delle scorie radioattive. Queste due Convenzioni, elaborate nel quadro dell'Agenzia internazionale dell'energia atomica, prevedono lo scambio d'informazioni concernenti da un lato le centrali nucleari civili e dall'altro le installazioni legate al ciclo del combustibile, talché risulta adempiuto anche l'articolo 9 del Protocollo.

L'articolo 10 del Protocollo «Energia» ordina che si tenga conto delle esigenze di tutela ambientale e che siano adottate le necessarie misure di protezione allorquando si delibera sul trasporto o la distribuzione d'energia. Secondo il vigente diritto svizzero, siffatte installazioni per il trasporto e la distribuzione all'utente di elettricità, olio minerale e gas devono essere compatibili con la protezione dell'ambiente in senso lato ed essere integrate nelle concezioni per la sistemazione del territorio. Queste esigenze sono soggette a esame in sede di procedure amministrative di approvazione dei piani applicabili a queste diverse installazioni. Anche qui non sussiste contraddizione alcuna tra il protocollo «Energia» e il diritto svizzero in materia di trasporto e distribuzione delle energie di rete.

<sup>36</sup> RS 0.732.020

Infine, anche la valutazione dell'impatto ambientale (art. 12 del Protocollo) non costituisce una novità per la Svizzera che l'ha introdotta fin dall'entrata in vigore della legge sulla protezione dell'ambiente (1° gennaio 1985<sup>37</sup>). D'altronde, il nostro Paese ha altresì ratificato la Convenzione del 25 febbraio 1991 della Commissione economica per l'Europa, CEE/ONU, sulla valutazione dell'impatto ambientale in un contesto transfrontaliero (cfr. FF 1995 IV 393 segg.).

Il Protocollo «Energia» coincide con la politica energetica della Confederazione. In effetti, la maggior parte delle disposizioni previste alle misure specifiche e segnatamente gli articoli 5 e 6 del Protocollo sono stati anche oggetto di progetti o misure nel quadro del programma Energia 2000, lanciato nel 1991 e terminato nella primavera del 2001. Il programma successivo, SvizzeraEnergia, già avviato, riprenderà in generale i campi d'applicazione del vecchio programma, tenendo conto delle esperienze positive e negative fatte con quest'ultimo.

## **2.2.9 Il Protocollo «Trasporti»**

### **2.2.9.1 Situazione iniziale**

In conformità all'articolo 2 paragrafo 2 lettera j della Convenzione delle Alpi, il Protocollo «trasporti» mira a ridurre gli effetti negativi e i rischi derivanti dal traffico interalpino e transalpino a un livello che sia tollerabile per l'uomo, la fauna e la flora. Questo obiettivo va perseguito segnatamente attuando un più consistente trasferimento su rotaia dei trasporti e mediante incentivi conformi al mercato.

Il Protocollo è stato messo a punto da un gruppo di lavoro internazionale di esperti. La presidenza del gruppo di lavoro è stata assunta in un primo momento dalla Svizzera e in seguito, a partire dal 1998, dal Liechtenstein. La delegazione svizzera era composta da rappresentanti della Confederazione, dei Cantoni e, in particolare, della Conferenza governativa dei Cantoni alpini. Questo gruppo d'esperti ha terminato i lavori nel mese di ottobre del 1999. Sulla base delle procedure di consultazione svolte a livello nazionale il testo del Protocollo dell'ottobre 1999 ha subito alcune modifiche ulteriori. Il testo definitivo è stato approvato dalle Parti aderenti alla Convenzione delle Alpi e firmata dai ministri dell'ambiente di Francia, Germania, Italia, Austria, Monaco, Liechtenstein e Svizzera in occasione della VI Conferenza delle Alpi tenutasi il 30 e 31 ottobre 2000 a Lucerna.

### **2.2.9.2 Commento degli articoli**

#### *Preambolo*

Il preambolo ricorda che al fine di affrontare efficacemente i problemi dei trasporti nello spazio alpino occorre adottare una politica dei trasporti orientata ai principi di sostenibilità. Una siffatta politica implica un maggiore ricorso a sistemi di trasporto più ecologici come pure un incremento dell'efficacia e dell'efficienza dei sistemi di trasporto esistenti. Inoltre, occorre rafforzare la cooperazione transfrontaliera al fine di individuare soluzioni comuni.

### *Le disposizioni generali (capitolo I)*

Nell'articolo 1, le Parti contraenti si impegnano ad attuare una politica sostenibile dei trasporti. Questa politica armonizzata è tesa a ridurre gli effetti negativi e i rischi derivanti dal traffico garantendo tuttavia una circolazione intraalpina e transalpina a costi sopportabili al fine di contribuire a uno sviluppo economico sostenibile per le popolazioni residenti nel territorio alpino. L'articolo 2 contiene le definizioni. A norma dell'articolo 3, le Parti contraenti si impegnano a sviluppare una strategia di mobilità sostenibile a livello nazionale, regionale e locale, segnatamente in modo tale da preservare le risorse naturali (sostenibilità ecologica), da garantire un'accessibilità sufficiente e sicura (sostenibilità sociale) e da incrementare la redditività del settore dei trasporti (sostenibilità economica). L'articolo 4 impegna le Parti contraenti a tenere conto delle finalità del Protocollo anche nell'ambito di altre politiche settoriali e di verificare gli effetti di tali politiche sul settore dei trasporti. Per l'attuazione delle finalità del Protocollo, l'articolo 5 prevede una collaborazione internazionale tra le istituzioni competenti. Gli enti territoriali interessati sono chiamati a partecipare a tale processo nell'ambito del quadro istituzionale vigente presso le Parti contraenti. L'articolo 6 dispone che una Parte contraente può adottare misure rafforzate di protezione sempreché siano compatibili con il diritto internazionale.

### *Le misure specifiche (capitolo II)*

In virtù dell'articolo 7, le Parti contraenti devono perseguire una strategia finalizzata alla creazione di un sistema di trasporti coordinato, razionale e sicuro. In questo senso si tratta di ottimizzare lo sfruttamento delle infrastrutture esistenti e di favorire il trasferimento dei servizi di trasporto su vettori e sistemi intermodali di trasporto rispettosi dell'ambiente. Inoltre, occorre incrementare la sicurezza dei trasporti e ridurre gradualmente le emissioni per tutti i vettori sulla base delle migliori tecnologie disponibili.

L'articolo 8 prevede che per le nuove costruzioni e il potenziamento importante delle infrastrutture di trasporto siano realizzate verifiche dell'adeguatezza, valutazioni dell'impatto ambientale e analisi dei rischi. Nel caso di progetti aventi un impatto transfrontaliero, le Parti si impegnano a consultarsi reciprocamente. Queste disposizioni non pregiudicano tuttavia il diritto di ciascun Stato di realizzare le infrastrutture decise nell'ambito del proprio ordinamento giuridico al momento dell'approvazione del Protocollo.

L'articolo 9 enuncia l'impegno a sviluppare i sistemi di trasporto pubblici per migliorare la struttura economica nonché la vocazione ricreativa e turistica del territorio alpino.

Secondo l'articolo 10 occorre meglio utilizzare la particolare idoneità della ferrovia per i trasporti a lunga distanza e il collegamento delle regioni alpine. Per raggiungere questo obiettivo, le Parti contraenti promuovono l'ammodernamento della ferrovia, segnatamente tramite la costruzione di grandi assi transalpini, e sviluppano il traffico combinato. Va altresì incoraggiata la creazione di sinergie tra il trasporto passeggeri a lunga distanza, il traffico regionale e il traffico locale. Inoltre, le Parti contraenti sostengono gli sforzi tesi al maggiore utilizzo del trasporto fluviale e marittimo al fine di ridurre la quota di transito terrestre del trasporto merci.

Ai termini dell'articolo 11, le Parti contraenti si astengono dalla costruzione di nuove strade di grande comunicazione per il trasporto transalpino.

Tuttavia anche in futuro sarà possibile realizzare progetti stradali di grande comunicazione per il trasporto intraalpino a condizione che:

- gli obiettivi della Convenzione delle Alpi in materia di trasporti possano essere raggiunti tramite interventi a titolo precauzionale o compensativo nonostante la costruzione di una nuova strada;
- le esigenze di trasporto non possano essere soddisfatte né tramite un migliore sfruttamento delle capacità stradali e ferroviarie esistenti né potenziando le infrastrutture ferroviarie e di navigazione;
- gli esiti degli studi d'opportunità, dei rischi e dell'impatto ambientale siano positivi; e
- si tenga conto dei piani di assetto territoriale.

L'articolo 12 impegna le Parti contraenti a ridurre, per quanto possibile, l'impatto ambientale prodotto dal traffico aereo. In quest'ottica esse si adoperano affinché sia limitato, e all'occorrenza vietato, il lancio da aeromobili all'esterno degli aerodromi e, ai fini della protezione della fauna selvatica, adottano misure adeguate per limitare il traffico aereo non motorizzato del tempo libero. Inoltre, le Parti contraenti convengono di limitare, nella misura del possibile, la costruzione ed il potenziamento significativo degli aeroporti esistenti nel territorio alpino.

In conformità all'articolo 13, le Parti contraenti si impegnano a valutare gli effetti prodotti sul settore dei trasporti da nuove installazioni turistiche e a sostenere la creazione di zone a bassa intensità di traffico nonché l'istituzione di località turistiche vietate al traffico.

L'articolo 14 mira all'introduzione progressiva di sistemi di tassazione che permettano di coprire in modo equo i costi reali prodotti da ciascun vettore. L'applicazione di questo principio di causalità mira a ridurre i costi esterni e a promuovere il ricorso ai vettori e ai mezzi di trasporto più rispettosi dell'ambiente.

Nell'articolo 15, le Parti contraenti si impegnano a elaborare un documento di riferimento periodicamente aggiornato che indichi il grado di utilizzazione e il miglioramento delle infrastrutture dei trasporti nonché la riduzione dell'impatto ambientale.

Conformemente all'articolo 16, le Parti contraenti elaborano obiettivi di qualità ambientale come pure standard e indicatori atti a quantificare l'evoluzione dell'inquinamento provocato dal traffico.

Le disposizioni dei capitoli III (Coordinamento, ricerca, formazione e informazione), IV (Controllo e valutazione) e V (Disposizioni finali) sono più o meno simili per tutti Protocolli. Esse vengono pertanto trattate globalmente al numero 2.2.11 «Le disposizioni comuni a tutti i Protocolli».

### **2.2.9.3 Valutazione**

La politica svizzera dei trasporti persegue gli stessi obiettivi come quelli enunciati nel Protocollo «Trasporti». Si tratta in effetti di conseguire l'obiettivo di una mobilità sostenibile (art. 1) che permetta nel contempo di salvaguardare l'efficienza della nostra economia e di assicurare un collegamento sufficiente sull'insieme del territo-

rio riducendo l'impatto del traffico a un livello compatibile con le esigenze della società e dell'ambiente (art. 3).

Ai sensi dell'articolo 5, la responsabilità comune della Confederazione e dei Cantoni va incoraggiata al fine di creare sinergie che consentano l'attuazione delle disposizioni del Protocollo. Questa disposizione è perfettamente compatibile con il sistema federalistico svizzero. Inoltre, questo articolo costituirà una base giuridica importante per rafforzare la collaborazione dei Cantoni con le regioni di frontiera dei Paesi vicini, per esempio per quanto attiene al coordinamento dei progetti di trasporti pubblici transfrontalieri regionali.

La Svizzera adempie parimenti in larga misura gli obblighi previsti dall'articolo 8 del Protocollo. Il coordinamento dei progetti di infrastrutture di trasporto a livello transfrontaliero è in effetti uno degli obiettivi essenziali della politica svizzera dei trasporti. Questo principio costituisce infatti il filo conduttore dell'Accordo con la Repubblica federale di Germania sulla garanzia della capacità delle linee d'accesso nord alla nuova ferrovia transalpina (NFTA) (entrato in vigore il 2 giugno 1998<sup>38</sup> della Convenzione con l'Italia sulla garanzia della capacità delle principali linee che collegano la NFTA alla rete italiana ad alta velocità come pure della Convenzione con la Francia relativa al raccordo della Svizzera alla rete ferroviaria francese. Inoltre va ricordato che, in virtù della legge sulla protezione dell'ambiente (LPamb)<sup>39</sup>, prima di decidere della pianificazione, costruzione o trasformazione di impianti (p. es. nuove linee ferroviarie, strade), l'autorità ne deve esaminare l'impatto sull'ambiente e indicare le misure previste in caso di catastrofe, mentre l'ordinanza sulla protezione contro gli incidenti rilevanti (OPIR)<sup>40</sup> obbliga i detentori di aziende che trasportano merci pericolose a valutare la probabilità di un incidente rilevante e a prendere le necessarie misure per ridurre i rischi.

Con la realizzazione della nuova ferrovia transalpina (NFTA) e del progetto Ferrovia 2000, la Svizzera modernizzerà la sua offerta ferroviaria adempiendo così gli obiettivi menzionati nell'articolo 10 del Protocollo. La promozione dei sistemi di trasporto intermodali costituisce anch'essa una misura prioritaria della politica svizzera dei trasporti al fine di trasferire i trasporti dalla gomma alla rotaia. A questo proposito va ricordato che il Parlamento ha approvato l'8 ottobre 1999 un credito quadro per gli anni 2000-2010 di 2850 milioni di franchi volto a promuovere l'insieme dei trasporti ferroviari di merci e in particolare i trasporti combinati.

L'articolo 11 ha bloccato la conclusione del protocollo dal 1995. A lungo l'Austria ha insistito per un divieto di costruzione di qualsiasi nuova strada alpina. Infine si è giunti a una soluzione di compromesso in cui le Parti contraenti si impegnano unicamente ad astenersi dalla costruzione di nuove strade di grande comunicazione per il trasporto transalpino, mentre i progetti stradali per il trasporto intraalpino possono essere realizzati a determinate condizioni.

Di fatto, l'articolo 11 paragrafo 1 relativo alle strade transalpine corrisponde alla legislazione svizzera, tant'è vero che la legge federale concernente il transito stradale nella regione alpina (LTS)<sup>41</sup> stabilisce che la capacità delle strade di transito

38 RS 0.742.140.313.69

39 RS 814.01

40 RS 814.012

41 RS 725.14

non può essere aumentata e che questa disposizione si applica segnatamente alla costruzione di nuove strade.

D'altra parte, il Protocollo «Trasporti» non impedirebbe la realizzazione dei progetti stradali previsti dall'iniziativa popolare «Avanti». Innanzi tutto, per quanto concerne l'aumento delle capacità delle strade nazionali tra Ginevra e Losanna da un lato e tra Berna e Zurigo dall'altro, questi tronchi potrebbero essere realizzati poiché non si trovano nel perimetro dello spazio alpino così com'è definito nell'Allegato alla Convenzione delle Alpi. Per quanto concerne il tratto Erstfeld-Airolo, va ricordato che quest'ultimo è considerato come strada di transito transalpina giusta l'articolo 2 lettera b della LTS. A questo progetto è quindi applicabile l'articolo 11 paragrafo 1 del Protocollo. Ora, la nozione di «nuove strade» contenuta nella cifra 1 di questo articolo evidenzia che il divieto di costruzione si applica alle strade per il trasporto transalpino che non esistono ancora, il che non è il caso per il tratto tra Erstfeld e Airolo. L'aumento delle capacità previsto in virtù dell'iniziativa «Avanti» mira in effetti a sopprimere una strettoia locale di un'autostrada esistente. Le opere derivanti da questa iniziativa possono quindi essere considerate compatibili con il Protocollo «trasporti».

L'obiettivo della riduzione dell'impatto ambientale postulato dall'articolo 12 paragrafo 1, corrisponde alla legislazione svizzera e costituisce uno scopo generale della politica in materia di trasporto aereo. Per quanto riguarda le misure proposte nel Protocollo per realizzare tale obiettivo, va rilevato che la messa a terra di passeggeri in montagna con voli turistici all'esterno delle aree d'atterraggio previste a tal fine è già oggi vietata (art. 54/55 dell'OSIA<sup>42</sup>). Inoltre, per proteggere le zone di fauna selvatica e se gli accordi volontari non sono sufficienti, l'OSIA prevede la possibilità di prescrivere restrizioni per determinate categorie di aeromobili (art. 53 OSIA). Infine, non esistono in Svizzera progetti miranti a costruire nuovi aeroporti nello spazio alpino. Attualmente è in discussione unicamente l'ampliamento degli aerodromi di Lugano, Samedan, Sion e San Gallo-Altenrhein nonché dell'aerodromo militare di Emmen (quest'ultimi due aerodromi non hanno ancora ottenuto la concessione), segnatamente nel quadro del Piano settoriale dell'infrastruttura aeronautica. Nella misura in cui servono soltanto ad apportare miglioramenti qualitativi (per esempio l'adattamento alle nuove e più rigorose regole europee come JAR OPS 1), questi ampliamenti non porranno problemi in relazione al Protocollo «Trasporti». Se invece gli ampliamenti sono volti a ottenere aumenti di capacità con effetti significativi sullo spazio e l'ambiente, la Svizzera sarà obbligata a limitare, nella misura del possibile, tali opere.

Il fatto che l'articolo 14 del Protocollo sui trasporti preveda l'introduzione progressiva di sistemi di tassazione che permettano di coprire i costi reali andrà a sostegno della posizione svizzera nella misura in cui il nostro Paese si impegna da tempo a livello internazionale per la realizzazione del principio di causalità. In questo contesto va sottolineato il fatto che la necessità di applicare il principio della verità dei costi costituisce uno degli obiettivi dell'Accordo sul traffico di transito (art. 12) e dell'Accordo sui trasporti terrestri tra la CE e la Svizzera (art. 37). D'altronde, con l'introduzione della tassa sul traffico pesante commisurata alle prestazioni (TTPCP), la Svizzera ha già compiuto un grande passo nella direzione dell'applicazione del principio della verità dei costi.

42 RS 748.131.1

In conclusione, il Protocollo può essere considerato come un elemento importante per conseguire l'obiettivo di una politica sostenibile in materia di trasporti, ribadito a più riprese dal popolo Svizzero. Esso influenzerà in disparati campi la futura strategia dei trasporti che la comunità europea applicherà nella regione alpina. Oltre all'Accordo sui trasporti terrestri tra la Svizzera e la CE, il Protocollo rappresenta una garanzia supplementare per permettere un coordinamento della politica dei trasporti con la CE nella regione alpina. Il Protocollo consente altresì di creare le condizioni quadro atte a favorire su scala europea il trasferimento su rotaia del traffico transalpino.

Nel complesso, il Protocollo «Trasporti» può quindi essere qualificato uno strumento positivo e utile al fine di concretare la politica svizzera dei trasporti nella regione alpina.

### *Sintesi*

Le misure adottate dalla Svizzera nel quadro della sua politica generale dei trasporti e in particolare in materia di promozione dei trasporti pubblici (NFTA, Ferrovia 2000, TTPCP ecc.) vanno in larga misura nella direzione degli obiettivi contenuti nel Protocollo «Trasporti». Continuando la messa in atto delle misure già introdotte o previste dovrebbe essere possibile realizzare a medio termine gli obiettivi del Protocollo.

## **2.2.10 Il Protocollo sulla «Composizione delle controversie»**

### **2.2.10.1 Situazione iniziale**

Il Protocollo sulla composizione delle controversie è basato su una decisione della V Conferenza delle Alpi del 1998 che prevedeva, su proposta della Germania, l'istituzione di un gruppo di lavoro ad hoc sotto la direzione dell'Austria. Il Gruppo venne incaricato di elaborare una procedura di consultazione e di appianamento delle controversie delle Parti contraenti al fine di disciplinare le divergenze d'opinione nell'applicazione e nell'interpretazione delle disposizioni della Convenzione delle Alpi e dei relativi Protocolli.

La Svizzera era rappresentata nel gruppo internazionale d'esperti con un rappresentante della Direzione del Diritto internazionale pubblico. Essendo il Protocollo sulla composizione delle controversie di natura eminentemente giuridico-tecnica e di importanza politica decisamente minore rispetto agli altri Protocolli relativi alla Convenzione delle Alpi, d'intesa coi Cantoni si è rinunciato alla presenza di rappresentanti dei Cantoni nella delegazione svizzera.

## 2.2.10.2                    **Commento degli articoli**

In virtù della sua particolare natura il Protocollo non presenta la stessa articolazione unitaria dei Protocolli di attuazione.

### *Artt. 1-3*                    Istruzione della procedura

Tutte le questioni relative all'interpretazione oppure all'applicazione della Convenzione delle Alpi o dei Protocolli ad essa attinenti (già esistenti o futuri) possono essere oggetto della procedura. Prima di istruire una procedura di composizione delle controversie propriamente detta le parti hanno l'obbligo di cercare una composizione bonaria (art. 1). Soltanto se questa non giunge ad alcun esito si potrà intentare una procedura arbitrale. Il tribunale arbitrale è formato da tre membri (artt. 2, 3).

### *Artt. 4-8*                    Regolamento della procedura

Sia i dettagli della procedura come pure la lingua possono essere convenuti dalle parti. Solo in assenza di un tale accordo, il tribunale arbitrale determinerà le necessarie regole da sé (artt. 5, 7). Le parti sono obbligate a fornire al tribunale arbitrale tutti i documenti necessari all'accertamento dei fatti (art. 8). In considerazione degli interessi comuni delle Parti contraenti e del carattere regionale della Convenzione delle Alpi, anche le Parti contraenti non direttamente coinvolte nella lite hanno la facoltà di esporre il proprio parere riguardo alla controversia (art. 4). Se sussiste il pericolo che determinate circostanze potrebbero pregiudicare il lodo del tribunale arbitrale o che prima del lodo si crei una fattispecie che potrebbe violare i diritti esistenti di una delle parti contendenti, il tribunale arbitrale ha il potere di indicare misure cautelari (art. 6).

### *Artt. 9-14*                  Lodo

La durata della procedura arbitrale è di principio limitata a 6 mesi (art. 11). Il lodo è definitivo e vincolante per le parti contendenti. Non v'è dunque rimedio giuridico e le parti contendenti sono chiamate a dare tempestiva esecuzione al lodo (art. 12). I costi della procedura sono di principio messe a carico dei contendenti in parti uguali (art. 13).

### *Artt. 15-17*                Disposizioni finali

Una Parte contraente per la quale è entrato in vigore il Protocollo lo può denunciare soltanto se denuncia contemporaneamente la Convenzione delle Alpi (e quindi anche tutti gli altri Protocolli) (art. 15 par. 1). Si è così tenuto conto del fatto che di norma le disposizioni relative alla composizione delle controversie sono contemplate, nei trattati di diritto internazionale pubblico, nel testo dell'accordo di base. Anche in questi casi non è possibile denunciare soltanto le norme relative alla composizione delle controversie. Nondimeno, anche in caso di denuncia il Protocollo continua ad applicarsi per quanto riguarda i procedimenti in corso fino alla loro conclusione (art. 15 par. 2). Il Protocollo entra in vigore dopo essere stato ratificato da tre Stati (art. 16).

### **2.2.10.3 Valutazione**

Le disposizioni del Protocollo si orientano in larga misura alle esistenti normative in accordi del diritto internazionale pubblico concernenti l'ambiente già in vigore per la Svizzera. A titolo d'esempio, gli articoli 5, 8 paragrafo 1, 9 e 11 corrispondono alle disposizioni della Convenzione del 5 giugno 1992<sup>43</sup> sulla diversità biologica. Altre disposizioni sono state riprese dalla Convenzione di Basilea del 22 marzo 1989<sup>44</sup> sul controllo dei movimenti oltre frontiera di rifiuti pericolosi e sulla loro eliminazione e dalla Convenzione del 25 febbraio 1991<sup>45</sup> sulla valutazione dell'impatto ambientale in un contesto transfrontaliero (Convenzione di Espoo).

La procedura di composizione delle controversie corrisponde inoltre alla posizione, difesa in prassi costante dalla Svizzera sul piano internazionale, di munire gli obblighi del diritto internazionale pubblico di efficaci meccanismi d'imposizione. Per la Convenzione delle Alpi l'esistenza di una procedura atta a comporre e chiarire le divergenze d'opinione relative all'interpretazione e all'applicazione contribuisce indubbiamente a una migliore e uniforme applicazione degli obiettivi e degli intenti della Convenzione e dei Protocolli.

La competenza del tribunale arbitrale di pronunciare un lodo vincolante e definitivo contemplata dal Protocollo sulla composizione delle controversie non costituisce una novità per la Svizzera. Dal 1965 la Svizzera (assieme agli altri Stati alpini Germania, Austria, Italia e Liechtenstein) è Parte contraente della Convenzione europea del 29 aprile 1957<sup>46</sup> per il regolamento pacifico delle controversie. Questa Convenzione prevede che tutte le controversie tra le Parti contraenti siano sottoposte alla Corte internazionale di giustizia o a un tribunale arbitrale. Pertanto, anche in base a tale Convenzione le controversie tra le Parti contraenti della Convenzione delle Alpi che sono allo stesso tempo Parti contraenti di detta Convenzione sarebbero obbligatoriamente da comporre in una procedura vincolante.

La procedura di composizione delle controversie non dà origine a nuovi obblighi per la Confederazione e i Cantoni a cui è affidata l'attuazione della Convenzione delle Alpi e dei suoi Protocolli, così come non sono necessari adeguamenti della legislazione svizzera.

## **2.2.11 Le disposizioni comuni a tutti i Protocolli**

### **2.2.11.1 Ricerca, formazione e informazione (cap. III dei Protocolli)**

#### *Ricerca e osservazione*

L'articolo 3 della Convenzione delle Alpi chiede di effettuare e di armonizzare ricerche e osservazioni sistematiche nei settori citati dalla Convenzione e in quelli concretati nei Protocolli.

<sup>43</sup> RS **0.451.43**

<sup>44</sup> RS **0.814.05**

<sup>45</sup> FF **1995** IV 393

<sup>46</sup> RS **0.193.231**

Nel 1995 è stato istituito il «Gruppo di lavoro Ricerca alpina», un gruppo di lavoro delle Accademie svizzere di scienze naturali (ASSN) e di scienze morali e sociali (ASSM). Al fine di rafforzare la ricerca alpina, questo gruppo di lavoro è stato consolidato nel 1999 come «Commissione interaccademica di ricerca alpina» (ICAS). L'ICAS si prefigge di creare nel settore della ricerca alpina una piattaforma per la collaborazione interdisciplinare e transdisciplinare come pure per lo scambio delle informazioni. A tal fine l'ICAS anima la cooperazione nella ricerca tra le scienze naturali e le scienze umane e il dialogo tra la ricerca e le cerchie della politica, dell'amministrazione, della prassi e dell'opinione pubblica interessate alla ricerca alpina e gestisce un sistema d'informazione su Internet. Sulla scorta delle esperienze nazionali, le due Accademie (ASSN e ASSM) hanno ampiamente contribuito alla promozione della fondazione del «Comitato scientifico internazionale Ricerca alpina» (WIKO). Questo Comitato, in cui sono rappresentati tutti i maggiori Stati alpini si occupa prioritariamente della promozione della collaborazione nella ricerca scientifica, dello scambio dei risultati delle ricerche e della trasmissione dell'informazione. Dal 1994, organizza a scadenza biennale in un diverso Paese il Forum Alpino.

Con il Programma nazionale di ricerca 48 «Paesaggi ed ecosistemi alpini» (2001-2006) la Svizzera fornisce inoltre un contributo attuale per affrontare le questioni dell'avvenire del territorio alpino.

Le attività nel settore dell'osservazione delle Alpi sono volte a facilitare la soluzione delle molteplici sfide socioeconomiche ed ecologiche dello spazio alpino. Per meglio valutare l'efficacia dell'attuazione della Convenzione e dei suoi Protocolli (cfr. in merito il n. 2.2.11.2) il Sistema di osservazione deve fornire dati di base che serviranno ad allestire resoconti. Il contributo delle Parti contraenti al Sistema di osservazione e di informazione delle Alpi (SOIA) consiste essenzialmente nella raccolta dei dati necessari già disponibili sullo spazio alpino attraverso centri nazionali di comunicazione. Per la Svizzera questo compito è affidato all'Ufficio federale dell'ambiente, delle foreste e del paesaggio (UFAPF). Con il «Catalogue of Alpine Data Sources (CDS-A)» e il sistema d'informazione progettuale ProClim& ICAS, l'UFAPF dispone già di due strumenti collaudati applicabili ai compiti specifici nel quadro della Convenzione delle Alpi.

I compiti centrali di coordinamento in relazione al Sistema di osservazione e di informazione delle Alpi (SOIA) e l'elaborazione dei dati dei centri di comunicazione nazionali saranno d'ora in poi integrati, come deciso dalla VI Conferenza delle Alpi di Lucerna del 31 ottobre, nel nuovo Segretariato permanente da istituire. La Svizzera e l'Austria assicureranno assieme fino alla VII Conferenza delle Alpi alla fine del 2002 le attività in relazione ai sistemi di comunicazione (sito web SOIA all'indirizzo [www.soia.int](http://www.soia.int), Alpine-CDS e banca dati di ricerca SIRA).

La Svizzera, come altri Paesi, ha sostenuto con successo la posizione secondo cui la ricerca e l'osservazione volte a rispondere alle esigenze della Convenzione delle Alpi e dei suoi Protocolli devono poggiare su strutture e strumenti esistenti.

Su scala nazionale, nell'estate 1996 la Confederazione e i Cantoni si sono trovati d'accordo sul fatto che gli impegni in questo settore sono innanzitutto di competenza della Confederazione. I Cantoni metteranno semplicemente a disposizione del servizio federale competente i dati di cui dispongono. Sono inoltre invitati a prendere parte delle decisioni sugli obiettivi e l'esecuzione dell'osservazione.

### *Formazione e informazione*

La formazione e il perfezionamento nonché l'informazione dell'opinione pubblica sono preoccupazioni di tutti i Protocolli. I Protocolli «Agricoltura di montagna» e «Turismo» mettono l'accento sul promovimento di offerte di formazione.

## **2.2.11.2 Attuazione, controllo e valutazione (cap. IV dei Protocolli) e Disposizioni finali (cap. V dei Protocolli)**

### *Controllo e valutazione (capitolo IV dei Protocolli)*

Le Parti contraenti s'impegnano ad attuare i Protocolli mediante misure adeguate e nel quadro istituzionale vigente, nonché a fornire resoconti regolari al Comitato permanente. Questi resoconti al Comitato permanente sulle misure di attuazione possono basarsi sui lavori citati al numero 2.2.11.1 «Ricerca, formazione e informazione».

D'intesa con gli enti territoriali, le Parti contraenti valutano regolarmente l'efficacia delle disposizioni dei Protocolli e le modificano se del caso.

### *Le disposizioni finali (capitolo V dei Protocolli)*

Le disposizioni finali disciplinano le relazioni tra la Convenzione e i Protocolli nonché le relative procedure di diritto internazionale (firma e ratifica, notifica).

## **2.3 La collaborazione sul piano nazionale**

### **2.3.1 La collaborazione tra la Confederazione e i Cantoni alpini nonché in seno all'Amministrazione federale**

Il Gruppo di lavoro svizzero sulla protezione delle Alpi fu istituito nel 1990. Esso era composto di delegati di tutti i Cantoni alpini e di diversi Uffici dell'Amministrazione federale. I membri del gruppo ricevettero tutte le informazioni relative ai negoziati sulla Convenzione e sui suoi Protocolli. Il gruppo di lavoro si è riunito regolarmente fino al 1994. Numerose preoccupazioni dei Cantoni alpini furono in tal modo prese in considerazione nel processo di negoziazione ed influenzarono in modo determinante il contenuto e l'orientamento della Convenzione e dei suoi Protocolli (cfr. anche il n. 1.2.4.1). A partire dal 1993 la cooperazione tra la Confederazione e i Cantoni si guastò e dal 1994 il gruppo smise di riunirsi.

La collaborazione tra la Confederazione e i Cantoni fu stabilita su nuove basi nella primavera del 1996 e in seguito intensificata al fine di appianare le divergenze esistenti. Da questi sforzi scaturì la riunione decisiva che ebbe luogo alla fine di agosto 1996 ad Arosa (cfr. il n. 1.2.4.2). Le divergenze poterono essere appianate e fu deciso di avviare il processo di ratifica. L'elaborazione del messaggio del 1997 in cui si proponeva sia la ratifica della Convenzione quadro sia la ratifica dei cinque Protocolli «Pianificazione territoriale e sviluppo sostenibile», «Agricoltura di montagna», «Protezione della natura e del paesaggio», «Foreste montane» e «Turismo» allora terminati, fu accompagnata da un gruppo di lavoro paritario di delegati della Confederazione e dei Cantoni alpini e terminò nel marzo 1997 a Berna con una conferenza

che riuniva gli stessi partecipanti della riunione di Arosa. Durante detta conferenza venne trovata un'intesa con i servizi federali interessanti in merito alle principali preoccupazioni dei Cantoni alpini concernente l'attuazione della Convenzione delle Alpi. Nell'ambito di una consultazione condotta durante una conferenza tenutasi nel maggio 1997 a Sarnen, presenti i rappresentanti degli esecutivi di tutti i Cantoni alpini, il progetto di messaggio del 1997 raccolse ampi consensi.

Alla fine del 1995 fu istituita la Conferenza della Confederazione sull'assetto del territorio (CAT), nella quale sono rappresentati 25 Uffici di tutti e 7 i Dipartimenti. Essa ha tra l'altro il compito di coordinare le misure d'incidenza territoriale della Confederazione e la politica di promovimento all'interno della Confederazione. Nell'ambito di detta Conferenza è stato istituito nell'autunno 1996 un gruppo di lavoro sulla Convenzione delle Alpi, a cui partecipano anche i Cantoni alpini e posto sotto l'autorità dell'UFAFP. Da allora, le posizioni di negoziazione per la delegazione svizzera alle trattative internazionali vengono definite in seno a questo gruppo di lavoro. Il gruppo di lavoro ha in particolare accompagnato anche la presidenza della Svizzera della Conferenza delle Alpi negli anni 1999 e 2000. Dal 1° gennaio 2001 la responsabilità per la Convenzione delle Alpi è stata affidata all'Ufficio federale dello sviluppo territoriale (USTE); di conseguenza, l'USTE ha assunto anche la direzione del menzionato gruppo di lavoro per la Convenzione delle Alpi.

I rappresentanti dei Cantoni di montagna e alpini hanno partecipato e partecipano altresì allo sviluppo di diversi Protocolli a livello internazionale. I Cantoni di montagna e alpini erano rappresentati anche nella delegazione svizzera alle sedute del Comitato permanente della Conferenza delle Alpi come pure alla VI Conferenza delle Alpi a Lucerna.

Il 6 giugno 2001 rappresentanti dei governi dei Cantoni montani e alpini si sono incontrati a Glarona con rappresentanti di numerosi Uffici federali per discutere della prevista ratifica dei Protocolli e della successiva esecuzione. Sia i Cantoni rappresentati nella Conferenza dei Cantoni alpini sia gli altri Cantoni alpini si sono espressi a favore della ratifica (cfr. il n. 1.2.4.4).

### **2.3.2 La partecipazione delle organizzazioni e delle associazioni interessate**

Alla riunione di Arosa (cfr. il n. 1.2.4.2) è stato deciso di intensificare l'informazione destinata alle associazioni e alle organizzazioni interessate. Sotto la presidenza della Svizzera della Conferenza delle Alpi, le organizzazioni non governative nazionali e internazionali sono sempre state sentite prima delle riunioni del Comitato permanente. Le organizzazioni internazionali consultate godono dello statuto di osservatore alle sedute del Comitato permanente e alla Conferenza delle Alpi. La Convenzione delle Alpi e i suoi Protocolli sono applicati già da qualche anno a livello privato. Queste organizzazioni forniscono così un grande sostegno a beneficio della Confederazione e dei Cantoni.

### **3 Conseguenze**

#### **3.1 Conseguenze finanziarie e ripercussioni sull'effettivo del personale a livello federale e cantonale**

Siccome la ratifica dei Protocolli non influenza direttamente né gli strumenti di protezione esistenti né le misure di promovimento del nostro Paese, la Confederazione non deve attendersi conseguenze né sul piano finanziario né sull'effettivo del personale. Per contro, risulteranno costi successivi annui dell'importo di franchi 250 000 per il Segretariato permanente.

Gli impegni finanziari risultanti dalla Convenzione e dai suoi Protocolli, che la Svizzera in quanto Stato contraente assume nei confronti dei suoi enti territoriali, sono attualmente soddisfatti grazie alle esistenti misure di promovimento, compensazione e indennizzo. Le misure di promovimento delle regioni di montagna saranno ulteriormente ampliate a seconda dei bisogni e delle possibilità.

In questi settori lo sviluppo della Convenzione e dei suoi Protocolli nonché la collaborazione delle Parti contraenti resterà possibile. A lunga scadenza non si possono pertanto escludere cambiamenti, anche per quanto concerne gli effetti della Convenzione delle Alpi. In questo caso sarebbe presentata una proposta al Parlamento.

La collaborazione tra la Confederazione e i Cantoni alpini non richiede nuove strutture organizzative.

Gli strumenti attualmente a disposizione per garantire le osservazioni e le rilevazioni giusta il numero 2.2.11.1 sono considerati sufficienti. Non saranno introdotti strumenti e misure complementari che potrebbero causare un aumento considerevole dell'onere amministrativo dei Cantoni. L'ufficio federale responsabile metterà a disposizione risorse umane e finanziarie nei limiti degli effettivi e dei crediti disponibili.

#### **3.2 Gli effetti sul diritto nazionale**

L'attuazione della Convenzione delle Alpi e dei suoi Protocolli si effettuerà essenzialmente prendendo in considerazione i relativi obiettivi e impegni nei progetti in corso e in quelli futuri della Confederazione e dei Cantoni. Questo vale sia per le politiche settoriali della Confederazione (p. es. promozione delle regioni di montagna e approvvigionamento di base con servizi dei trasporti pubblici, della Posta e delle telecomunicazioni) sia per le politiche settoriali federali e cantonali (p. es. protezione della natura e del paesaggio, agricoltura, turismo ed economia forestale).

Il nostro Consiglio non intende modificare il diritto svizzero quale conseguenza diretta dell'entrata in vigore della Convenzione delle Alpi. Come spiegato nel numero 1.2.5, le differenze tra le delimitazioni territoriali dello spazio alpino nella Convenzione e nei suoi Protocolli e nei provvedimenti settoriali non generano una diretta necessità d'agire. Per quanto concerne le conseguenze sul piano dell'esecuzione rimandiamo al numero 1.5.4. Occorre inoltre rilevare che gli obiettivi della nuova impostazione della perequazione finanziaria e dei compiti non sono compromessi dalla Convenzione delle Alpi e dai suoi Protocolli.

### 3.3

### **Gli effetti sull'informatica**

Né la ratifica dei Protocolli né la loro successiva messa in atto ha effetti sull'informatica.

### 3.4

### **Gli effetti sull'economia nazionale**

La ratifica dei Protocolli e la loro successiva messa in atto ha effetti diretti sull'economia nazionale. Non essendovi alcuna necessità di adeguamento del diritto svizzero, non sono d'attendersi effetti particolari né in merito agli aspetti di regolamentazione della Convenzione delle Alpi e dei suoi Protocolli né in merito agli aspetti finanziari, in quanto le compensazioni stipulate per esempio nel Protocollo «Foreste montane», nel Protocollo «Protezione della natura e tutela del paesaggio» o nel Protocollo «Agricoltura di montagna» sono attuate nel quadro dell'esecuzione normale del diritto vigente.

Le attività dispiegate già ora da organizzazioni private in stretta collaborazione con i Comuni (nel quadro della rete di Comuni «Alleanza nelle Alpi») mostrano che l'applicazione degli obiettivi della Convenzione delle Alpi e dei Protocolli sortisce effetti positivi sull'economia, per esempio grazie alla maggiore trasformazione e commercializzazione di prodotti locali, allo sviluppo di possibilità alternative per l'agricoltura di montagna, alla promozione dei trasporti pubblici, allo sfruttamento delle risorse locali per la produzione di energia (p. es. legno, acqua, foreste), ai marchi di qualità per diversi prodotti nei settori del turismo e dell'alimentazione.

## 4

### **Programma di legislatura**

La ratifica dei diversi Protocolli aggiuntivi alla Convenzione delle Alpi figura nel rapporto del 1° marzo 2000 sul programma di legislatura 1999–2003 (FF 2000 2037) alla rubrica «altri oggetti nel settore ambiente e infrastruttura». La ratifica dei Protocolli della Convenzione delle Alpi tiene conto delle esigenze dello sviluppo sostenibile, poiché la Convenzione e i Protocolli perseguono parimenti obiettivi economici, sociali ed ecologici. La cooperazione internazionale infine è uno degli obiettivi di politica ambientale del perseguita dal nostro Consiglio (cfr. Obiettivo 3, oggetto R7 annunciato nelle direttive, FF 2000 2047).

## 5

### **Rapporto con il diritto europeo**

La Comunità europea ha approvato la Convenzione delle Alpi nel febbraio 1996 (GU n. L 61 del 12 marzo 1996, p. 31). Si è pertanto impegnata a attuare i suoi principi e i suoi obiettivi secondo le regole del diritto internazionale. La sua approvazione conferma anche che la Convenzione è compatibile con il diritto comunitario. La ratifica dei Protocolli da parte della Svizzera potrebbe pertanto permettere di rafforzare la cooperazione e armonizzare le politiche nell'ambito dello sviluppo sostenibile dello spazio alpino, senza richiedere un allineamento della legislazione. Questi avvicinamenti sono importanti poiché contribuiscono a eliminare gli ostacoli qualitativi alla negoziazione di ulteriori tappe d'integrazione o, per esempio, di principi

comuni in materia di politica dei trasporti. Il fatto che la cooperazione avviata dalla Convenzione raggruppi in particolare le regioni alpine, nel senso del promovimento di un'Europa delle regioni, è conforme a un obiettivo dichiarato della politica d'integrazione svizzera.

## **6 Basi giuridiche**

La competenza della Confederazione a concludere i presenti Protocolli discende dall'articolo 54 capoverso 1 della Costituzione federale in virtù del quale gli affari esteri competono alla Confederazione. A norma dell'articolo 166 capoverso 2 della Costituzione federale, l'approvazione dei trattati internazionali compete all'Assemblea federale.

In virtù dell'articolo 141 capoverso 1 lettera d della Costituzione federale i trattati internazionali sono sottoposti al referendum facoltativo se sono di durata indeterminata e indenunciabili, se prevedono l'adesione a un'organizzazione internazionale e se implicano un'unificazione multilaterale del diritto.

La Convenzione delle Alpi è di durata indeterminata ma può essere denunciata in ogni momento in virtù del suo articolo 13 paragrafo 1. La denuncia avrà effetto il primo giorno del mese successivo alla scadenza di un periodo di sei mesi a partire dalla data di ricevimento della notifica da parte del Depositario. Conformemente all'articolo 11 paragrafo 3 della Convenzione la stessa possibilità di denuncia è applicabile ai Protocolli, anch'essi di durata indeterminata. Inoltre una denuncia della Convenzione implica automaticamente la denuncia dei Protocolli (cfr. le disposizioni dei Protocolli: «Corrispondenza tra Convenzione e Protocollo»).

Né la Convenzione né i Protocolli prevedono l'adesione a un'organizzazione internazionale. La Convenzione non determina un'unificazione multilaterale del diritto. Nessun settore determinato del diritto viene disciplinato in maniera dettagliata e da norme direttamente applicabili. Al contrario, la scelta dei mezzi destinati a realizzare gli impegni presi è lasciata alle Parti contraenti. Il decreto relativo all'approvazione della Convenzione delle Alpi non è pertanto soggetto al referendum in materia di trattati internazionali giusta l'articolo 141 capoverso 1 lettera d della Costituzione federale.

## Indice

<b>Compendio</b>	<b>2638</b>
<b>1 Parte generale</b>	<b>2640</b>
1.1 Situazione iniziale	2640
1.1.1 Ratifica della Convenzione quadro del 1999; oggetto del presente messaggio	2640
1.1.2 Intesa tra Confederazione e Cantoni	2641
1.1.3 L'interesse della Svizzera alla ratifica dei Protocolli	2642
1.2 La Convenzione delle Alpi - visione d'insieme	2643
1.2.1 Le sfide nello spazio alpino	2643
1.2.2 Importanza e struttura della Convenzione delle Alpi	2643
1.2.3 Sintesi dei negoziati internazionali	2644
1.2.4 Panoramica del processo a livello nazionale	2647
1.2.4.1 Dall'inizio dei negoziati alla riunione di Arosa	2647
1.2.4.2 La riunione di Arosa (23 e 24 agosto 1996)	2649
1.2.4.3 La ratifica della Convenzione quadro da parte della Svizzera	2650
1.2.4.4 La conferenza di Glarona (6 giugno 2001)	2652
1.2.5 La delimitazione dello spazio alpino in Svizzera	2653
1.2.6 Lo sviluppo sostenibile nelle regioni di montagna: la Convenzione delle Alpi nel contesto degli sforzi mondiali ed europei	2654
1.3 Lo sviluppo sostenibile nello spazio alpino svizzero: la Convenzione delle Alpi, uno strumento di promozione	2655
1.3.1 La politica svizzera in favore delle regioni di montagna	2655
1.3.2 Una politica integrale in favore delle regioni di montagna: la Convenzione delle Alpi quale strumento di sviluppo	2657
1.3.3 Il promovimento della collaborazione transfrontaliera	2659
1.4 L'oggetto sottoposto ad approvazione da parte dell'Assemblea federale	2659
1.4.1 Otto Protocolli di attuazione terminati e il Protocollo sulla composizione delle controversie	2659
1.4.2 La procedura di consultazione relativa ai Protocolli «Agricoltura di montagna», «Protezione della natura e tutela del paesaggio», «Pianificazione territoriale e sviluppo sostenibile», «Turismo» e «Foreste montane» terminati entro il 1997	2660
1.4.3 La procedura di consultazione relativa ai Protocolli «Difesa del suolo», «Energia», «Trasporti» e «Composizione delle controversie» terminati dopo il 1997	2661
1.5 Gli aspetti giuridici e l'attuazione	2664
1.5.1 L'attuazione nazionale della Convenzione e dei suoi Protocolli	2664
1.5.2 Necessità di adeguamento del diritto interno	2665
1.5.3 Una ratifica indipendente di singoli Protocolli	2665
1.5.4 L'attuazione	2665
<b>2 Parte speciale</b>	<b>2666</b>
2.1 La Convenzione quadro	2666

2.1.1	Considerazioni generali	2666
2.1.2	Il quadro istituzionale	2667
2.2	I Protocolli	2667
2.2.1	Considerazioni generali	2667
2.2.2	Il Protocollo «Pianificazione territoriale e sviluppo sostenibile»	2668
2.2.2.1	Situazione di partenza	2668
2.2.2.2	Commento degli articoli	2669
2.2.2.3	Valutazione	2670
2.2.3	Il Protocollo «Agricoltura di montagna»	2671
2.2.3.1	Situazione iniziale	2671
2.2.3.2	Commento degli articoli	2671
2.2.3.3	Valutazione	2672
2.2.4	Il Protocollo «Protezione della natura e tutela del paesaggio»	2674
2.2.4.1	Situazione iniziale	2674
2.2.4.2	Commento degli articoli	2675
2.2.4.3	Valutazione	2675
2.2.5	Il Protocollo «Foreste montane»	2676
2.2.5.1	Situazione iniziale	2676
2.2.5.2	Commento degli articoli	2677
2.2.5.3	Valutazione	2679
2.2.6	Il Protocollo «Turismo»	2680
2.2.6.1	Situazione iniziale	2680
2.2.6.2	Commento degli articoli	2681
2.2.6.3	Valutazione	2683
2.2.7	Il Protocollo «Difesa del suolo»	2684
2.2.7.1	Situazione iniziale	2684
2.2.7.2	Commento degli articoli	2684
2.2.7.3	Valutazione	2686
2.2.8	Il Protocollo «Energia»	2687
2.2.8.1	Situazione iniziale	2687
2.2.8.2	Commento degli articoli	2687
2.2.8.3	Valutazione	2689
2.2.9	Il Protocollo «Trasporti»	2691
2.2.9.1	Situazione iniziale	2691
2.2.9.2	Commento degli articoli	2691
2.2.9.3	Valutazione	2693
2.2.10	Il Protocollo sulla «Composizione delle controversie»	2696
2.2.10.1	Situazione iniziale	2696
2.2.10.2	Commento degli articoli	2697
2.2.10.3	Valutazione	2698
2.2.11	Le disposizioni comuni a tutti i Protocolli	2698
2.2.11.1	Ricerca, formazione e informazione (cap. III dei Protocolli)	2698
2.2.11.2	Attuazione, controllo e valutazione (cap. IV dei Protocolli) e Disposizioni finali (cap. V dei Protocolli)	2700

2.3 La collaborazione sul piano nazionale	2700
2.3.1 La collaborazione tra la Confederazione e i Cantoni alpini nonché in seno all'Amministrazione federale	2700
2.3.2 La partecipazione delle organizzazioni e delle associazioni interessate	2701
<b>3 Conseguenze</b>	<b>2702</b>
3.1 Conseguenze finanziarie e ripercussioni sull'effettivo del personale a livello federale e cantonale	2702
3.2 Gli effetti sul diritto nazionale	2702
3.3 Gli effetti sull'informatica	2703
3.4 Gli effetti sull'economia nazionale	2703
<b>4 Programma di legislatura</b>	<b>2703</b>
<b>5 Rapporto con il diritto europeo</b>	<b>2703</b>
<b>6 Basi giuridiche</b>	<b>2704</b>
<i>Allegato</i>	
<b>Convenzione per la protezione delle Alpi (Convenzione delle Alpi)</b>	<b>2708</b>
<b>Protocollo di adesione del Principato di Monaco alla convenzione sulla tutela delle Alpi</b>	<b>2717</b>
<b>Decreto federale relativo alla ratifica dei Protocolli della Convenzione per la protezione delle Alpi (Convenzione delle Alpi) (Disegno)</b>	<b>2720</b>
<b>Protocollo di attuazione della Convenzione delle Alpi del 1991 nell'ambito della pianificazione territoriale e dello sviluppo sostenibile</b>	<b>2721</b>
<b>Protocollo di attuazione della Convenzione delle Alpi del 1991 nell'ambito dell'agricoltura di montagna</b>	<b>2731</b>
<b>Protocollo di attuazione della Convenzione delle Alpi del 1991 nell'ambito della protezione della natura e della tutela del paesaggio</b>	<b>2741</b>
<b>Protocollo di attuazione della Convenzione delle Alpi del 1991 nell'ambito delle foreste montane</b>	<b>2755</b>
<b>Protocollo d'applicazione della Convenzione delle Alpi del 1991 nell'ambito del turismo</b>	<b>2763</b>
<b>Protocollo d'applicazione della Convenzione delle Alpi nell'ambito della difesa del suolo</b>	<b>2773</b>
<b>Protocollo d'applicazione della Convenzione delle Alpi del 1991 nell'ambito dell'energia</b>	<b>2784</b>
<b>Protocollo d'applicazione della Convenzione delle Alpi del 1991 nell'ambito dei trasporti</b>	<b>2794</b>
<b>Protocollo relativo alla Convenzione per la protezione delle Alpi del 1991 sulla composizione delle controversie</b>	<b>2806</b>