

COMITATO CANTONALE CONTRO L'INIZIATIVA DI ROTHENTHURM

D O C U M E N T A Z I O N E

Votazione del 6 dicembre 1987

C.P. 2336, 6901 Lugano

S O M M A R I O

pagina

1. STORIA	1
1.1. Difesa nazionale e piazze d'armi	1
1.2. Opposizioni al progetto di piazza d'armi di Rothenthurm	2
1.3. Decisioni del Parlamento concernenti la piazza d'armi	3
2. INIZIATIVA POPOLARE "PER LA PROTEZIONE DELLE PALUDI"	4
2.1. Lancio e consegna dell'iniziativa	4
2.2. I promotori	4
2.3. Testo dell'iniziativa	4
2.4. Scopi dell'iniziativa	4
2.5. Dibattiti in seno alle Camere federali	4
3. REVISIONE DELLA LEGGE SULLA PROTEZIONE DELLA NATURA. E DEL PAESAGGIO (CONTROPROGETTO INDIRETTO)	6
3.1. Basi costituzionali e legislative attuali	6
3.2. Disposizioni adottate dalle Camere federali	7
3.3. Principali obiettivi della revisione	7
4. CONSEGUENZE DELL'INIZIATIVA	8
4.1. Protezione della natura e dei biotopi	8
4.2. La piazza d'armi di Rothenthurm	10
4.3. La garanzia della proprietà	11
5. CONSEGUENZE DELLA LEGGE SULLA PROTEZIONE DELLA NATURA E DEL PAESAGGIO RIVEDUTA (CONTROPROGETTO INDIRETTO)	12
5.1. La protezione della natura e dei biotopi	12
5.2. Il progetto di piazza d'armi di Rothenthurm	13
6. ARGOMENTI CONTRO L'INIZIATIVA	15
6.1. L'iniziativa è superflua	15
6.2. La Legge sulla protezione della natura e del paesaggio offre una migliore protezione	15
6.2.1. Protezione di tutti i biotopi	15
6.2.2. Migliore protezione contro lo sfruttamento intensivo della terra	16
6.3. Proteggere la natura non è l'unico scopo dell'iniziativa	17
6.4. La protezione della natura e le attività militari sono compatibili	18
6.5. La piazza d'armi di Rothenthurm è necessaria	19
6.6. L'iniziativa porta gravi danni al principio della proprietà	19
7. CONCLUSIONI	20

Allegato 1

Allegato 2

INIZIATIVA POPOLARE "PER LA PROTEZIONE DELLE PALUDI"
(INIZIATIVA DI ROTHENTHURM)

1. STORIA

1.1. Difesa nazionale e piazze d'armi

Nel corso di questi ultimi decenni, le possibilità di esercitazioni per l'esercito si sono considerevolmente ridotte. Ciò è dovuto a numerosi motivi: una maggiore densità di occupazione del suolo, l'estensione delle attività turistiche, l'introduzione di nuove armi che esigono distanze di tiro molto più importanti, il deterioramento dell'immagine della difesa nazionale presso la popolazione di talune regioni.

La piazza d'armi di Rothenthurm ne è uno degli esempi. Proprio mentre si avvera indispensabile estendere le possibilità di esercitazione dell'esercito, i differenti progetti che si riferiscono ai terreni di Rothenthurm non sono mai andati in porto, benché una piazza d'armi in quel posto figurì nei piani del Dipartimento militare federale già nel 1943.

Dal 1961, le unità meccanizzate sono passate da 33 a 90. A causa della mancanza di spazio, si sono dovute trovare altre piazze di esercizio per le truppe leggere. E' questa la ragione per la quale, dal 1965, alcune scuole reclute e sottufficiali sono state ripartite, in installazioni provvisorie, fra i comuni di Svitto, Goldau e Rothenthurm. Le installazioni destinate a superare un'urgenza sono comparabili a quelle previste nel quadro dei corsi di ripetizione: Non esiste una caserma con una vera e propria piazza di esercizio. La conseguenza è un'insufficienza di locali di insegnamento, una penuria di installazioni per l'istruzione, un numero troppo piccolo di accantonamenti. Poiché la piazza d'armi è ripartita su più luoghi geografici, ne consegue obbligatoriamente che le truppe devono operare degli spostamenti che danneggiano l'ambiente.

E' questa la ragione per la quale, già alla fine del 1973, il Dipartimento militare federale e i cantoni interessati (Svitto e Zugo) hanno incaricato una commissione di pianificazione di elaborare un progetto di infrastruttura per una piazza d'armi permanente nella regione di Svitto-Rothenthurm.

Hanno partecipato a questa commissione di pianificazione i rappresentanti dei cantoni e dei comuni interessati, le corporazioni e le cooperative proprietarie del terreno, i servizi tecnici cantonali e le organizzazioni di protezione della natura.

La scelta della commissione è caduta sull'istallazione di una nuova piazza d'armi a Rothenthurm, grazie alla presenza, nelle immediate vicinanze del perimetro previsto per le caserme, di un terreno appropriato all'istruzione degli esploratori e dei ciclisti.

Per suggellare sul piano giuridico la realizzazione di questa nuova piazza d'armi, è stata firmata una convenzione fra la Confederazione da una parte e i cantoni di Svitto e di Zugo dall'altra. Essa prevede in particolare la limitazione dell'utilizzazione della piazza d'armi per l'istruzione della fanteria e delle truppe leggere; la garanzia, per i contadini interessati, di poter conservare i loro mezzi di esistenza; la protezione della natura e del paesaggio, nonché disposizioni che proteggono gli abitanti della regione; anche la pratica dello sci di fondo è garantita.

1.2. Opposizioni al progetto di piazza d'armi di Rothenthurm

L'opposizione alla piazza d'armi di Rothenthurm è composta in modo eterogeneo: Comitato d'iniziativa, Comitato d'azione contro una piazza d'armi a Rothenthurm, Comitato d'organizzazione del 2 agosto, Awar (Collettivo contro la piazza d'armi di Rothenthurm), le autorità comunali di Rothenthurm, la Società di utilità pubblica per la proprietà fondiaria, la società "Warnfeuer".

1.3. Decisioni del Parlamento concernenti la piazza d'armi

Da parte loro, le Camere federali hanno approvato, nel settembre 1976, il rapporto del Consiglio federale sulla situazione e la pianificazione nel settore delle piazze d'armi, di esercizio e di tiro che menzionava per la prima volta il progetto di Rothenthurm. Nel settembre 1978 e 1979, le Camere hanno approvato la concessione di crediti concernenti l'acquisizione di terreni che riguardano questo progetto. Il 28 settembre 1983, esse hanno approvato il decreto federale che concede i crediti per le costruzioni e le installazioni della piazza d'armi di Rothenthurm (Consiglio nazionale: 98 voti favorevoli contro 21; Consiglio degli Stati: 30 voti favorevoli contro 11).

2. INIZIATIVA POPOLARE "PER LA PROTEZIONE DELLE PALUDI"

2.1. Lancio e consegna dell'iniziativa

L'8 marzo 1983, un Comitato d'azione ad hoc lanciava l'iniziativa popolare "per la protezione delle paludi". Il 16 settembre 1983, l'iniziativa era deposta presso la Cancelleria federale, munita di 160'293 firme valide. Oltre la metà delle firme sono state raccolte nei cantoni di Zurigo, Berna, Lucerna, Uri, Svitto e Zugo.

2.2. I promotori

Alla testa del Comitato di sostegno dell'iniziativa "per la protezione delle paludi" si trova la Comunità di lavoro contro la piazza d'armi di Rothenthurm. Essa è composta in maggioranza di oppositori locali alla piazza d'armi di Rothenthurm. Al suo fianco figurano la Società svizzera per la protezione dell'ambiente, il WWF svizzero, la Lega svizzera per la protezione della natura. Il Partito socialista svizzero ha dato il suo appoggio alla raccolta delle firme.

2.3. Testo dell'iniziativa

"La Costituzione federale è completata come segue:

Art.24 sexies cpv.5

5 Le paludi e le zone palustri di particolare bellezza e d'importanza nazionale sono zone protette. Non vi si può costruire alcun impianto né mutare, in qualsiasi modo, la configurazione del terreno. Sono eccettuate le installazioni destinate a preservare il fine protettivo e a mantenere l'attuale utilizzazione agricola.

Disposizione transitoria

Gli impianti, le costruzioni e le modificazioni del terreno contrari allo scopo della zona protetta e attuati dopo il 1. giugno 1983, in particolare nella zona palustre di Rothenthurm, sul territorio dei Cantoni di Svitto e di Zugo, devono essere demoliti e rimossi a spese di chi li ha attuati. Lo stato originario dev'essere ripristinato."

2.4. Scopi dell'iniziativa

L'iniziativa persegue due scopi:

- salvaguardare le paludi e le zone palustri di particolare bellezza e d'importanza nazionale,
- impedire la costruzione di una parte della piazza d'armi di Rothenthurm.

2.5. Dibattiti in seno alle Camere federali

Nel suo messaggio dell'11 settembre 1985, il Consiglio federale raccomandava al Parlamento di rifiutare l'iniziativa "per la protezione delle paludi", detta "iniziativa Rothenthurm". Per contro, esso proponeva l'adozione della revisione della Legge federale sulla protezione della natura e del paesaggio, che prevede disposizioni che rafforzano la protezione dei biotopi in generale.

In occasione dei dibattiti in seno alle Camere federali, l'iniziativa è stata sostenuta dalla sinistra, dagli ecologisti e dai rappresentanti dell'Alleanza degli indipendenti. Sia il Consiglio degli Stati (sessione estiva 1986, 32 voti a 3) sia il Consiglio nazionale (sessione primaverile 1987, voto per appello nominale, 115 voti a 56 con 5 astensioni) si sono pronunciati a favore del rifiuto dell'iniziativa.

I deputati hanno in particolare rilevato che l'esercito e la protezione della natura non erano in contraddizione nel caso del progetto di Rothenthurm e che il Dipartimento militare federale, al contrario, aveva preso tutte le disposizioni necessarie per proteggere la natura e il paesaggio.

Come il Consiglio federale, anche le Camere hanno concluso che la piazza d'armi di Rothenthurm corrispondeva sempre a un bisogno reale. Per contro, i deputati delle due camere hanno ammesso la necessità di assicurare una migliore protezione ai biotopi d'importanza nazionale, regionale e locale.

Così, essi hanno adottato la revisione della legge federale sulla protezione della natura e del paesaggio, le cui disposizioni assicurano una protezione dei biotopi più estesa di quanto non faccia l'iniziativa "per la protezione delle paludi".

Risultato delle votazioni finali

Decreto federale concernente l'iniziativa popolare "per la protezione delle paludi" (raccomandazione di rifiutare l'iniziativa senza controprogetto costituzionale)

Sessione di marzo 1987

Consiglio nazionale: 101 voti a 53
 Consiglio degli Stati: 36 voti a 2

Legge federale sulla protezione della natura e del paesaggio (controprogetto indiretto a livello legislativo)

Sessione estiva 1987

Consiglio nazionale: 133 voti a 0
 Consiglio degli Stati: 36 voti a 0

Il più recente intervento parlamentare che riguarda la piazza d'armi di Rothenthurm è il postulato Müller-Bachs del 18 marzo 1987, che chiede al Consiglio federale di determinare chi sia responsabile d'aver delimitato male l'oggetto paludi di Rothenthurm - Altmatt - Biberbrugg nell'inventario federale dei paesaggi, siti e monumenti naturali d'importanza nazionale e di aver arbitrariamente scartato da questo inventario la caserma e il terreno vicino.

Il Consiglio federale dà la sua risposta in data 16 settembre 1987. Esso rifiuta il postulato e rileva in special modo che la Confederazione si appoggia a differenti documenti per delimitare gli oggetti degni di protezione; in particolare l'inventario della Commissione federale di protezione della natura e del paesaggio, ma anche inchieste effettuate nel settore delle scienze naturali, così come l'opinione dei cantoni interessati. Esso precisa che, tenuto conto dell'evoluzione della natura del suolo nella regione interessata, l'inventario federale, in vigore dal 19 dicembre 1983, contiene tutte le superfici di paludi degne di protezione.

3. REVISIONE DELLA LEGGE SULLA PROTEZIONE DELLA NATURA E DEL PAESAGGIO (CONTROPROGETTO INDIRECTO)

3.1. Basi costituzionali e legislative attuali

Sulla base dell'articolo della Costituzione federale 24 sexies, capoversi 2, 3 e 4, la Confederazione è autorizzata a legiferare in materia di protezione della fauna e della flora, a sostenere con sovvenzioni gli sforzi che mirano a proteggere la natura e il paesaggio. Essa è inoltre tenuta, nell'assolvimento dei suoi compiti, a proteggere l'aspetto caratteristico del paesaggio e dei luoghi, i siti che ricordano il passato nonché le curiosità naturali e i monumenti e a conservarli intatti laddove vi è un interesse generale preponderante.

La Legge federale sulla protezione della natura e del paesaggio del 1. luglio 1966, nel suo articolo 18, capoverso 1, 1bis e 1ter, regola la protezione dei biotopi. Questo articolo ha come obiettivo di assicurare la conservazione delle specie vegetali e indigene attraverso il mantenimento di uno spazio vitale (biotopo) sufficientemente esteso.

3.2. Disposizioni adottate dalle Camere federali

Il testo della legge è proposto all'allegato 1

3.3. Principali obiettivi della revisione

Ecco la definizione di biotopo, secondo lo Zingarelli: unità dell'ambiente fisico in cui si svolge la vita di una singola popolazione di organismi o di un'associazione biologica.

Il Consiglio federale e il Parlamento hanno reputato necessario migliorare la protezione dei biotopi (paludi, zone alluvionali, rive, praterie secche, ecc.) sul piano giuridico. La Legge federale sulla protezione della natura e del paesaggio e quella sulla sistemazione del territorio fissano obiettivi ma non sono in grado di assicurare la loro realizzazione.

Inoltre, la Confederazione si è impegnata, sul piano internazionale, a rafforzare la sua attività nel settore della protezione dei biotopi, in special modo firmando una convenzione che obbliga gli Stati ad adottare le misure legislative e amministrative appropriate. Le nuove disposizioni introdotte nella Legge federale sulla protezione della natura e del paesaggio e adottate dal Parlamento nella sessione estiva 1987 rispondono a questi obiettivi.

Le nuove disposizioni sono destinate a:

- meglio ripartire i compiti fra la Confederazione e i cantoni nel campo della protezione dei biotopi; i cantoni sono tenuti a proteggere i biotopi d'importanza regionale e locale e a creare, se necessario, superfici di compensazione ecologica; la Confederazione stabilisce un piano settoriale dei biotopi d'importanza nazionale;

- dare una base legale alla ripartizione finanziaria della Confederazione in materia di protezione dei biotopi. La Confederazione si assume gli oneri per la protezione di oggetti d'importanza nazionale, eccezion fatta per alcuni casi particolari in cui i cantoni possono partecipare fino al 40% al massimo delle spese. I cantoni assumono le spese di protezione di oggetti di importanza regionale o locale e la Confederazione versa loro sovvenzioni che possono arrivare fino al 50% delle spese.
- regolare le relazioni con i proprietari fondiari, i quali potranno in special modo ottenere una giusta compensazione per spese improduttive volte a proteggere i biotopi.
- adattare le disposizioni penali e in special modo rafforzare le sanzioni penali nei confronti dei contravventori; in particolare, sono previste la detenzione fino a 1 anno o una multa fino a 100'000 franchi per danni o distruzioni causati intenzionalmente.

Il Consiglio federale ha previsto l'entrata in vigore di queste norme per il 1. gennaio 1988. Tuttavia, l'accettazione dell'iniziativa potrebbe ritardare l'applicazione della legge riveduta, oppure causare un'incertezza giuridica per ciò che concerne l'applicazione di alcune disposizioni della legge che, ricordiamolo, prevede una protezione molto più estesa dei biotopi di quanto non prevedano le disposizioni dell'iniziativa.

4. CONSEQUENZE DELL'INIZIATIVA

4.1. Protezione della natura e dei biotopi

Secondo la Costituzione federale e l'attuale legislazione, la Confederazione è tenuta a proteggere i paesaggi e i monumenti naturali di importanza nazionale quando realizza progetti di costruzioni. La legge si applica in special modo a tutti i biotopi. L'articolo 18 della Legge federale sulla protezione della natura e del paesaggio, capoverso 1bis, è preciso per ciò che concerne la portata della protezione: si dovranno proteggere in modo particolare tutti quegli ambienti naturali che svolgono un ruolo nell'equilibrio della natura.

L'inventario federale dei paesaggi e dei monumenti naturali d'importanza nazionale dà una lista dei principali oggetti degni di essere protetti.

Inoltre, la Legge federale del 22 giugno 1979 sulla sistemazione del territorio esige dai cantoni che tengano conto, quando allestiscono i loro piani, dei paesaggi di interesse particolare. In questo senso, le paludi e le torbiere fanno già parte degli oggetti da proteggere ai sensi di questa legge. La Legge sulla sistemazione del territorio precisa anche che la delimitazione delle zone protette proibisce la costruzione di installazioni o le modifiche inaccettabili del terreno.

In questo modo, le disposizioni legislative attuali, alle quali si aggiungono quelle recentemente adottate dal Parlamento nell'ambito della Legge federale sulla protezione della natura e del paesaggio, garantiscono una protezione dei biotopi che non solo risponde alle esigenze dell'iniziativa, bensì offrono una possibilità di applicazione molto più estesa.

Per contro, l'iniziativa prevede una disposizione costituzionale speciale per "le paludi e le zone palustri di particolare bellezza e di importanza nazionale", che essa colloca dunque al di sopra di tutti gli altri biotopi. Non bisogna tuttavia dedurre che queste paludi sarebbero meglio protette, poiché, contrariamente alla Legge federale sulla protezione della natura e del paesaggio, l'iniziativa, attraverso le sue disposizioni troppo vaghe, non permetterebbe di delimitare in modo preciso le paludi e le zone palustri e dunque di assicurarne la protezione.

In effetti, come rileva il Consiglio federale nel suo messaggio alle Camere dell'11 settembre 1985, è particolarmente difficile fissare frontiere naturali per le zone palustri. Affinché sia rispettata sul piano legale una protezione, occorre che il proprietario del terreno interessato sia perfettamente al corrente delle restrizioni che lo riguardano e, per far questo, l'oggetto protetto deve essere delimitato con estrema precisione.

Il Consiglio federale aggiunge che l'impedimento a costruire e ad apportare modifiche, contenuto nell'iniziativa, non basterebbe per raggiungere tutti gli obiettivi della protezione della natura. Inoltre, occorrerebbe regolare le misure di manutenzione dei luoghi interessati. A questo riguardo, l'iniziativa rimane nel vago. Essa, addirittura, ammette le installazioni che servono al perseguimento dello sfruttamento per fini agricoli.

Ciò avrebbe come conseguenza che alcune paludi e biotopi non potrebbero essere protetti dalle incidenze negative che risultano da uno sfruttamento intensivo praticato nei dintorni dei luoghi da proteggere.

Ebbene, oggi si sa che alcuni biotopi sono considerevolmente degradati proprio a causa dello sfruttamento agricolo intensivo. Il Consiglio federale cita l'esempio delle praterie secche nel distretto di Lebern, nel canton Soletta, che hanno perso oltre il 90% del loro valore a causa di una intensificazione dello sfruttamento del suolo. L'iniziativa, lungi dal mantenere sotto controllo questo fenomeno, contribuirebbe a incoraggiarlo.

Tenuto conto dell'imprecisione delle disposizioni contenute nell'iniziativa, l'entrata in vigore, nella loro totalità, delle norme della Legge sulla protezione della natura e del paesaggio non sarebbe garantita in caso di accettazione dell'iniziativa stessa.

4.2. La piazza d'armi di Rothenthurm

Il terreno di fanteria, le caserme e parte del terreno di ricognizione sono al di fuori della zona di protezione delle paludi e dunque non sono interessati dall'iniziativa. Inoltre, queste superfici non sono interessate né dall'inventario allestito dalla Commissione federale della protezione della natura e del paesaggio né dalle disposizioni di protezione emanate dai cantoni di Svitto e di Zugo.

Ciò significa, per essere chiari, che l'accettazione dell'iniziativa non impedirebbe né la costruzione delle caserme né l'allestimento del terreno di fanteria. Per contro, come rileva il Consiglio federale, non sarebbe più possibile intraprendere, nel terreno di ricognizione, gli adattamenti convenuti con gli organi di protezione della natura. L'utilizzazione del terreno necessario all'istruzione sarebbe estremamente ristretta e la truppa subirebbe, in questo modo, importanti inconvenienti. Essa sarebbe costretta a praticare gli esercizi nelle vicinanze più o meno prossime.

Oltre agli inconvenienti sul piano militare, l'applicazione dell'iniziativa causerebbe disturbi non trascurabili a tutta la regione, poiché le attività militari non si svolgerebbero nel solo perimetro previsto dalla piazza d'armi, bensì anche, e in misura importante, nei dintorni, con un'inevitabile intensificazione del traffico motorizzato, e dunque dei danni all'ambiente, che il progetto di piazza d'armi tendeva giustamente ad evitare.

4.3. La garanzia della proprietà

La Costituzione federale garantisce la proprietà (articolo 22 ter, capoverso 1); essa prevede le possibilità di restrizione di questa proprietà e di esproprio per motivi di interesse pubblico.

Le disposizioni transitorie dell'iniziativa superano di gran lunga le deroghe previste dalla legge e minano in modo autentico il diritto di proprietà. In effetti, secondo l'iniziativa, qualsiasi installazione o costruzione intrappresa dopo il 1. giugno 1983 e che sarebbe contraria agli scopi di protezione dovrà essere smantellata; i terreni dovranno essere riportati al loro stato di origine. L'iniziativa menziona particolarmente la zona paludosa di Rothenthurm, ma su questo punto le disposizioni sarebbero applicabili all'insieme del territorio svizzero.

A giusta ragione, il Consiglio federale rileva che un simile obbligo di demolizione sarebbe materialmente in contraddizione con il principio della fiducia, della sicurezza giuridica e della pratica giudiziaria attuale per ciò che concerne la forza retroattiva dei testi legislativi. Secondo l'applicazione del diritto attuale, in effetti, un privato è autorizzato a mantenere un'opera costruita conformemente alla legge dell'epoca, anche se entra in contraddizione con nuove disposizioni giuridiche.

Escluso l'indennizzo

Le disposizioni transitorie dell'iniziativa escludono qualsiasi possibilità di indennizzo dei proprietari costretti a smantellare installazioni o costruzioni intrapprese dopo il 1. giugno 1983, anche se dovessero subire un grave torto dal punto di vista del diritto di proprietà.

5. CONSEQUENZE DELLA LEGGE SULLA PROTEZIONE DELLA NATURA E DEL PAESAGGIO RIVEDUTA (CONTROPROGETTO INDIRECTO)

5.1. La protezione della natura e dei biotopi

Secondo la Costituzione federale, la protezione della natura e del paesaggio è di competenza dei cantoni. La Confederazione può legiferare per proteggere la fauna e la flora. La revisione della Legge federale sulla protezione della natura e del paesaggio permette di precisare la ripartizione dei compiti in questo settore tra la Confederazione e i cantoni:

- Tocca al Consiglio federale, dopo consultazione dei cantoni, designare i biotopi d'importanza nazionale, determinare la loro situazione e precisare gli scopi della protezione. Inoltre, il Governo può fissare i termini per adottare le misure necessarie e, se si dà il caso, il Dipartimento federale interessato può prendere decisioni utili al posto di un cantone che non dovesse conformarsi alle date fissate.
- I cantoni devono regolamentare la protezione e la manutenzione dei biotopi d'importanza nazionale, prendere le misure necessarie nei tempi previsti e vigilare sulla loro esecuzione. Tocca inoltre a loro controllare la protezione e il mantenimento dei biotopi di importanza regionale e locale.

Le nuove misure legislative dovrebbero permettere di chiaramente ripartire i ruoli e, inoltre, di assicurare l'applicazione integrale delle misure previste.

Le nuove disposizioni della Legge federale sulla protezione della natura e del paesaggio sono destinate inoltre a combattere gli effetti negativi esercitati sui biotopi da un'utilizzazione intensiva del suolo. E' questa la ragione per la quale i cantoni, pur tenendo conto dei bisogni dell'agricoltura, devono prestare attenzione a una compensazione ecologica, che può assumere differenti forme, con l'adozione di vegetazione naturale adatta al luogo. Questa disposizione è importante, poiché una delle cause principali della sparizione della fauna e della flora è lo sfruttamento troppo intensivo delle terre agricole.

D'altra parte, la revisione della Legge sulla protezione della natura e del paesaggio dà una base legale per il finanziamento, da parte della Confederazione, degli inventari e delle misure di protezione e di manutenzione per biotopi d'importanza nazionale, così come per le sovvenzioni che potrebbe essere condotta a versare per sostenere i cantoni nel loro sforzo di protezione di questi biotopi.

A questo proposito, occorre rilevare che la Confederazione ha allestito l'inventario federale dei paesaggi e monumenti naturali d'importanza nazionale. Nella realizzazione dei suoi propri progetti, la Confederazione si è imposta restrizioni adatte a proteggere gli oggetti inventariati. Essa è in grado di imporre ai cantoni un comportamento che rispetti gli stessi principi.

Infine, la Legge federale sulla protezione della natura e del paesaggio prevede sanzioni penali: pene privative della libertà che possono arrivare fino a un anno e multe fino a 100'000 franchi per tutti coloro che contravvengono intenzionalmente e senza autorizzazione alle disposizioni di protezione dei luoghi.

Si può dunque affermare che la revisione della Legge federale sulla protezione della natura e del paesaggio assicura una protezione rafforzata di tutti i biotopi riconosciuti di importanza nazionale e regola chiaramente le responsabilità dei cantoni per ciò che concerne la protezione dei biotopi di importanza regionale e locale.

Il Consiglio federale ha previsto l'entrata in vigore delle nuove disposizioni adottate dal Parlamento per il 1. gennaio 1988. Tuttavia, occorre rilevare che l'adozione dell'iniziativa solleverebbe problemi giuridici che potrebbero rimandarne l'entrata in vigore o addirittura rimettere in causa talune nuove disposizioni di legge.

5.2. Il progetto di piazza d'armi di Rothenthurm

La revisione della Legge sulla protezione della natura e del paesaggio non rimette in dubbio il progetto di piazza d'armi di Rothenthurm. In effetti, la Commissione federale per la protezione della natura e del paesaggio, per principio, ha approvato la costruzione della piazza d'armi di Rothenthurm. Essa ha avuto occasione di pronunciarsi a tutti gli stadi del progetto. Su sua richiesta, è stato incaricato, dal luglio 1982, uno specialista che deve seguire i lavori per l'allestimento dei piani e la costruzione.

Le misure prese nell'ottica della protezione della natura e del paesaggio concernono in special modo l'inserimento delle costruzioni nel paesaggio, la scelta dei materiali, la configurazione dei ponti, delle strade e delle piste, la delimitazione delle zone che differenziano le attività militari e agricole, la proibizione di penetrare in alcuni luoghi. La caserma prevista sarà situata al di fuori della zona designata come paesaggio d'importanza nazionale. Il Dipartimento militare federale si è impegnato a non intraprendere correzioni lungo la Biber.

Occorre inoltre rilevare che le disposizioni cantonali di protezione rafforzano ulteriormente l'effetto della Legge federale sulla protezione della natura e del paesaggio adottata dal Parlamento. Il cantone di Zugo, in special modo, ha promulgato una legge che mira a proteggere la parte delle paludi di Rothenthurm situata sul suo territorio. Il cantone di Svitto, il 29 gennaio 1985, ha delimitato una zona riservata e protetta che ricopre circa 500 ettari e riguarda in parte il terreno di ricognizione del progetto di piazza d'armi.

Infine, il Dipartimento militare federale, nel 1986, ha firmato una convenzione complementare con i due cantoni interessati. Questa convenzione permette di materializzare le disposizioni adottate dalle Camere federali e quelle adottate sul piano cantonale. Così, parcella per parcella, sono precisate le disposizioni atte a coordinare l'utilizzazione futura del terreno in funzione delle esigenze dell'esercito, della protezione della natura e dell'agricoltura. In particolare, l'esercito non sarà autorizzato a penetrare in una zona che rappresenta un quarto del terreno di ricognizione. Anche l'attività agricola è stata regolamentata per evitare uno sfruttamento intensivo del suolo.

Di fatto, sia sul piano federale sia su quello cantonale, le disposizioni legislative e le convenzioni fra la Confederazione e i cantoni di Svitto e di Zugo permettono di migliorare la protezione della natura nella regione di Rothenthurm. Esse, alla resa dei conti, e analizzando i loro effetti, sono più efficaci delle disposizioni previste dall'iniziativa "per la protezione delle paludi".

6. ARGOMENTI CONTRO L'INIZIATIVA

6.1. L'iniziativa è superflua

Attualmente, l'articolo 24 sexies della Costituzione federale autorizza la Confederazione a legiferare nell'ambito della protezione della fauna e della flora. Da queste disposizioni costituzionali deriva l'articolo 18, capoversi 1, 1bis e 1ter della Legge federale sulla protezione della natura e del paesaggio che regolamenta la protezione dei biotopi. Questo articolo ha per scopo di assicurare la conservazione delle specie vegetali e indigene per il mantenimento di uno spazio vitale sufficientemente esteso.

Sia a livello costituzionale sia legislativo, le disposizioni in vigore, alle quali vengono ad aggiungersi quelle adottate dal Parlamento federale nel quadro della revisione della Legge sulla protezione della natura e del paesaggio, permettono di assicurare una protezione rafforzata dei biotopi.

Inoltre, inglobando tutti i biotopi e non solo le paludi e i terreni paludosi menzionati dall'iniziativa, le disposizioni legislative attuali e quelle la cui entrata in vigore è prevista per il 1.gennaio 1988 permettono una protezione molto più estesa dei posti da proteggere, rispetto a quella prevista dall'iniziativa "per la protezione delle paludi".

Un nuovo articolo costituzionale come quello proposto dall'iniziativa, che prevede una protezione specifica delle paludi e delle zone palustri, escludendo altri biotopi, si avvera dunque del tutto superfluo.

6.2. La Legge sulla protezione della natura e del paesaggio offre una migliore protezione

6.2.1. Protezione di tutti i biotopi

L'iniziativa si limita alla sola protezione delle paludi e delle zone palustri. Al contrario, l'articolo 18, capoverso 1bis della Legge sulla protezione della natura e del paesaggio estende la protezione a tutti i biotopi: le rive, le praterie, le paludi, le siepi, i boschetti in terreni aperti, i prati secchi e altri luoghi che svolgono un'importante ruolo nell'equilibrio naturale.

Si può dunque affermare che la Legge sulla protezione della natura e del paesaggio offre una protezione molto più estesa dei luoghi da salvaguardare. A questo scopo, ci si può legittimamente stupire di vedere i promotori dell'iniziativa reputare più degna di protezione una forma di biotopo piuttosto che un'altra, al punto di creare una disposizione costituzionale speciale per le paludi e le zone palustri.

Se l'obbiettivo dell'iniziativa fosse realmente quello di apportare una migliore protezione della natura e del paesaggio, così come affermano i suoi fautori, essa avrebbe dovuto interessare l'insieme dei biotopi per poter esercitare il suo effetto.

6.2.2. Migliore protezione contro lo sfruttamento intensivo della terra

L'iniziativa non prevede alcuna disposizione che permetta di rimediare allo sfruttamento intensivo del suolo, che è una delle cause riconosciute della sparizione progressiva delle paludi e di altri biotopi. L'iniziativa dunque contribuirebbe al mantenimento della situazione attuale, che conduce a un impoverimento ecologico delle campagne.

La revisione della Legge sulla protezione della natura e del paesaggio, al contrario, prevede di associare gli agricoltori agli obiettivi della protezione della natura. Ai termini dell'articolo 18b della revisione, i cantoni sono tenuti a creare, nelle zone sottoposte a uno sfruttamento intensivo, superfici di "compensazione ecologica", che possono prendere la forma di boschetti campestri, siepi, cespugli ripuali o altra vegetazione conforme alla natura e al luogo. Queste superfici hanno lo scopo di esercitare una funzione naturale sull'equilibrio ecologico.

Pur tenendo conto degli interessi degli ambienti agricoli, la revisione della legge permette di prendere misure atte a lottare contro la sparizione dei biotopi giudicati degni di protezione sul piano regionale e locale.

6.3. Proteggere la natura non è l'unico scopo dell'iniziativa

Secondo il comitato d'iniziativa, quest'ultima ha come unico scopo quello di preservare la natura. Essa non mirerebbe a impedire la costruzione della piazza d'armi di Rothenthurm. In realtà, il principale promotore dell'iniziativa è l'AWAR, il Collettivo contro la piazza d'armi di Rothenthurm. In seguito, è apparso un Comitato d'azione contro una piazza d'armi a Rothenthurm, che ha avuto un'attività relativamente limitata nel tempo.

Comunque, qualsiasi siano le affermazioni del Comitato d'iniziativa, il lancio dell'iniziativa "per la protezione delle paludi" è avvenuto per opporsi alla piazza d'armi. Il tema della protezione della natura ha poi assunto una maggiore ampiezza unicamente per motivi di opportunità politica.

Inoltre, è curioso che gli autori dell'iniziativa, che dicono di rallegrarsi per la revisione della Legge sulla protezione della natura e del paesaggio e ammettono che rafforza sensibilmente la protezione dei biotopi, mantengano la proposta di un testo costituzionale che riguarda soltanto le paludi e i luoghi palustri.

Secondo ogni logica, gli iniziativisti avrebbero potuto ritirare la loro iniziativa che, a causa della mancanza di chiarezza delle sue disposizioni, può solo condurre a ritardare, per non dire a impedire, l'applicazione della legge. Dunque, sarebbe stato perfettamente giustificato un ritiro dell'iniziativa, a meno che il reale obiettivo non sia proprio l'opposizione alla piazza d'armi stessa.

Infine, si può legittimamente dubitare dell'efficacia dell'iniziativa nel campo della protezione della natura e del paesaggio, nella misura in cui essa non tiene in nessun conto i danni che causa uno sfruttamento intensivo della terra.

6.4. La protezione della natura e le attività militari sono compatibili

Le attività militari non sono a priori incompatibili con gli obiettivi della protezione della natura e del paesaggio. Esistono numerosi casi in cui l'utilizzazione del terreno da parte dell'esercito, collegata a misure di protezione adeguate, ha permesso il mantenimento e addirittura la creazione di luoghi naturali o di biotopi.

Si può citare l'esempio della piazza di tiro di Petit Hongrin, dove la presenza militare ha evitato l'utilizzazione dei terreni a scopi più redditizi ma dannosi per la natura, ciò che ha permesso di proteggere questa regione e di farla figurare nell'inventario dei paesaggi, dei luoghi e monumenti d'importanza nazionale.

Per ciò che concerne la regione di Rothenthurm, tutte le precauzioni prese nelle diverse tappe del progetto di piazza d'armi così come le convenzioni firmate con i cantoni di Svitto e di Zugo permettono di prevedere un'attività militare rispettosa di tutti gli obiettivi di protezione della natura.

In special modo, alcune zone del terreno di ricognizione non saranno accessibili alla truppa. Le rive della Biber saranno meglio protette grazie alla presenza della piazza d'armi. Se bisogna temere effetti negativi per le paludi, non è di certo a causa delle attività militari, quanto piuttosto dello sfruttamento intensivo del suolo.

A Rothenthurm, fra il 1976 e il 1983 si è potuto constatare che la superficie delle paludi è passata da 128 a 100 ettari, senza la presenza dell'esercito. Per contro, si può sperare, grazie alle misure di protezione fissate nel quadro del progetto della piazza d'armi, possa essere fermata la sparizione delle paludi.

Ricordiamo infine che sia la Commissione federale della natura e del patrimonio sia gli ambienti scientifici e sia gli ambienti per la protezione della natura sono stati consultati per l'elaborazione del progetto di piazza d'armi. Inoltre, il Dipartimento militare federale si è impegnato a procedere a uno studio per analizzare le conseguenze sull'ambiente, al fine di verificare l'efficacia delle misure previste.

6.5. La piazza d'armi di Rothenthurm è necessaria

Il progetto di piazza d'armi di Rothenthurm risponde a un bisogno urgente, affinché si possa mettere fine a una situazione provvisoria che dura da troppo tempo. In effetti, dal 1965, le compagnie di reclute delle truppe leggere e le scuole sottufficiali sono costrette a stazionare e a esercitarsi senza le necessarie infrastrutture a Svitto, Goldau e Rothenthurm.

Si rendono così obbligatori quotidiani e lunghi spostamenti di truppe in mancanza di una piazza d'armi adeguata. Tutti questi elementi nuocciono alla buona formazione della truppa e causano inutili danni all'ambiente.

6.6. L'iniziativa porta gravi danni al principio della proprietà

Gli effetti retroattivi delle disposizioni transitorie dell'iniziativa, che prevedono l'obbligo di demolire le installazioni e le costruzioni intraprese dopo il 1. giugno 1983 e che sono contrarie agli scopi di protezione contenuti nel testo costituzionale proposto, sono contrari alla pratica giudiziaria attuale e portano un grave danno al diritto di proprietà.

Ciò tanto più che i proprietari non potrebbero pretendere nessuna indennità. Inoltre, gli effetti retroattivi, che non sono applicabili solo a Rothenthurm ma all'insieme del territorio nazionale, causerebbero un'insicurezza giuridica che riguarderebbe anche altre installazioni e costruzioni oltre a quelle espressamente interessate dall'iniziativa.

7. CONCLUSIONI

-
- L'iniziativa "per la protezione delle paludi" è superflua, tenuto conto del fatto che le disposizioni costituzionali offrono una base sufficiente alla legislazione.
 - Per meglio proteggere i biotopi, le Camere federali hanno adottato nuove disposizioni nel quadro della revisione della Legge federale sulla protezione della natura e del paesaggio. Queste norme offrono all'insieme dei biotopi, e non solo alle paludi e alle zone palustri, una protezione rafforzata e più estesa.
 - La revisione della legge, autentico controprogetto all'iniziativa a livello legislativo, regola in modo molto più sicuro il problema dello sfruttamento intensivo dei terreni, fattore di sparizione e di deterioramento di numerosi biotopi.
 - La piazza d'armi di Rothenthurm è necessaria per permettere all'esercito di assicurare una sufficiente formazione alle truppe leggere e per mettere fine in questo modo all'utilizzazione di installazioni provvisorie e inadeguate. Questa situazione dura ormai da 22 anni.
 - Il progetto della piazza d'armi è stato allestito tenendo conto di tutti gli imperativi di protezione della natura; la commissione federale ad hoc è stata consultata a tutti gli stadi del progetto, uno specialista dell'ambiente è stato incaricato di sorvegliare affinché tutte le misure di protezione siano previste e integrate nel progetto; sono state firmate convenzioni con i cantoni interessati, sempre nell'ottica di meglio proteggere la natura. Nel caso di Rothenthurm, le attività militari permetterebbero persino di meglio proteggere alcune zone degne di salvaguardia di quanto non sia stato il caso fino a oggi.

Tutte queste ragioni conducono a raccomandare al popolo e ai Cantoni di rifiutare chiaramente, il 6 dicembre prossimo, l'iniziativa "per la protezione delle paludi", detta iniziativa di Rothenthurm.

Legge federale sulla protezione della natura e del paesaggio

Modificazione del 19 giugno 1987

L'Assemblea federale della Confederazione Svizzera,
visto il messaggio del Consiglio federale dell'11 settembre 1985¹⁾,
decreta:

I
La legge federale del 1° luglio 1966²⁾ sulla protezione della natura e del paesaggio è modificata come segue:

Art. 18a

Biotopi
d'importanza
nazionale

¹ Sentiti i Cantoni, il Consiglio federale determina i biotopi d'importanza nazionale. Stabilisce la situazione di questi biotopi e indica gli scopi della protezione.

² I Cantoni disciplinano la protezione e la manutenzione dei biotopi d'importanza nazionale. Prendono tempestivamente gli opportuni provvedimenti e badano alla loro esecuzione.

³ Sentiti i Cantoni, il Consiglio federale può fissare termini per ordinare i provvedimenti protettivi. Se un Cantone, nonostante diffida, non ordina tempestivamente i provvedimenti di protezione richiesti, il Dipartimento federale dell'interno può attuare direttamente i provvedimenti necessari e addossare al Cantone una parte adeguata dei costi.

Art. 18b

Biotopi d'im-
portanza regio-
nale e locale
e compensazione
ecologica

¹ I Cantoni provvedono alla protezione e alla manutenzione dei biotopi d'importanza regionale e locale.

² Nelle regioni sfruttate intensivamente all'interno e all'esterno degli insediamenti, i Cantoni provvedono a una compensazione ecologica con boschetti campestri, siepi, cespugli ripuali o altra vegetazione conforme alla natura e al sito. Deve essere tenuto conto degli interessi dell'utilizzazione agricola.

¹⁾ FF 1985 II 1261

²⁾ RS 451

Art. 18c

Situazione
dei proprietari
fondiari e dei
gestori

¹ La protezione e la manutenzione dei biotopi sono assicurati possibilmente in base ad accordi conclusi con i proprietari fondiari e i gestori e mediante un'adeguata utilizzazione agricola e forestale.

² I proprietari fondiari e i gestori che, nell'interesse della protezione perseguita, limitano l'utilizzazione attuale oppure forniscono una prestazione senza ricavarne un reddito economico corrispondente hanno diritto a un equo compenso.

³ Se omette l'utilizzazione necessaria alla protezione perseguita, il proprietario fondiario deve tollerare l'utilizzazione da parte di terzi, ordinata dall'autorità.

⁴ Se per conseguire la protezione perseguita è necessario acquistare terreni, i Cantoni hanno la facoltà d'espropriare. Nelle loro disposizioni d'esecuzione, possono dichiarare applicabile la legge federale del 20 giugno 1930¹⁾ sulla espropriazione, fermo stante che le opposizioni rimaste controverse sono decise dal governo cantonale. Se l'oggetto da proteggere si estende sul territorio di più Cantoni, è applicabile la legge federale sulla espropriazione.

Art. 18d

Finanziamento

¹ La Confederazione è competente per il finanziamento degli inventari e dei provvedimenti di protezione e di manutenzione dei biotopi d'importanza nazionale. Nel singolo caso può accollare ai Cantoni fino al 40 per cento delle spese per i provvedimenti di protezione.

² I Cantoni assumono le spese per la protezione e la manutenzione dei biotopi d'importanza regionale o locale e per la compensazione ecologica. La Confederazione vi partecipa con sussidi fino al 50 per cento.

³ Per la determinazione dei sussidi secondo i capoversi 1 e 2, la Confederazione tiene conto della capacità finanziaria dei Cantoni e del loro onere globale per la protezione dei biotopi.

Art. 24

Delitti

¹ È punito con la detenzione fino a un anno o con la multa fino a 100 000 franchi chiunque intenzionalmente e senza averne il diritto:

- a. distrugge o danneggia in modo grave una rarità naturale o un monumento culturale protetti giusta la presente legge, un luogo storico protetto, un paesaggio naturale protetto come riserva oppure un biotopo protetto;

b. dissoda, sotterra o annienta altrimenti la vegetazione ripuale ai sensi dell'articolo 21.

² Se l'autore ha agito per negligenza, la pena è dell'arresto o della multa fino a 40 000 franchi.

Art. 24a

Contravvenzioni

È punito con la multa fino a 20 000 franchi chiunque:

- a. disattende una condizione o un onere che, richiamata la presente disposizione penale, gli sono imposti nell'assegnazione di un sussidio federale;
- b. contravviene a un divieto che, richiamata la presente disposizione penale, è stato emanato giusta gli articoli 16, 18, 18a, 18b, 18c, 19 o 20;
- c. senza averne diritto compie un atto sottoposto all'obbligo di un permesso giusta gli articoli 19, 22 capoverso 1 o 23.

Art. 24b

Applicazione
a persone
giuridiche
e a società
commerciali

Sono applicabili gli articoli 6 e 7 della legge federale sul diritto penale amministrativo¹⁾.

Art. 24c

Confisca

È applicabile l'articolo 58 del Codice penale svizzero²⁾ sulla confisca degli oggetti e dei vantaggi pecuniari illecitamente ottenuti.

Art. 24d

Azione penale

L'azione penale spetta ai Cantoni.

Art. 24e

Ripristino

Chiunque danneggia una rarità naturale o un monumento culturale protetti giusta la presente legge, un luogo storico protetto, un paesaggio naturale protetto come riserva, un biotopo o la vegetazione ripuale protetti può, indipendentemente dal procedimento penale, essere obbligato ad annullare i provvedimenti presi illecitamente o ad assumersi i costi per la riparazione dei danni.

Art. 25 cpv. 2

¹ I Cantoni designano il servizio incaricato della protezione della natura e del paesaggio.

¹⁾ RS 313.0

²⁾ RS 311.0

Adeguamenti formali del testo di legge

1. Nell'articolo 16, sostituire «il Consiglio federale può» con «il Dipartimento federale dell'interno può».
2. Nell'articolo 22 capoverso 2 secondo periodo, sostituire «il ricorso al Consiglio federale conformemente all'articolo 125 capoverso 1 lettera b» con «il ricorso di diritto amministrativo al Tribunale federale conformemente agli articoli 97 segg.».

II

¹ La presente legge sottostà al referendum facoltativo.

² Il Consiglio federale ne determina l'entrata in vigore.

Consiglio degli Stati, 19 giugno 1987 Consiglio nazionale, 19 giugno 1987

Il presidente: Dobler

Il presidente: Cevey

Il segretario: Huber

Il segretario: Kochler

Data di pubblicazione: 30 giugno 1987¹⁾

Termine di referendum: 28 settembre 1987

699

Allegato 2

La cronologia degli avvenimenti che hanno contraddistinto l'opposizione al progetto di Rothenthurm è la seguente:

- 1974 - Nascono i primi comitati d'azione contro il progetto di piazza d'armi.
- 1975 - Prima votazione consultiva a Rothenthurm: 101 voti a favore della piazza d'armi, 537 contro.
- 1978 - Creazione dell'Awar a Zugo.
- 1980 - Denuncia al Consiglio federale formulata dal Comitato d'azione contro la piazza d'armi di Rothenthurm; denuncia rifiutata.
 - Petizione che chiede al Gran Consiglio di Svitto di opporsi al progetto; petizione rifiutata.
 - Seconda votazione consultiva a Rothenthurm: "Bisogna trattare con il Dipartimento federale?": 238 voti a favore, 375 contro.
 - Mozione presso il Gran Consiglio di Svitto che invita il Governo a opporsi al progetto; mozione rifiutata.
 - Diverse manifestazioni.
- 1981 - Baracche militari incendiate a Rothenthurm.
- 1982 - Introduzione della procedura di espropriazione.
- 1983 - Lancio dell'iniziativa.
 - Incendio criminale al parco delle automobili dell'esercito a Frauenfeld.
- 1984 - Ricorso presso il Tribunale federale contro le decisioni del Dipartimento militare federale in merito alle opposizioni contro l'espropriazione.
- 1986 - Decreto del Tribunale federale sui ricorsi contro l'espropriazione.

In totale, il Tribunale federale è stato tirato in ballo 17 volte a proposito del progetto di piazza d'armi di Rothenthurm. Nella maggior parte dei casi, i ricorrenti hanno avuto torto.

L'ultimo avvenimento di cui occorre ricordare la data è la riunione dell'Oberallmeind-Korporation, un raggruppamento di 8500 persone che aveva venduto un terreno di 175 ettari al Dipartimento militare federale. In data 25 ottobre 1987 esso rinuncia a far valere il suo diritto di riacquisto.