

## I protocolli d'applicazione della Convenzione alpina

---

30 gennaio 2004

Numero 2/1

# dossier politica

---

## I protocolli d'applicazione della Convenzione alpina

La protezione transfrontaliera del territorio alpino è per principio un obiettivo da sostenere, poiché le Alpi formano un ecosistema unico. Ma le disposizioni proposte nei protocolli d'applicazione della Convenzione alpina non sono accettabili per l'economia, poiché esse non vanno nel senso dello sviluppo sostenibile. Gli ambienti economici si oppongono dunque alla prossima ratifica di questi protocolli.

La Svizzera ha ratificato il 28 gennaio 1999 la Convenzione alpina che aveva sottoscritto nel mese di novembre 1991. Lo scopo principale perseguito dalle nove parti contraenti (la Svizzera, l'Austria, la Germania, la Francia, l'Italia, il Liechtenstein, Monaco, la Slovenia e la Comunità europea) attraverso questa Convenzione internazionale è di promuovere lo sviluppo sostenibile e la protezione del territorio alpino. Il contenuto di questi obiettivi è precisato nei protocolli addizionali, che costituiscono a loro volta dei trattati di diritto internazionale vincolanti direttamente applicabili per la Svizzera. Il nono protocollo prevede una procedura secondo la quale un tribunale internazionale avrà la possibilità non soltanto di regolare le questioni giuridiche in modo vincolante, ma anche di adottare misure concrete. Non è possibile nessun ricorso

contro le decisioni di questo tribunale che costituisce un elemento centrale di questo protocollo.

I protocolli d'applicazione della Convenzione alpina relativi ai settori «Pianificazione territoriale e sviluppo sostenibile», «Agricoltura di montagna», «Protezione della natura e del paesaggio», «Foreste montane», «Turismo», «Difesa del suolo», «Energia», «Trasporti» nonché il protocollo addizionale relativo alla «Composizione delle controversie» saranno nuovamente trattati nel corso del primo trimestre del 2004 dalla Commissione dell'ambiente, della pianificazione del territorio e dell'energia del Consiglio degli Stati (CAPTE-S). La commissione esaminerà se sarà il caso di ratificare alcuni di questi protocolli, come fanno altri paesi. A questo proposito si prevede in particolare la ratifica del protocollo «Pianificazione

### Stato delle ratifiche (settembre 2003):<sup>1</sup>

	A	CH	D	F	FL	I	MC	SLO	UE
Convenzione-quadro	X	X	X	X	X	X	*	X	X
Protocollo di Monaco	X	X	X	X	X	*	X	X	X
Protezione della natura e del paesaggio	X	*	X	*	X	*	*	*	*
Agricoltura di montagna	X	*	X	X	X	*	*	*	*
Pianificazione territoriale e sviluppo sostenibile	X	*	X	*	X	*	X	*	*
Foreste montane	X	*	X	*	X	*	*	*	
Turismo	X	*	X	*	X	*	X	*	
Energia	X	*	X	*	X	*		*	
Difesa del suolo	X	*	X	*	X	*	X	*	
Trasporti	X	*	X	*	X	*	*	*	
Composizione delle controversie	X	*	X	X	X	*	X	*	

X Protocollo (Convenzione) entrato(a) in vigore per il paese interessato

\* Protocollo (Convenzione) firmato(a)

<sup>1</sup> www.convenzionedellealpi.org

territoriale e sviluppo sostenibile». Si tratta in modo particolare di tenere in considerazione i legami esistenti fra questo protocollo e le misure di promozione della politica regionale svizzera, che deve essere prossimamente rivista.

Con i nove protocolli elaborati finora il processo della Convenzione alpina è ancora lungi dall'essere concluso, ciò che conferma il suo carattere evolutivo. È previsto di elaborare nuovi protocolli nei settori «Popolazione e cultura», «Qualità dell'aria», «Rifiuti», «Regime delle acque». La CIPRA (Commissione internazionale per la protezione delle Alpi) ha già presentato un progetto completo di protocollo «Regime delle acque». Secondo le esperienze fatte sinora, questo progetto dovrebbe servire da base ai futuri negoziati, essendo la CIPRA ammessa in qualità di osservatrice.

#### La posizione dell'economia

Gli ambienti economici non se la prendono con gli obiettivi della Convenzione alpina e riconoscono che l'ecosistema delle Alpi, unico, debba essere preservato. Ciò non toglie che le misure proposte nei protocolli addizionali dovendo servire a concretizzare la Convenzione alpina non sono accettabili.

1. I protocolli della Convenzione alpina non apportano nessun vantaggio concreto alla Svizzera. Sarebbe preferibile coordinare le politiche interessate allineandosi alla legislazione europea nei principali settori (politiche ambientali, energetiche e dei trasporti). Non è necessario adottare soluzioni particolari per il territorio alpino.
2. I protocolli della Convenzione alpina sono dei programmi politici vincolanti nel diritto internazionale, che si presentano sotto forma di trattati internazionali indipendenti. Essi concedono la priorità alla nozione di protezione (contenimento dei rischi), a scapito dei bisogni delle regioni interessate in materia di sviluppo economico e sociale. Ciò è contrario al principio dello sviluppo sostenibile, posto come base nella Costituzione federale, che tende all'armonizzazione a lungo termine dell'efficienza economica, della solidarietà sociale e dell'equilibrio ecologico.
3. I protocolli della Convenzione alpina sono formulati in modo molto più dettagliato della Convenzione alpina. La Confederazione e i Cantoni dovrebbero rispettare questi programmi politici vincolanti in materia di diritto pubblico internazionale (conformemente all'art. 5, cpv. 4 Cost.); ciò comporta che essi sarebbero inoltre vincolanti a livello nazionale. La Svizzera dispone di una legislazione notoriamente ecologica, per cui appare inconcepibile accettare restrizioni formali del nostro margine di manovra o un rafforzamento delle regolamentazioni.
4. Si può già sin d'ora prevedere che le autorità svizzere non tarderebbero ad invocare questi programmi politici vincolanti per giustificare le intenzioni politiche che esse perseguono in vari settori. Il legislatore si sentirebbe probabilmente ripetere che tale regolamentazione o misura deve essere adottata per ragioni di diritto internazionale pubblico, al fine di rispettare gli impegni derivanti dai protocolli. Inoltre, non bisogna sottovalutare le conseguenze finanziarie di questi programmi, poiché i termini «promuovere» e «sostenere» appaiono a più riprese in tutti i protocolli.
5. La proposta del Consiglio federale di ratificare i 9 protocolli della Convenzione alpina non è sorretta da uno studio più recente sulle conseguenze economiche dei protocolli per il 62 % del territorio svizzero interessato, ossia 25 000 km<sup>2</sup>, ripartiti fra 1 000 comuni.
6. La resistenza alla ratifica dei protocolli proviene dalle persone direttamente coinvolte. Le camere di commercio, le associazioni delle arti e mestieri e vaste cerchie degli ambienti turistici dei Cantoni alpini si sono pronunciate contro la ratifica dei protocolli. Sono esattamente gli ambienti economici, le arti e mestieri e l'attività turistica nelle regioni di montagna che creano posti di lavoro, pagano imposte e non inducono necessariamente la popolazione di montagna ad emigrare.
7. Sebbene vari progetti tendenti a moderare il traffico e a tassare l'energia siano stati respinti dal popolo, il Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e della comunicazione tenta manifestamente di introdurre questo genere di programmi politici attraverso accordi internazionali vincolanti per la regione alpina. Ma la popolazione delle regioni di montagna intende decidere essa stessa le misure da adottare nei settori dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia o della pianificazione del territorio. Nei cantoni del Vallese e di Friburgo, dove i Parlamenti cantonali sono stati consultati, i protocolli sono stati respinti. È deplorabile che i Parlamenti non siano stati consultati in tutti i Cantoni di montagna; vi si sarebbero riscontrate probabilmente le stesse opposizioni dei Cantoni che hanno proceduto a questa consultazione.

I nove protocolli verrebbero applicati ai cantoni e distretti seguenti:

#### Unità amministrative dello spazio alpino in Svizzera:

<b>Appenzello Esterno</b>	Tutto il Cantone
<b>Appenzello Interno</b>	Tutto il Cantone
<b>Berna</b>	Frutigen, Interlaken, Bas Simmental, Oberhasli, Haut Simmental, Saanen, Schwarzenburg (in parte), Signau (in parte), Thun
<b>Friburgo</b>	Gruyère, Singine (in parte)
<b>Glarona</b>	Tutto il Cantone
<b>Grigioni</b>	Tutto il Cantone
<b>Lucerna</b>	Lucerna, Entlebuch
<b>Nidwaldo</b>	Tutto il Cantone
<b>Obwaldo</b>	Tutto il Cantone
<b>S.Gallo</b>	Gaster, vallata superiore del Reno, vallata inferiore del Reno, Alto Toggenburgo, Sargans, Werdenberg
<b>Svitto</b>	Tutto il Cantone
<b>Ticino</b>	Tutto il Cantone
<b>Uri</b>	Tutto il Cantone
<b>Vaud</b>	Aigle, Pays-d'Enhaut, Vevey (in parte)
<b>Vallese</b>	Tutto il Cantone

#### I diversi protocolli

##### **Il Protocollo Trasporti**

La Convenzione alpina formula lo scopo da raggiungere in materia di trasporti in questi termini: ridurre le emissioni nocive e i rischi nel settore del trasporto interalpino e transalpino, in modo tale che essi siano sopportabili per gli uomini, la fauna e la flora nonché per il loro tenore di vita e il loro habitat, in particolare attraverso un trasferimento sulla ferrovia di una parte crescente del traffico, specialmente del traffico merci, attraverso la creazione delle infrastrutture appropriate incitative conformi al mercato. Il Protocollo dei trasporti è la pietra miliare della Convenzione alpina e la scala che serve a misurare la serietà degli sforzi profusi per preservare le Alpi in quanto spazio di vita e di attività economica.

Con la ratifica del protocollo «Trasporti», è lecito temere che programmi politici respinti dal popolo, quali la riduzione del volume dei trasporti («ridurre della metà il traffico stradale motorizzato», il 79% di NO), la moderazione del traffico («velocità massima di 30 km/h», 80% di NO) o la riduzione del traffico («4 domeniche senz'auto», 62% di NO) possano avere una nuova base legale.

Si tratterebbe inoltre di introdurre nuovamente una definizione errata del principio della verità dei costi nel traffico stradale per lo spazio alpino. Occorre rammentare che questo tema è praticamente insolubile, ragione per cui il Parlamento ha categoricamente respinto l'iniziativa Bundi nel 2001. Si dovrebbe in particolare mettere in rapporto i costi esterni con gli utili esterni.

Sebbene il Consiglio federale confermi nel suo messaggio<sup>1</sup> che sarebbe ancora possibile sviluppare la rete delle strade esistenti se la Convenzione alpina venisse accettata (2° tunnel al Gottardo), si può tuttavia temere che le associazioni ambientali si appellino alla Convenzione alpina per frenare tali progetti. Una consigliera nazionale «verde» ha dichiarato in conclusione del dibattito parlamentare sull'iniziativa AVANTI: «La costruzione della seconda galleria al Gottardo e il controprogetto del Consiglio federale sono in contraddizione non soltanto con la Costituzione federale, bensì anche con la Convenzione alpina.» Per il comitato che si oppone alla costruzione di un secondo tunnel al Gottardo, questa costruzione costituirebbe una deviazione alla Convenzione alpina, al diritto in vigore e al futuro diritto internazionale. Anche in

Austria il protocollo è interpretato in modo tale che le autostrade esistenti non possono essere completate da corsie supplementari.

#### **Esempi di esigenze del Protocollo Trasporti**

##### **Art. 7**

- introdurre la verità dei costi (internalizzare i costi esterni, vale a dire quelli legati all'inquinamento e al rumore, imputandoli per quanto possibile a coloro che li provocano in funzione delle nocività causate);
- trasferire i trasporti delle persone e delle merci verso i mezzi di trasporto più rispettosi dell'ambiente mediante misure strutturali e di pianificazione del territorio.

##### **Art. 9 e 10**

- promuovere il potenziamento di sistemi di trasporto pubblico ecocompatibili e orientati agli utenti;
- sostenere una migliore utilizzazione della ferrovia nel territorio alpino (sinergie tra i trasporti dei viaggiatori su lunga distanza, i trasporti regionali e i trasporti locali).

##### **Art. 11**

- astenersi dal costruire nuove strade di grande comunicazione per il trasporto transalpino;
- legare la costruzione delle strade per il traffico alpino a condizioni restrittive.

##### **Art. 12**

- ridurre, per quanto possibile, l'impatto ambientale e acustico prodotto dal traffico aereo;
- sforzarsi di limitare o di vietare, se possibile, il lancio da aeromobili all'esterno degli aerodromi;
- limitare in termini di spazio e tempo il traffico aereo non motorizzato nel tempo libero.

##### **Art. 13**

- concedere la priorità ai trasporti pubblici nelle installazioni turistiche;
- sostenere la creazione e il mantenimento di zone a bassa intensità di traffico o vietate al traffico, nonché l'istituzione di località turistiche vietate al traffico e tutte le misure atte a favorire l'accesso dei turisti senza automobili.

##### **Art. 14**

- applicare il principio della verità dei costi (applicazione del principio di causalità).

### **Il Protocollo Turismo**

Lo scopo formulato dalla Convenzione alpina in questo settore consiste nel limitare le attività pregiudizievoli all'ambiente, ad armonizzare le attività turistiche e le attività ricreative con le esigenze ecologiche e sociali, in particolare pianificando zone di quiete.

A titolo di esempio di turismo durevole, l'UFAFP diventa l'avvocato dei viaggi soft nel suo opuscolo dedicato alla messa in vigore concreta della Convenzione alpina preconizzando "la fattoria piuttosto che il palazzo". È chiaro che non è con questo genere di idee che si risolveranno i problemi del turismo. Secondo uno studio finanziato dal seco, soltanto il 5% degli ospiti trascorrono le loro ferie in una fattoria. Circa il 60% degli ospiti alloggiano negli alberghi di classe media.

In seguito, l'UFAFP vuole promuovere e sostenere il trasferimento di turisti mediante trasporti pubblici. Secondo lo studio del seco, il 60% degli ospiti si spostano in auto o in moto per le loro vacanze principali; per le vacanze brevi, questa percentuale raggiunge perfino il 79%. Nel 2002 le spese dedicate ai trasporti pubblici hanno raggiunto 4,1 miliardi di franchi e quelle destinate alle strade 3 miliardi di franchi.<sup>2</sup> Già oggi i trasporti pubblici rappresentano la fetta più grande di spesa. Considerata la situazione drammatica delle finanze delle collettività pubbliche, occorre rinunciare ai progetti di spese non vincolanti. Inoltre, i trasporti pubblici sono un mezzo di trasporto di massa e non hanno lo scopo di offrire ad ognuno in qualsiasi tempo una possibilità di trasporto. Ciò significa che si deve promuoverli soltanto dove essi rispondono ad una vera necessità e dove sono in una certa misura redditizi. Bisogna opporsi ad una politica che tende a promuovere sistemi di trasporto pubblici non redditizi e ad eliminare i trasporti individuali.

Il Protocollo prevede pure la creazione di zone di quiete secondo criteri ecologici dove si rinuncia agli impianti turistici. In queste zone di quiete gli animali e le piante selvagge devono superare gli altri interessi. La tranquillità necessaria deve garantire lo svolgimento pacifico dei processi ecologici propri alle specie. Inoltre, occorre ridurre o vietare tutte le forme di sfruttamento che, in queste zone, non sono compatibili con i processi ecologici.

Il protocollo menziona inoltre la produzione di neve artificiale; essa può essere ammessa durante i periodi di freddo, in particolare per assicurare le zone esposte. In occasione dei dibattiti sulla Convenzione alpina, il consigliere agli Stati Hans Hess è giunto alla seguente conclusione: "In principio, queste installazioni sono proibite; la produzione di neve è tuttavia ammessa da prescrizioni giuridiche interne durante i periodi di freddo, in particolare per garantire le zone esposte, quando le condizioni ideologiche, climatiche ed ecologiche lo permettono". Se accettiamo tali disposizioni, non potremo mai avere piste da sci completamente fatte da neve artificiale, come ciò avviene da tempo nel Sud-Tirolo ad esempio.

Subiremo così un netto handicap nei confronti della concorrenza estera che ha già proceduto a questi impianti d'innevamento e li manterrà sicuramente, anche dopo la ratifica della Convenzione." (Superfici di piste innevate artificialmente, Svizzera: circa il 10%, Austria circa il 35%, Sud-Tirolo: fino all'80%).

#### **Esempi di esigenze previste nel Protocollo Turismo**

##### **Art. 6**

- sostenere se possibile, per quanto concerne la promozione turistica, soltanto i progetti che tengono conto della protezione della natura e della salvaguardia del paesaggio;
- introdurre una politica durevole che rafforzi la competitività del turismo alpino a contatto con la natura.

##### **Art. 10**

- delimitare le zone di quiete in cui si rinuncia agli impianti turistici.

##### **Art. 13**

- ridurre il traffico motorizzato all'interno delle stazioni turistiche;
- migliorare l'accesso alle località turistiche per mezzo di trasporti collettivi e promuovere l'utilizzo di questi trasporti.

##### **Art. 14**

- autorizzare la fabbricazione di neve artificiale durante i periodi di freddo specifici di ogni sito, in particolare per rendere più sicure le zone esposte qualora le condizioni ideologiche, climatiche ed ecologiche del rispettivo sito lo consentano.

##### **Art. 15**

- sottoporre le attività sportive all'aperto a condizioni che permettano di evitare gli inconvenienti per l'ambiente;
- limitare al massimo e vietare se necessario le attività sportive che comportano l'uso di motori.

##### **Art. 16**

- sforzarsi di limitare o vietare, se del caso, il deposito da aeromobili a fini sportivi.

### **Il protocollo Energia**

Conformemente ai suoi scopi, la Convenzione alpina tende da una parte ad imporre una produzione, una distribuzione e un'utilizzazione dell'energia che rispettino la natura e il paesaggio e siano ecocompatibili e, dall'altra, a promuovere misure di risparmio energetico.

Questo protocollo preconizza l'adozione di misure nel settore dell'energia al fine di contribuire alla protezione della popolazione e dell'ambiente. Tuttavia il protocollo trascura il fatto che la regione alpina è responsabile solo marginalmente dell'inquinamento ambientale mondiale. Sul piano legale è difficile ammettere che la Convenzione alpina instauri un diritto diverso nelle Alpi rispetto alla pianura. Questo aspetto è incompatibile con l'uguaglianza in diritto. In effetti è inammissibile che le regioni di montagna si vedano conferire obblighi speciali in materia di risparmio energetico.

Il protocollo prevede la promozione delle energie rinnovabili. Tenuto conto della precaria situazione delle finanze federali, non è possibile finanziare un aumento delle spese in questo settore. Inoltre il popolo ha chiaramente fatto capire di opporsi alla riscossione di nuove imposte sull'energia: iniziativa popolare "per l'introduzione di un centesimo solare (Iniziativa solare)", 67% di no; "articolo costituzionale sulla tassa di incentivazione sull'energia per l'ambiente (controprogetto all'iniziativa energia-ambiente ritirata)", 56% di no; controprogetto "articolo costituzionale sulla tassa di incentivazione per le energie rinnovabili", 52% di no; iniziativa popolare "per garantire l'AVS - tassare l'energia e non il lavoro", 77% di no.

L'energia rispettosa dell'ambiente prodotta grazie ad impianti idroelettrici si vede conferire nuovi obblighi. E' previsto che prescrizioni in materia di portate minime e le fluttuazioni artificiali del livello dell'acqua siano definite. La legislazione svizzera contiene già tali prescrizioni, ma il protocollo conferirebbe loro una dinamica supplementare e le ancorerebbe nel diritto internazionale pubblico.

Installazioni eoliche rispettose dell'ambiente devono essere costruite nella vallata della Wipp nel massiccio austriaco del Brennero. Questo progetto risulta dalla legge nazionale sulle energie ecologiche adottata dalla Camera bassa austriaca nel luglio 2002. La federazione alpina austriaca combatte questo progetto di costruzione ribadendo che il riferimento al protocollo Energia vieta la costruzione di infrastrutture energetiche nelle regioni protette, ivi comprese le zone cuscinetto, le zone di rispetto e di quiete, nonché quelle integre dal punto di vista naturalistico e paesaggistico.

### **Esempi di esigenze previste nel protocollo Energia**

#### **Art. 5**

- definire misure appropriate per i risparmi energetici, per la distribuzione di energia e per la sua utilizzazione razionale nel territorio alpino;
- migliorare la compatibilità ambientale dell'utilizzazione dell'energia e promuovere i risparmi energetici;
- adottare misure e disposizioni in diversi settori (ottimizzazione della gestione, costruzione, impianti di riscaldamento, ecc.).

#### **Art. 6**

- promuovere e utilizzare in modo preferenziale le risorse di energie rinnovabili;
- promuovere in particolare l'utilizzazione razionale delle risorse idriche e del legno proveniente dalla gestione durevole delle foreste montane.

#### **Art. 7**

- assicurare il mantenimento delle funzioni ecologiche dei corsi d'acqua e l'integrità paesaggistica mediante misure appropriate quali la definizione delle portate minime, l'adozione di regolamenti mirati alla riduzione delle oscillazioni artificiali del livello delle acque e la garanzia della migrazione della fauna per le centrali idroelettriche;
- raccomandare la riattivazione di impianti idroelettrici dismessi a preferenza di una nuova costruzione.

#### **Art. 8**

- garantire il ricorso alle migliori tecnologie disponibili nel caso di nuove centrali termiche.

#### **Art. 10**

- perseguire obiettivi di razionalizzazione ed ottimizzazione delle infrastrutture esistenti.

#### **Art. 12**

- riconoscere l'opportunità di adottare, per quanto possibile, le migliori tecniche disponibili volte ad eliminare od attenuare l'impatto sull'ambiente.

**Il Protocollo Pianificazione territoriale e sviluppo sostenibile**

Conformemente ai suoi scopi, la Convenzione alpina tende a garantire un'utilizzazione razionale e parsimoniosa del territorio e ad uno sviluppo armonioso e sano tenuto conto dei pericoli naturali, degli sforzi profusi per evitare un'eccessiva concentrazione in talune regioni e il sotto-sviluppo di altre regioni. Essa tende inoltre al mantenimento e al ripristino di ambienti naturali grazie alla determinazione e alla valutazione esaustiva delle rivendicazioni relative all'utilizzazione, una pianificazione integrale che anticipi l'evoluzione futura e la determinazione delle necessarie misure.

L'economia è d'accordo con la definizione dello sviluppo sostenibile secondo la quale la protezione dell'ambiente, lo sviluppo culturale e sociale nonché lo sviluppo economico sono di importanza uguale sul territorio alpino.

La CIPRA che, come abbiamo menzionato, è rappresentata alle sedute dei paesi partecipanti alla Convenzione alpina, esige nei suoi piani d'azione in vista della realizzazione della Convenzione alpina un contingentamento del numero di parcheggi pubblici in funzione dell'offerta dei trasporti pubblici che faciliti il trasferimento verso i trasporti in comune. Bisogna limitare l'offerta di parcheggi pubblici nelle città e nei villaggi a 1 posto ogni 20 abitanti e 1 posto ogni 50 letti d'albergo, ecc. Inoltre, la CIPRA esige una moderazione del traffico nelle vallate laterali e alle estremità<sup>3</sup>. Ciò vale in particolare per le vallate abitate soltanto temporaneamente. I mezzi di trasporto pubblici servono da sostituto.

Per quanto concerne questo protocollo, occorre inoltre precisare che la pianificazione del territorio è di competenza dei Cantoni (art. 75 Cost.). La concezione concreta della pianificazione del territorio deve dunque essere elaborata dai rappresentanti cantonali votati dalla popolazione residente nei Cantoni alpini.

**Esempi di esigenze previste nel Protocollo Pianificazione territoriale e sviluppo sostenibile****Art. 9****I piani in materia di pianificazione territoriale prevedono di:**

- limitare le residenze secondarie;
- conservare i siti urbani caratteristici;
- conservare e recuperare il patrimonio architettonico caratteristico;
- delimitare zone di protezione della natura e del paesaggio nonché tutelare i corsi d'acqua e le altre risorse naturali vitali;
- delimitare zone di quiete e aree in cui sono limitate o vietate la costruzione di edifici e infrastrutture;
- adottare misure atte a favorire l'uso dei mezzi di trasporto compatibili con l'ambiente;
- adottare misure per rafforzare il coordinamento e la cooperazione tra i diversi mezzi di trasporto;
- adottare misure di contenimento del traffico, ivi compresa eventualmente la limitazione del traffico motorizzato;
- adottare misure per il miglioramento dell'offerta dei trasporti pubblici per la popolazione locale.

**Art. 12**

- esaminare le possibilità di sostegno allo sviluppo sostenibile del territorio alpino mediante misure economiche e finanziarie;
- considerare misure di compensazione tra enti territoriali, di riorientamento delle politiche per i settori tradizionali e per un impiego razionale degli incentivi esistenti e, infine, considerare misure di sostegno a progetti transfrontalieri;
- dare la preferenza a misure compatibili con la protezione dell'ambiente e con gli obiettivi dello sviluppo sostenibile.

**Il protocollo Natura e paesaggio**

Conformemente ai suoi scopi, la Convenzione alpina garantisce la protezione, la gestione e se necessario il ripristino della natura e il paesaggio in modo tale che il buon funzionamento degli ecosistemi, la conservazione degli elementi paesaggistici e delle specie animali e vegetali selvatiche insieme ai loro habitat naturali, la capacità rigenerativa e la produttività durevole delle risorse naturali nonché la diversità, la peculiarità e la bellezza del paesaggio naturale e rurale nel loro insieme siano garantiti durevolmente.

Il protocollo non lascia un grande margine di manovra per la sua interpretazione. L'ambiente è la priorità assoluta. Tutti gli interessi della società e dell'economia devono essere subordinati al protocollo. Le conseguenze negative eccedono largamente i benefici dei protocolli perfino quando i loro obiettivi si basano su buone intenzioni. Diventa obbligatorio adottare misure anche quando i problemi causati alla natura e al paesaggio non sono considerevoli.

**Esempi di esigenze previste nel Protocollo Protezione della natura e tutela del paesaggio****Art. 7**

- stabilire modelli, programmi e/o piani con cui vengono definite le esigenze e le misure ai fini della realizzazione degli obiettivi della protezione della natura e della tutela del paesaggio nel territorio alpino;
- integrare nei modelli, programmi e/o piani presentazioni dello stato della natura e del paesaggio, dello stato perseguito della natura e delle misure generali di protezione, gestione e sviluppo per la natura, il paesaggio e le specie animali.

**Art. 11**

- ampliare le aree protette esistenti e delimitare, dove possibile, nuove aree protette;
- promuovere l'istituzione e la gestione di parchi nazionali;
- promuovere l'istituzione di zone di rispetto e di quiete;
- esaminare le condizioni di compensazione delle prestazioni particolari rese dalla popolazione locale, in conformità con il diritto nazionale.

**Art. 12**

- assumere le misure idonee a creare una rete nazionale e transfrontaliera di aree protette, biotopi e altri beni ambientali protetti o meritevoli di protezione.

**Art. 18**

- garantire che gli organismi mutati con tecniche genetiche siano rilasciati nell'ambiente solo quando, in base a una valutazione formale, il rilascio non comporta alcun rischio per l'uomo e l'ambiente.

**Il Protocollo Difesa del suolo**

Conformemente ai suoi scopi, la Convenzione alpina tende a ridurre il degrado quantitativo e qualitativo del suolo, in particolare impiegando tecniche di produzione agricola e forestale che rispettino il suolo, usando suolo e terreno in modo parsimonioso, contenendo l'erosione e l'impermeabilizzazione dei suoli.

**Esempi di esigenze nel Protocollo Difesa del suolo****Art. 7**

- tener conto nell'ambito delle procedure nazionali delle esigenze di difesa del suolo per i grandi progetti nel settore dell'industria, dell'edilizia e delle infrastrutture, in particolare dei trasporti, dell'energia e del turismo.

**Art. 14**

- evitare gli effetti negativi causati dalle attività turistiche sui suoli nelle Alpi;
- stabilizzare i terreni già compromessi da usi turistici intensivi mediante il ripristino del manto vegetale;
- evitare che gli ulteriori usi non producano danni;
- tollerare gli additivi chimici e biologici utilizzati per la preparazione delle piste soltanto se è certificata la loro compatibilità con l'ambiente;
- adottare quanto prima le misure di ripristino necessarie se si costatano danni importanti al suolo e alla vegetazione.

**Il Protocollo Foreste montane**

Conformemente ai suoi scopi, la Convenzione alpina tende ad assicurare il mantenimento, il rafforzamento e lo sviluppo delle funzioni delle foreste, in particolare la funzione protettiva, migliorando la resistenza degli ecosistemi forestali in particolare attraverso una gestione che rispetti la natura, evitando qualsiasi utilizzazione pregiudizievole alla foresta tenendo conto dei vincoli economici nel territorio alpino.

Gli obiettivi di questo protocollo sono ampiamente tenuti in considerazione in altri settori, ciò che non è il caso degli altri protocolli. Così l'inquinamento atmosferico, ad esempio, deve essere riportato ad un livello tale da permettere di preservare gli ecosistemi forestali.

Le parti contraenti sono tenute a delimitare riserve forestali naturali in numero e estensione sufficienti nonché a trattarle in funzione della salvaguardia delle dinamiche naturali e in conformità alla ricerca, nell'intento di sospendere in linea di principio ogni forma di sfruttamento o di adattarlo agli scopi della riserva.

Il protocollo Foreste montane non sarà messo in vigore se la promozione o gli indennizzi, richiesti espressamente nel protocollo, sono insufficienti.

**Esempi di esigenze previste nel Protocollo Foreste montane****Art. 11**

- compensare le prestazioni fornite.

**Il Protocollo Agricoltura di montagna**

Conformemente ai suoi scopi, la Convenzione alpina tende a garantire, nell'interesse generale, la conservazione della bellezza dei paesaggi rurali tradizionali in coerenza con la politica economica.

**Esempi di esigenze previste nel Protocollo Agricoltura di montagna****Art. 7**

- compensare equamente 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 che supera gli obblighi normali.

**Esigenze comuni a tutti i protocolli**

Gli obiettivi dei vari protocolli devono essere presi in considerazione nelle altre politiche. Così la ratifica di alcuni protocolli pone problemi, poiché essi sono collegati fra loro.

Le misure adottate sulla base dei protocolli devono regolarmente essere oggetto di un rapporto che deve essere sottoposto al Comitato permanente della Convenzione alpina (organo esecutivo della Convenzione alpina composto da rappresentanti delle parti contraenti). I rapporti devono inoltre mostrare l'efficacia delle misure adottate. In seguito il Comitato permanente verifica se gli Stati hanno rispettato gli impegni derivanti dai protocolli.

D'altra parte, bisogna elaborare dei rapporti sul rispetto degli obiettivi stabiliti dai protocolli per la Conferenza alpina (organo legislativo della Convenzione alpina composto da delegazioni delle parti contraenti). La Conferenza alpina, a sua volta, prende conoscenza di questi rapporti e può adottare raccomandazioni in caso di non rispetto degli impegni.

**Fonti**

<sup>1</sup> Consiglio federale, Messaggio relativo alla ratifica dei protocolli della convenzione sulla protezione delle Alpi (Convenzione alpina), dicembre 2001, p. 2740

<sup>2</sup> Dipartimento federale delle finanze, Consuntivo di Stato 2002, p. 21

<sup>3</sup> Commissione internazionale per la protezione delle Alpi (CI-PRA), piano d'azione in vista della realizzazione della Convenzione alpina, proposta del 1996.

### **Commento**

L'economia riconosce l'importanza di salvaguardare l'ecosistema unico delle Alpi. Non ha nulla da ridire contro una cooperazione transfrontaliera più intensa. Lo sviluppo sostenibile comporta tuttavia che la protezione dell'ambiente rivesta la stessa importanza dello sviluppo della società e dello sviluppo culturale ed economico.

Un esame approfondito del contenuto dei protocolli d'applicazione mostra che la Convenzione alpina favorisce nettamente l'ambiente. Gli aspetti relativi alla società e all'economia sono relegati in secondo piano. Inoltre, nonostante l'assicurazione dell'Amministrazione federale che la Convenzione alpina non comporta adattamenti, si può partire dal principio che le associazioni di difesa dell'ambiente presenteranno ricorsi di qualsiasi tipo basandosi sulla Convenzione alpina, come base giuridica, per riuscire ad applicare norme che probabilmente andranno ben oltre quanto previsto in partenza.

Queste possibili evoluzioni comportano rischi suscettibili di indebolire durevolmente le prospettive economiche delle regioni del nostro paese.

Infine la popolazione delle regioni alpine vorrebbe decidere liberamente in merito all'organizzazione della propria vita. Essa si difende a ragione, temendo di dover accettare nuove regolamentazioni e restrizioni dovute a questi trattati internazionali vincolanti. Non si può ammettere che il diritto internazionale limiti la sovranità dei Cantoni alpini quando ciò non è indispensabile. Inoltre, la Svizzera non è il solo paese dove la Convenzione alpina è accolta con molto scetticismo. Il Senato italiano ha recentemente deliberato in merito alla legge relativa alla ratifica dei protocolli d'applicazione. Il protocollo Trasporti è stato ritirato dalla Convenzione alpina dopo l'approvazione della proposta di governo.