



16.030

**Messaggio
concernente l'approvazione e la trasposizione nel diritto
svizzero del Protocollo sulla protezione ambientale
relativo al Trattato sull'Antartide con gli allegati I–V**

del 4 marzo 2016

Onorevoli presidenti e consiglieri,

con il presente messaggio vi sottoponiamo, per approvazione, il disegno di decreto federale che approva e traspone nel diritto svizzero il Protocollo sulla protezione ambientale relativo al Trattato sull'Antartide con gli allegati I–V.

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

4 marzo 2016 In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Johann N. Schneider-Ammann
Il cancelliere della Confederazione, Walter Thurnherr

Compendio

È proposta la ratifica del Protocollo sulla protezione ambientale relativo al Trattato sull'Antartide con i suoi allegati; il progetto comprende anche il relativo atto di attuazione sotto forma di legge federale. Il rafforzamento della protezione dell'ambiente nella zona dell'Antartide e la possibilità di codecisione nell'ambito della ricerca e del turismo in questa regione sono nell'interesse della ricerca e dell'industria svizzera.

Situazione iniziale

Il Trattato sull'Antartide, concluso nel 1959 e al quale la Svizzera ha aderito nel 1990, non prevede alcuna disposizione sulla protezione ambientale. All'epoca la questione ambientale non era all'ordine del giorno. Nel corso delle numerose riunioni consultive annuali che precedettero l'adozione del Protocollo sulla protezione ambientale, detto anche Protocollo di Madrid, furono gradualmente elaborate ed emanate disposizioni in materia, sotto forma di raccomandazioni agli Stati Parte.

Nel 1989 gli Stati Parte al Trattato ritennero necessario dotarsi di uno strumento sul quale fondare un sistema globale per la tutela dell'ambiente antartico. Il 4 ottobre 1991, riuniti a Madrid, adottarono il Protocollo sulla protezione ambientale relativo al Trattato sull'Antartide. Entrato in vigore il 14 gennaio 1998, questo Protocollo disciplina la salvaguardia e la conservazione del fragile ecosistema antartico. Esso costituisce un accordo internazionale che garantisce un complemento al Trattato sull'Antartide. Stabilisce che l'Antartide è a disposizione di tutti i Paesi membri per la ricerca scientifica, a condizione che le attività condotte non abbiano un impatto eccessivamente negativo sull'ambiente. Impone inoltre un divieto a tempo determinato allo sfruttamento delle risorse minerarie e, infine, stabilisce gli obblighi ai quali devono sottostare non solo gli Stati Parte, ma anche le persone fisiche e le imprese.

Contenuto del progetto

È proposta la ratifica del Protocollo sulla protezione ambientale relativo al Trattato sull'Antartide con i suoi allegati; il progetto comprende anche il relativo atto di attuazione sotto forma di legge federale.

Al Trattato sull'Antartide hanno finora aderito 53 Paesi. Assieme ad altri 24 Paesi, la Svizzera ha uno statuto di osservatore (statuto non consultivo). Quando il Trattato fu stipulato, solo i primi 12 Paesi firmatari avevano pieni diritti (statuto di Parte consultiva). Per ottenere questo statuto è necessario ratificare il Protocollo ambientale; occorre inoltre dimostrare di svolgere una concreta attività di ricerca in Antartide. Dall'adozione del Trattato, l'aumento dell'attività scientifica nella regione ha fatto sì che altri 17 Paesi accedessero allo statuto di Parte consultiva. Lo statuto di Parte consultiva attribuisce il diritto di partecipare, con diritto di voto, alle riunioni del Trattato sull'Antartide; le parti senza lo statuto di Parte consultiva possono partecipare come osservatori. La ratifica del Protocollo di Madrid permetterebbe alla Svizzera di presentare, in un secondo momento, domanda per ottenere

questo statuto e di tutelare così in modo più diretto gli interessi della sua ricerca scientifica. Per cambiare statuto non è obbligatorio aprire una stazione di ricerca propria. Grazie all'eccellente livello della sua ricerca polare e ad alta quota, la Svizzera dispone dell'esperienza necessaria per operare sia nella zona dell'Artide che in quella dell'Antartide. La comunità scientifica svizzera caldeggia pertanto l'adesione del nostro Paese al Protocollo. A questo scopo occorre creare la necessaria base giuridica. Le due principali motivazioni a sostegno della ratifica del Protocollo sono, da un lato, il rafforzamento della protezione ambientale internazionale in una delle rare regioni del pianeta il cui ecosistema è ancora ampiamente intatto e, dall'altro, l'opportunità di partecipare in modo diretto alla definizione delle condizioni dello sfruttamento di questo territorio, in un'epoca in cui il sesto continente è soggetto al crescente interesse non solo della ricerca, ma anche del turismo. La ratifica del Protocollo, inoltre, consoliderebbe la ricerca scientifica del nostro Paese e, assieme ad essa, anche alcune attività economiche.

Messaggio

1 Puntii essenziali del Protocollo

1.1 Situazione iniziale

Contrariamente all'Artide, composta esclusivamente di acqua e ghiaccio, l'Antartide è una terra emersa, coperta da una calotta glaciale il cui spessore può arrivare a misurare anche parecchi chilometri. In seguito alle varie esplorazioni che furono organizzate agli inizi del Novecento, diversi Paesi avanzarono pretese territoriali su parti di questo continente. Su iniziativa degli Stati Uniti, il 1° dicembre 1959 fu concluso a Washington un Trattato che pose le basi per un suo sfruttamento pacifico e fondato sulla coesistenza. La presenza militare e le operazioni di guerra furono espressamente vietate e furono bloccate le rivendicazioni territoriali dei singoli Paesi. Da allora l'Antartide è destinata prevalentemente alla ricerca scientifica, portata avanti in una cinquantina di stazioni permanenti. Per molti Paesi la costruzione e la gestione di una o più di queste stazioni è anche una questione di prestigio internazionale. Negli ultimi anni il turismo antartico in provenienza dai Paesi industrializzati è aumentato considerevolmente. Questo crescente interesse, sia turistico sia scientifico, ha un impatto sempre più negativo sul fragile ecosistema della regione. Per garantirne una protezione ottimale, nel 1991 a Madrid, in occasione della riunione consultiva annuale degli Stati Parte al Trattato sull'Antartide, fu adottato il Protocollo sulla protezione ambientale, il cui obiettivo principale è salvaguardare l'equilibrio ecologico del continente.

Mentre lo scopo del Trattato sull'Antartide (qui di seguito «Trattato») fu innanzitutto prevenire il rischio di conflitti provocati da vertenze territoriali, gli aspetti ambientali furono completamente trascurati. Il testo del Trattato, infatti, non esclude esplicitamente lo sfruttamento delle risorse naturali. Negli anni Settanta furono dibattute soprattutto le possibilità legate a un'attività mineraria nella regione, poiché la prospettiva della presenza di giacimenti petroliferi aveva suscitato l'interesse degli ambienti economici. Dopo anni di trattative, durante la riunione annuale tenutasi a Wellington nel 1988 fu stilato un accordo sulle risorse che avrebbe autorizzato il prelievo e l'estrazione di materie prime sulla base di richieste formulate singolarmente e nel rispetto di severe disposizioni ambientali. Sensibili alle proteste espresse da organizzazioni ambientaliste, la Francia e l'Australia decisero di fare un passo indietro, impedendo di fatto che fosse raggiunto un accordo. Sulla scia della sempre maggiore consapevolezza ambientale, si riconobbe la necessità di introdurre un divieto a lungo termine dello sfruttamento minerario dell'Antartide: questo passo fu compiuto con l'adozione del Protocollo. L'elaborazione del Protocollo, che prevede una moratoria di 50 anni, è stata guidata dal principio di vietare in generale qualsiasi attività mineraria nella regione. La moratoria scadrà nel 2048.

1.2 Sintesi del Protocollo sulla protezione ambientale e dei suoi allegati I–V

Il Protocollo sulla protezione ambientale relativo al Trattato sull'Antartide (qui di seguito «Protocollo») stabilisce regole applicabili direttamente per proteggere l'ambiente antartico e i suoi ecosistemi marini. Le disposizioni fondamentali definiscono i concetti utilizzati, lo scopo perseguito e le condizioni della collaborazione tra gli Stati Parte nonché i principi fondamentali della protezione ambientale. Le dettagliate disposizioni conclusive istituiscono un Comitato per la protezione ambientale (si incontra una volta l'anno, in concomitanza con la riunione consultiva), introducono l'obbligo di ispezioni reciproche e stabiliscono i meccanismi per la risoluzione delle eventuali controversie. Il Protocollo è seguito da un'appendice intitolata «Arbitrato», che disciplina la procedura per risolvere le controversie ai sensi degli articoli 18–20.

Gli allegati I–V completano il Protocollo. L'allegato I è dedicato alla valutazione dell'impatto ambientale, uno dei cardini del sistema di protezione. Gli Stati Parte sono tenuti a presentare una valutazione preliminare delle attività pianificate dal loro governo o dai loro cittadini e, al di là di una determinata intensità dell'intervento, a effettuare una valutazione globale dell'impatto ambientale. Della compilazione del rapporto sulla valutazione dell'impatto ambientale è responsabile il promotore dell'attività.

Scopo dell'allegato II, «Conservazione della fauna e della flora dell'Antartide», è proteggere le specie vegetali e animali dell'Antartide. L'allegato II vieta inoltre l'introduzione di organismi non indigeni, pur disciplinando eccezioni per i casi di emergenza.

L'allegato III stabilisce come trattare i rifiuti nella zona dell'Antartide. Essi vanno eliminati completamente, allontanandoli dalla regione oppure adottando altre soluzioni, il cui influsso sull'ambiente antartico deve tuttavia essere minimo.

Scopo dell'allegato IV è impedire l'inquinamento marino. La protezione dell'Antartide non si limita alla sola terraferma, ma si estende ai ghiacci, alle terre e alle acque a sud del 60° grado di latitudine meridionale. Questa parte del Protocollo elenca i rifiuti che è vietato abbandonare in mare. Rinvia inoltre alla Convenzione internazionale del 2 novembre 1973¹ per la prevenzione dell'inquinamento da parte delle navi (MARPOL 73/78) dell'Organizzazione marittima internazionale (IMO) e alle relative disposizioni sulla protezione dei mari e sull'inquinamento atmosferico.

L'allegato V prevede infine la possibilità di istituire aree specialmente protette e stabilisce la procedura per la loro definizione. In queste aree dell'Antartide si applicano norme ancora più severe di quelle generalmente previste dal Protocollo. Le condizioni sono stabilite in piani di gestione specifici, che limitano le attività consentite, giungendo perfino a vietare qualsiasi tipo di influsso da parte dell'uomo.

¹ RS 0.814.288.2

1.3 Valutazione

Il Protocollo garantisce una protezione efficace dell'Antartide e preserva il continente da uno sfruttamento eccessivo. Nel contempo è uno strumento che tiene debitamente conto degli interessi del nostro Paese a livello di ricerca e di turismo, mirando ad accordarli con gli imperativi della protezione ambientale.

Le attività raggruppate e coordinate dalla Commissione svizzera per la ricerca polare e ad alta quota (SKPH) comprendono numerosi progetti che si svolgono sia nella regione dell'Artide che dell'Antartide. Date le condizioni climatiche analoghe, la ricerca in alta montagna e la ricerca polare presentano caratteristiche molto affini. In questo settore, destinato a diventare sempre più importante, la Svizzera dispone di una comprovata esperienza. Pur partecipando a più riprese a spedizioni di vario genere sin dagli albori della ricerca antartica, non ne ha mai diretta nessuna. In futuro, ciò potrebbe cambiare, ma solo a condizione di aderire al Protocollo.

Il Protocollo riveste importanza per la Svizzera anche per i seguenti motivi:

- La ricerca polare dipende dal ricorso a strumenti di altissima precisione (si pensi ad esempio alle operazioni di carotaggio), nella produzione dei quali la Svizzera eccelle. Grazie alle condizioni offerte dalla topografia del nostro territorio, la glaciologia, di cui la ricerca sulle masse di ghiaccio è un elemento centrale, gode di ottima fama. L'esperienza e la competenza acquisite in questo settore contribuiscono anche, in misura determinante, alla ricerca sul clima antartico e mondiale. A sua volta la piazza economica svizzera, che può contare su un buon numero di fabbricanti di strumenti di precisione, è un riferimento per lo sviluppo di apparecchiature adatte.
- L'Antartide, con le sue condizioni estreme, è ideale per testare e perfezionare nuove tecnologie e nuovi materiali. Sono soprattutto i politecnici federali a sollecitare un consolidamento delle condizioni quadro per le loro attività di ricerca in questa regione. I legami che si creano tra ricerca e industria agevolano il lavoro di nuove aziende innovative, che hanno bisogno di svolgere le loro ricerche in condizioni climatiche estreme. L'Antartide e l'Oceano antartico sono considerati luoghi strategici per studiare l'applicazione di infrastrutture e costruzioni resistenti ed energeticamente efficienti. La competenza svizzera nel settore fotovoltaico e in altre tecnologie di importanza strategica trova nell'ambiente antartico, con le sue rigide condizioni climatiche, un terreno ideale per la ricerca applicata. I sistemi di misurazione automatizzati, resistenti all'inverno polare sono, fondamentali per la raccolta di dati importanti concernenti non solo la calotta glaciale, ma anche le profondità marine.
- Un'adesione al Protocollo permetterebbe inoltre a imprese turistiche svizzere di organizzare autonomamente viaggi in Antartide. Una volta che uno Stato ha aderito al Protocollo, le attività turistiche nella regione possono essere organizzate unicamente da agenzie che hanno ottenuto un permesso specifico dalle autorità del Paese in cui hanno sede. Le agenzie svizzere potrebbero organizzare viaggi anche senza un'autorizzazione ma, in tal caso, la reputazione del nostro Paese sarebbe messa gravemente a repentaglio, in particolare in caso di danni ambientali. Le loro attività non sfuggirebbero

inoltre all'attento controllo dagli Stati Parte, che sanno perfettamente quali Stati hanno aderito al Protocollo e hanno quindi la facoltà di rilasciare un'autorizzazione. L'adesione della Svizzera al Protocollo rafforzerebbe pertanto un comparto economico in espansione.

Aderendo al Protocollo la Svizzera entrerebbe nel Comitato per la protezione ambientale in qualità di membro a pieno titolo e in tal modo prenderebbe attivamente parte all'emanazione di normative in materia.

La ratifica del Protocollo è condizione sine qua non per ottenere, in un secondo momento, lo statuto di Parte consultiva in seno al Trattato e, di conseguenza, il diritto di partecipare pienamente a tutte le deliberazioni riguardanti l'Antartide. Sebbene in un immediato futuro non sia prevista la creazione di una stazione svizzera, l'adesione al Protocollo consentirebbe al nostro Paese di rendere più attivo il proprio impegno, aumentando le possibilità di instaurare una stretta cooperazione con uno Stato terzo titolare di infrastrutture di ricerca in Antartide.

Le procedure di consultazione servono a valutare il consenso, l'attuabilità nonché la congruità di un progetto (art. 2 cpv. 2 della legge sulla consultazione; LCo). Il Protocollo e i suoi allegati contribuiscono alla protezione internazionale dell'ambiente. L'esecuzione non richiederà risorse finanziarie o umane supplementari e sarà assicurata prevalentemente dal DFAE. Per questo motivo si è rinunciato a indire una consultazione. Nell'ambito dell'indagine conoscitiva informale svolta sono stati invitati a esprimersi i seguenti soggetti: Partito socialista svizzero, Unione democratica di centro, Partito popolare democratico, Partito liberale radicale. I Liberali Radicali, Partito borghese democratico, Partito evangelico svizzero, Unione democratica federale, Partito ecologista svizzero, Verdi liberali Svizzera, Greenpeace, WWF, Oceancare, Istituto federale di ricerca per la foresta, la neve e il paesaggio. Tutti i pareri pervenuti sostengono la ratifica del Protocollo e dei suoi allegati I-V.

1.4 Versioni linguistiche del Protocollo

Il Protocollo è stato redatto in inglese, francese, russo e spagnolo. Le quattro versioni linguistiche sono equivalenti.

2 Commento ai singoli articoli del Protocollo

Art. 1 Definizioni

Il Protocollo riprende in larga parte le definizioni del Trattato sull'Antartide, al quale rimanda direttamente.

Art. 2 Obiettivo e designazione

Le Parti si impegnano ad assicurare la protezione globale dell'ambiente antartico e dei suoi ecosistemi dipendenti e associati. L'Antartide è designata come riserva

naturale, consacrata alla pace e alla scienza. L'articolo 2 del Protocollo rinvia implicitamente a importanti obiettivi sanciti dal Trattato.

Menzionando gli «ecosistemi dipendenti e associati», il Protocollo estende i suoi obiettivi a un territorio più vasto di quello definito come Antartide (oltre il 60° grado di latitudine sud). Le Parti si impegnano in tal modo a evitare le attività che, pur avendo luogo altrove, potrebbero avere un impatto negativo sull'Antartide, poiché localizzate in luoghi ad essa strettamente legati: ad esempio l'inquinamento marino se, dal luogo in cui avviene, può ripercuotersi sul territorio del continente antartico.

Art. 3 Principi ambientali

L'articolo 3 completa il precedente, designando altri beni degni di protezione. Dell'Antartide devono essere conservati il «valore intrinseco», le «caratteristiche di ambiente naturale», il «valore estetico» e il valore «in quanto zona consacrata alla ricerca scientifica». Un'interpretazione stretto sensu di questi concetti non è possibile: essa si opporrebbe non solo alla gestione di una stazione di ricerca, ma anche a pressoché qualsiasi intervento, benché minimo, che potrebbe influire negativamente sul paesaggio. Il riferimento a un «valore estetico» offre già di per sé un margine di interpretazione ampio. La vaghezza di questi riferimenti va piuttosto considerata come uno stimolo a ridurre al minimo gli interventi nella zona dell'Antartide, attenendosi a un principio di proporzionalità.

Per garantire il rispetto dei principi ambientali, l'articolo 3 propone un elenco di comportamenti associati alle attività da svolgere in Antartide. Sostanzialmente, qualsiasi attività pianificata e condotta nella regione deve tenere conto dell'ambiente. Vige inoltre l'obbligo generale di limitare al massimo qualsiasi impatto negativo.

Anche durante la fase di realizzazione, le Parti sono tenute a verificare a intervalli regolari l'impatto ambientale delle loro attività. Il Protocollo non precisa in dettaglio come debba essere interpretato il termine «regolare», lasciando alle Parti un ampio margine quanto alla frequenza del monitoraggio.

Art. 4 Rapporto con gli altri componenti del sistema del Trattato sull'Antartide

L'articolo 4 garantisce la coerenza giuridica interna del sistema del Trattato sull'Antartide. Il Protocollo è un accordo aggiuntivo a sé stante e non semplicemente una modifica o un complemento del Trattato.

Art. 6 Cooperazione

Le Parti contraenti sono tenute a cooperare nell'ambito della protezione ambientale. La cooperazione dovrebbe garantire che le conoscenze sulla protezione dell'ambiente antartico siano rese accessibili, nella misura del possibile, a tutti. Si promuove inoltre l'utilizzo comune di materiali, di stazioni di ricerca o di altre installazioni, ad esempio nell'organizzazione di spedizioni congiunte. L'obiettivo è rendere minimo l'impatto umano sull'Antartide.

L'utilizzo comuni di impianti già costruiti o in progettazione è per la Svizzera un aspetto importante. Per motivi di budget, il nostro Paese non creerà nell'immediato futuro una stazione propria. L'utilizzo comune di installazioni di ricerca, inoltre, è sensato tanto dal punto di vista ecologico quanto economico. Per i Paesi che già dispongono di infrastrutture di ricerca, infine, condividerle con Stati parte senza infrastrutture proprie può costituire un'interessante opportunità di risparmio.

Art. 7 Divieto di esercitare attività connesse alle risorse minerarie

Lo sfruttamento delle risorse minerarie sottostà a una moratoria di 50 anni che concerne tutte le risorse non viventi e non rinnovabili, inclusi minerali (metalli e non metalli) e combustibili fossili.

Le Parti in riunione consultiva potranno discutere ed eventualmente decidere di abrogare il divieto solo quando la moratoria sarà scaduta. Aderendo al Protocollo, la Svizzera potrà partecipare a questa decisione.

Art. 8 Valutazione dell'impatto ambientale

L'articolo 8 elenca le condizioni che rendono necessario lo svolgimento di una valutazione dell'impatto ambientale, la cui portata e il cui contenuto sono descritti in dettaglio nell'allegato I del Protocollo. La valutazione dell'impatto ambientale secondo il Protocollo va distinta dall'esame dell'impatto sull'ambiente secondo gli articoli 10a e seguenti della legge del 7 ottobre 1983² sulla protezione dell'ambiente (LPAmb), benché questi due strumenti presentino dei parallelismi.

Il Protocollo si applica a tutte le attività nella regione geografica dell'Antartide per le quali occorre una notifica ai sensi dell'articolo VII paragrafo 5 del Trattato. Si tratta chiaramente, in prima linea, di attività legate alla ricerca o al turismo. Al contrario, per la pesca e la semplice navigazione non occorre una valutazione dell'impatto ambientale, poiché si tratta di pratiche autorizzate sulla base di altre disposizioni internazionali.

L'articolo 8 distingue tre categorie di attività in base alla portata del loro impatto:

1. attività che hanno meno di un impatto minore o transitorio;
2. attività che hanno un impatto minore o transitorio;
3. attività che hanno più di un impatto minore o transitorio.

Nel distinguere fra queste categorie occorre tenere conto di diversi fattori. Vanno attribuite alla categoria 1 le attività che influiscono solo in misura molto limitata sull'integrità di un ecosistema. Le eventuali modifiche temporanee previste non dovranno lasciare alcuna traccia e sul territorio dovrà essere ripristinato lo stato iniziale già dopo qualche giorno o qualche settimana. La categoria 2 consente un impatto, pur se circoscritto, le cui tracce devono diminuire a un livello trascurabile nel giro di un anno, al più tardi. La categoria 3 è riservata agli interventi con un netto impatto sull'ecosistema, la cui reversibilità può richiedere anche diversi anni oppure non essere garantita. Se in seguito all'esame temporaneo (preliminare) si ritiene che

un'attività rientri in quest'ultima categoria, occorre effettuare una valutazione globale del suo impatto ambientale.

Per decidere a quale delle tre categorie attribuire un'attività proposta si applica il cosiddetto principio di precauzione: in caso di incertezza all'atto dell'attribuzione, l'attività è assegnata al livello immediatamente superiore.

Dal momento che la stima secondo il principio di precauzione la devono effettuare esse stesse, le Parti godono di un considerevole margine discrezionale. La formulazione aperta impedisce un'applicazione uniforme del Protocollo per quanto concerne la valutazione dell'impatto di un'attività. Le Parti dispongono pertanto di grande libertà nel definire la procedura di svolgimento della valutazione (per i dettagli, rimandiamo alle osservazioni in merito all'all. I).

Art. 9 Allegati

L'articolo 9 stabilisce che gli allegati I–IV sono parte integrante del Protocollo. La procedura per aggiungere altri allegati oppure per modificare o integrare quelli in vigore è stabilita nell'articolo IX del Trattato sull'Antartide.

Art. 10 Riunioni consultive del Trattato sull'Antartide

La riunione consultiva è l'organo decisionale istituito dall'articolo IX del Trattato. Essa discute anche le questioni riguardanti il Protocollo e, in questo ambito, può adottare misure conformemente a quanto stabilito dall'articolo IX del Trattato. Alla riunione consultiva è inoltre assegnato il compito di passare in rassegna il lavoro del Comitato per la protezione ambientale e di attingere alle sue esperienze, ai suoi pareri e alle sue raccomandazioni.

Art. 11 Comitato per la protezione ambientale

L'articolo 11 istituisce il Comitato per la protezione ambientale, al quale ogni Stato Parte può inviare un rappresentante che, a sua volta, potrà essere affiancato da un numero di esperti non limitato.

Gli Stati Parte al Trattato che non aderiscono al Protocollo possono assistere alle riunioni del Comitato solo in veste di osservatori. Se aderirà al Protocollo, la Svizzera potrà partecipare a pieno titolo ai dibattiti e alle deliberazioni. Nel corso degli ultimi anni il Comitato per la protezione ambientale si è fatto sempre più importante, fino a formare un organo autonomo nell'ambito della riunione consultiva.

Art. 12 Funzioni del Comitato

Il primo compito del Comitato per la protezione ambientale è fungere da consulente della riunione consultiva del Trattato per le questioni concernenti l'applicazione del Protocollo. Il Comitato svolge inoltre mandati assegnatigli dalla riunione consultiva.

L'articolo 12 elenca in maniera dettagliata i temi che rientrano nel campo di competenza del Comitato. Tra i compiti più importanti figurano la verifica dell'efficacia delle misure adottate, l'aggiunta di allegati al Protocollo o l'adozione di misure

supplementari, le procedure di ispezione e l'ampliamento delle zone soggette a protezione speciale (aree antartiche specialmente protette).

Art. 14 Ispezione

Il Comitato è autorizzato, ai fini della protezione dell'ambiente antartico, a nominare osservatori per effettuare ispezioni. Ogni Parte è tenuta a collaborare con gli osservatori e a garantire l'accesso alle proprie infrastrutture soggette a verifica, mettendo inoltre a disposizione la documentazione necessaria conformemente al Protocollo. Il rapporto di ispezione è poi trasmesso alle Parti coinvolte, che possono esprimersi in merito. I rapporti ispettivi sono distribuiti a tutte le Parti del Protocollo insieme alle eventuali prese di posizione del Comitato.

Art. 15 Risposta a situazioni di emergenza

Allo scopo di prevenire e limitare eventuali danni ambientali, l'articolo 15 obbliga le Parti a elaborare piani di emergenza per gestire situazioni impreviste. In primo luogo, occorre elaborare contromisure rapide ed efficaci per rispondere alle emergenze che potrebbero verificarsi nello svolgimento di progetti scientifici, iniziative turistiche e attività di qualsiasi altro tipo, governative e non. Occorre inoltre stabilire piani di intervento che permettano di reagire immediatamente alle possibili ripercussioni negative di un incidente sull'ambiente antartico.

Art. 16 Responsabilità

L'articolo 16 non costituisce di per sé una base per la definizione della responsabilità. Le Parti sono piuttosto invitate a completare il Protocollo con disposizioni specifiche concernenti la responsabilità, che tengano conto di tutti i danni che possono essere provocati dalle loro attività in Antartide.

Nel 2005, dopo 13 anni di trattative, le Parti si sono accordate nel corso della 28ª riunione consultiva di Stoccolma sull'allegato VI al Protocollo («Responsabilità derivanti da emergenze ambientali»). L'allegato VI entrerà in vigore soltanto quando tutte le Parti consultive lo avranno attuato a livello nazionale, un processo che dovrebbe durare ancora diversi anni. Sembra inoltre probabile che in una delle prossime riunioni consultive l'allegato sarà modificato. Un'adesione della Svizzera a questo allegato sarebbe pertanto prematura.

Art. 18 e 19 Risoluzione delle controversie e scelta della procedura adatta

Vale il principio della composizione pacifica delle controversie. Le Parti coinvolte sono tenute a consultarsi tra di loro e a scegliere una delle due procedure previste per risolvere i conflitti. La procedura inizia quando una delle Parti in causa richiede una consultazione per la composizione di un conflitto.

In base all'articolo 19 ogni Parte può scegliere tra due diverse procedure. Può optare per la Corte internazionale di giustizia o per un Tribunale arbitrale, oppure per entrambi i mezzi. La procedura scelta è comunicata in una dichiarazione scritta presentata all'atto della sottoscrizione, della ratifica, dell'adozione, dell'approva-

zione o dell'adesione, che può essere inoltrata anche in un secondo momento. La scelta della procedura fa riferimento esclusivamente all'interpretazione o all'applicazione degli articoli 7, 8 e 15 nonché di tutte le disposizioni di un allegato, purché questo non preveda altrimenti.

Se una Parte non ha scelto una delle due procedure, si presume che preferisca ricorrere al Tribunale arbitrale. Se hanno scelto due procedure diverse, le Parti implicate in una controversia sono tenute a sottostare al Tribunale arbitrale. La Svizzera dà la preferenza al meccanismo collaudato di risoluzione delle controversie della Corte internazionale di giustizia.

Art. 20 Procedura di risoluzione delle controversie

Se le Parti non riescono ad accordarsi conformemente all'articolo 18 e a risolvere in modo amichevole la loro controversia, la procedura è in seguito retta dall'articolo 19. La richiesta corrispondente può essere inoltrata allo scadere di un periodo di dodici mesi dal momento in cui è stata presentata la richiesta di consultazione ai sensi dell'articolo 18. Anche l'avvio della procedura conformemente all'articolo 19 è vincolato alla presentazione di richiesta da parte di una delle Parti.

Art. 21–27 Disposizioni istituzionali, procedurali e contrattuali

Gli articoli 21–27 contengono le norme istituzionali, procedurali e contrattuali adottate di regola negli accordi internazionali sull'ambiente.

Appendice Arbitrato

Ogni Parte è tenuta a nominare, al più tardi tre mesi dopo l'entrata in vigore del Protocollo, almeno un giudice per il Tribunale arbitrale. In concreto sono designati complessivamente tre giudici arbitrali, che devono contare su una conoscenza completa del diritto internazionale e su esperienza nelle questioni legate all'Antartide, garantire la massima imparzialità e disporre della necessaria competenza tecnica.

Un Tribunale arbitrale si compone di tre arbitri. Ogni Parte designa entro una scadenza definita un giudice arbitrale. Il terzo giudice è invece designato di comune accordo. Se il secondo o il terzo giudice non sono nominati entro la scadenza fissata, il presidente della Corte internazionale di giustizia designa il terzo giudice. Il nome dei giudici arbitrali deve figurare sulla lista di cui all'articolo 2 dell'appendice.

La notifica deve contenere l'esposto della rivendicazione (domanda) e la motivazione. Il Tribunale arbitrale definisce autonomamente l'ordine procedurale. È strettamente necessario che tutte le Parti in causa siano ascoltate. Se le Parti non si accordano diversamente, foro della procedura arbitrale è L'Aia.

Se ritiene *prima facie* di avere giurisdizione, il Tribunale arbitrale può, in presenza dei necessari presupposti, emanare misure provvisorie, che sono applicate fino all'emissione di una sentenza arbitrale. In casi particolarmente urgenti, una delle Parti può richiedere la costituzione del Tribunale arbitrale come misura di urgenza eccezionale.

Allegato I Valutazione dell'impatto ambientale

L'allegato I al Protocollo descrive in dettaglio la valutazione dell'impatto ambientale.

Per stabilire l'impatto ambientale di un'attività è necessario stimare provvisoriamente le ripercussioni dell'operazione (valutazione ambientale preliminare) e classificarla in una delle tre categorie previste. La valutazione preliminare deve contenere quantomeno una descrizione dell'attività prevista, menzionarne lo scopo, la durata e l'intensità e definirne l'ubicazione. Deve inoltre illustrare le possibili alternative e descrivere le ripercussioni previste sull'ambiente. Se dalla valutazione risulta che l'attività prevista rientra nella categoria 1 o 2, è possibile avviare il progetto senza adottare ulteriori misure.

Per gli interventi della categoria 3, l'articolo 3 dell'allegato I prevede un esame dettagliato delle ripercussioni ambientali (valutazione ambientale globale). Lo stesso articolo include anche un elenco dei requisiti che il rapporto di valutazione deve rispettare. Le attività della categoria 3 devono essere adeguatamente monitorate, in modo da poter valutare e confermare le loro ripercussioni sull'ambiente. La bozza della valutazione ambientale globale è pubblica e deve essere distribuita a tutte le Parti contraenti. Eventuali prese di posizione in merito devono essere inoltrate entro 90 giorni.

La procedura descritta nell'allegato I per l'elaborazione di una valutazione ambientale globale non accorda, dal punto di vista materiale, nessun diritto alle Parti e al Comitato per la protezione ambientale. Le prese di posizione non hanno effetto vincolante.

La disposizione dell'articolo 8 paragrafo 2 del Protocollo, in base alla quale ogni Parte è tenuta a garantire la procedura di valutazione prevista nell'allegato I, non prevede in sé nessun obbligo di istituire una procedura di autorizzazione a livello statale. L'articolo 3 dell'allegato II prevede al contrario un obbligo di autorizzazione nel caso di interventi sulla flora e sulla fauna antartiche. Ciò significa di converso che nel caso della valutazione dell'impatto ambientale si è rinunciato consapevolmente a una procedura di autorizzazione a livello statale. Anche se non è strettamente necessario ottenere il placet da parte dello Stato, un'autorizzazione a livello delle Parti contraenti deve in ultima istanza rispettare il senso e lo scopo del Protocollo, ossia garantire una protezione globale dell'ambiente antartico. Ai sensi dell'articolo 8 paragrafo 2 del Protocollo, gli Stati Parte possono decidere liberamente in che modo intendono garantire lo svolgimento della valutazione dell'impatto ambientale secondo le disposizioni dell'allegato I.

Ciò significa in concreto che ogni Parte contraente deve garantire l'ineccepibilità tecnica della valutazione preliminare e, se del caso, della valutazione globale. Ai fini dell'attuazione, la maggioranza delle Parti ha introdotto una procedura di autorizzazione, una soluzione rivelatasi efficace. Per questo motivo tale forma di attuazione si presta anche per la Svizzera. Secondo l'attribuzione delle competenze per quanto concerne il Trattato e il suo Protocollo, il compito di vagliare le domande di valutazione delle ripercussioni ambientali spetta al Dipartimento federale degli affari esteri (DFAE). Quest'ultimo può, all'occorrenza, ricorrere alle competenze di altri dipartimenti o uffici (Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e

delle comunicazioni DATEC/Ufficio federale dell'ambiente UFAM) per formulare o far formulare un giudizio circostanziato della fattispecie (art. 14 e 15 dell'ordinanza del 25 novembre 1998³ sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione; OLOGA).

Nel caso di attività congiunte, svolte da due o più Stati, questi possono accordarsi e stabilire chi tra loro condurrà la valutazione preliminare ed eventualmente globale dell'impatto sull'ambiente. Di regola a occuparsene sarà il Paese che conta più membri nella spedizione o che può vantare maggiore esperienza in una determinata attività nell'Antartide.

L'articolo 7 stabilisce che in casi di emergenza le prescrizioni dell'allegato I non sono applicate. Si considera che vi sia emergenza quando si è costretti a intervenire per proteggere vite umane, garantire la sicurezza di imbarcazioni, velivoli o apparecchiature di valore, proteggere installazioni oppure prevenire danni ambientali. In tal caso, tutte le Parti e il Comitato per la protezione ambientale devono essere informati immediatamente. Entro 90 giorni deve essere presentato in merito un rapporto d'inchiesta dettagliato.

Allegato II Conservazione della fauna e della flora dell'Antartide

L'allegato II vieta, in linea di principio, il prelievo di animali e piante dal loro ambiente naturale. Eventuali eccezioni sono soggette all'ottenimento di un'autorizzazione. Una richiesta a tal fine può essere presentata da chi svolge ricerche a scopo scientifico oppure è attivo in istituzioni educative o culturali (musei, giardini zoologici e simili).

Le autorizzazioni sono rilasciate solo in base a una stretta osservanza del principio di proporzionalità, quindi solo se sono soddisfatte le seguenti condizioni cumulative: non è possibile prelevare più mammiferi, uccelli o vegetali antartici di quanto sia strettamente necessario agli scopi della ricerca condotta; occorre garantire che il livello delle popolazioni di mammiferi o di uccelli da cui sono stati prelevati esemplari a scopi di ricerca possa ristabilirsi durante la stagione successiva mediante riproduzione naturale; infine, la varietà delle specie, gli habitat necessari alla sua preservazione e l'equilibrio ecologico del continente antartico devono essere assolutamente mantenuti.

Gli animali particolarmente minacciati secondo l'appendice A all'allegato II (foca da pelliccia, foca di Ross) sottostanno a una protezione accresciuta. Un'autorizzazione di prelievo non è esclusa, ma è soggetta a condizioni particolarmente severe, e solo per scopi scientifici stringenti. I metodi adottati, inoltre, devono essere tali da impedire la morte di animali.

L'autorizzazione per un'attività ai sensi dell'allegato II deve essere richiesta al DFAE, che può sollecitare il parere di altre autorità o di istituzioni di ricerca.

L'articolo 4 vieta l'introduzione di specie non indigene. Anche in questo caso è possibile ottenere un'autorizzazione a titolo eccezionale. L'appendice B all'allegato II riporta un elenco esaustivo delle specie per le quali può essere concessa un'auto-

³ RS 172.010.1

rizzazione. Si tratta di piante domestiche, animali e piante da laboratorio compresi virus, batteri, fermenti e funghi. L'autorizzazione è limitata nel tempo: prima dello scadere del termine fissato gli animali o le piante in questione devono essere allontanati dall'Antartide, oppure inceneriti o eliminati in altro modo equivalente.

È vietato introdurre nella zona dell'Antartide uccelli vivi. I prodotti aviani eventualmente importati devono essere esaminati in modo da escludere la presenza di agenti patogeni. I resti di uccelli devono essere allontanati oppure inceneriti o eliminati in un modo equivalente.

Allegato III Gestione ed eliminazione dei rifiuti

Gli obblighi relativi all'eliminazione dei rifiuti sono improntati ai principi di causalità e di proporzionalità. Secondo il principio di proporzionalità, è vietato eliminare rifiuti o abbattere edifici se il conseguente inquinamento provocherebbe più danni per l'ambiente di quanti ne comporterebbe la loro permanenza sul posto.

L'articolo 2 paragrafo 1 riporta un ampio catalogo di tipi di rifiuti che i responsabili devono allontanare dal territorio dell'Antartide. Il paragrafo 3 concede inoltre in alternativa la possibilità di incenerire cadaveri di animali, culture di microorganismi da laboratorio, agenti fitopatogeni e prodotti aviani.

Im linea di principio, i rifiuti devono essere bruciati in un impianto apposito. Per quanto riguarda le emissioni di gas nocivi di questi impianti non sono definiti valori soglia. Occorre ad ogni modo rispettare le raccomandazioni del Comitato per la protezione ambientale. La combustione di rifiuti all'aperto è vietata dal 1999.

L'articolo 4, che disciplina l'eliminazione di altri rifiuti, vieta di smaltirli nelle zone prive di ghiaccio o nei sistemi di acqua dolce. Le acque di scarico, i rifiuti domestici liquidi e altre scorie liquide, inoltre, non possono essere smaltiti sul ghiaccio marino, su piattaforme di ghiaccio o sugli strati di ghiaccio continentali. Lo smaltimento in mare è tuttavia ammesso se sussistono le condizioni per una prima diluizione combinata a una rapida dispersione. Nel caso di grandi quantità da smaltire occorre procedere a una macerazione preliminare. L'articolo 7 riporta un elenco di sostanze vietate: i policlorobifenili (PCB), il terriccio non sterile, il polistirolo espanso o altri materiali da imballaggio analoghi e le sostanze antiparassitarie non possono essere introdotti sulla terraferma, sui tavolati glaciali o nelle acque della regione antartica.

Le Parti attive in Antartide devono introdurre un sistema di classificazione per facilitare l'eliminazione dei rifiuti. La classificazione prevede cinque categorie: acque di scarico e rifiuti domestici liquidi; altri rifiuti liquidi e chimici; solidi combustibili; altri rifiuti solidi; materiale radioattivo. I piani per la gestione dei rifiuti devono essere verificati e se necessario aggiornati con scadenza annuale. Per ogni sito, per ogni campo base o per ogni imbarcazione deve essere predisposto un piano apposito. È necessario stabilire come pulire i siti usati per lo smaltimento dei rifiuti e i siti di lavoro dismessi nonché come organizzare la gestione dei rifiuti e l'eliminazione di eventuali residui. Ogni Parte deve inoltre fornire un registro di tutti i siti di attività occupati nel presente e nel passato. Queste procedure riguardano principalmente gli Stati che gestiscono insediamenti stabili (stazioni) in Antartide e non toccano la Svizzera fintantoché essa non gestirà una stazione propria.

Allegato IV Prevenzione dell'inquinamento del mare

L'allegato IV tratta dell'inquinamento causato dalle imbarcazioni. In questo ambito esiste già un articolato trattato dell'Organizzazione marittima internazionale (IMO) che contempla tutte le forme di inquinamento causate da imbarcazioni. L'accordo e i suoi allegati sono stati ratificati dalla Svizzera (cfr. n. 1.2).

Ogni Stato deve fare in modo che le navi che battono la sua bandiera dispongano di serbatoi sufficientemente capienti per operare in modo indipendente nella regione dell'Antartide. La disposizione riguarda tutti i tipi di rifiuti prodotti a bordo e che non rientrano nelle eccezioni menzionate sopra. Le società armatrici devono inoltre avere concluso contratti con punti di raccolta in cui depositare i rifiuti dopo avere lasciato l'Antartide. I porti situati nei dintorni della zona antartica sono, a loro volta, tenuti a creare punti di raccolta, dove le imbarcazioni che tornano dall'Antartide possano deporre i loro rifiuti. A parte qualche imbarcazione sportiva e da diporto, finora nessuna imbarcazione battente bandiera svizzera ha navigato nelle acque antartiche.

Allegato V Protezione e gestione delle aree

Con il termine «aree» sono da intendersi, ai sensi dell'allegato V, le aree specialmente protette dell'Antartide (*Antarctic Specially Protected Areas, ASPA*), per le quali vige un regime particolare. Tra queste non rientrano solo aree sulla terraferma, ma anche tratti di mare. L'articolo 3 definisce una serie di caratteristiche a fronte delle quali un'area può essere dichiarata area antartica specialmente protetta. L'accesso a queste aree non è consentito, anche se, in singoli casi, è possibile prevedere un'autorizzazione speciale ai sensi dell'articolo 7. Le aree specialmente protette sono istituite a causa della loro vulnerabilità, per ragioni di salvaguardia dell'ambiente o per via dell'interesse particolare che rivestono per la ricerca.

Dalle aree specialmente protette (ASPA) devono essere distinte le aree a gestione speciale (*Antarctic Specially Managed Areas, ASMA*), dove è possibile svolgere attività, ma esclusivamente nel rispetto di precise condizioni. Le Parti, il Comitato per la protezione ambientale e il Comitato scientifico per la conservazione delle risorse marine viventi dell'Antartide possono proporre alla riunione consultiva del Trattato aree da includere tra le ASMA. Nel 2014 le aree antartiche a gestione speciale erano sette e, al contrario di quanto vale per le aree specialmente protette (ASPA), per accedere alle ASMA non occorre un'autorizzazione.

Ogni Parte deve designare l'entità dell'amministrazione pubblica responsabile del rilascio dell'autorizzazione speciale necessaria per accedere a una ASPA, ossia indispensabile per entrarvi e svolgerci un'attività. La portata delle attività autorizzate dipende dal piano di gestione specifico di ogni area. Le Parti, il Comitato per la protezione ambientale o il Comitato scientifico per la conservazione delle risorse marine viventi dell'Antartide possono chiedere alla riunione consultiva del Trattato di istituire un'area specialmente protetta. La riunione consultiva decide in merito dopo aver consultato il Comitato per la protezione ambientale e il Comitato scientifico per la conservazione delle risorse marine viventi dell'Antartide. La procedura di autorizzazione è regolata dall'articolo IX paragrafo 1 del Trattato sull'Antartide. In Svizzera, responsabile delle questioni legate all'Antartide è il Dipartimento federale

degli affari esteri (DFAE), cui è affidato il compito di verificare il rispetto delle condizioni necessarie e di rilasciare le opportune autorizzazioni. Se necessario, il DFAE può sollecitare il parere di altre autorità o di istituzioni di ricerca. Nel caso di attività congiunte, è compito dei singoli Stati coinvolti stabilire chi è tenuto a richiedere l'autorizzazione speciale.

3 Presentazione del testo di attuazione (legge federale)

3.1 Punti essenziali

La maggior parte delle disposizioni previste dal Protocollo sulla protezione ambientale sono direttamente applicabili. Alcune, invece, richiedono, per l'attuazione, che lo Stato Parte adotti un disciplinamento interno: è ad esempio il caso dello svolgimento delle valutazioni di impatto ambientale per le attività pianificate in Antartide e il rilascio delle necessarie autorizzazioni, di cui sono responsabili gli Stati. È pertanto indispensabile adottare una legge per disciplinare la valutazione dell'impatto ambientale. Sarebbe difficile integrare le disposizioni necessarie nella struttura della LPAmb. In linea di massima, la LPAmb contempla disposizioni concernenti la protezione dell'ambiente in Svizzera (essendo un atto sostanzialmente orizzontale), mentre qui si tratta di disciplinare esclusivamente attività svolte in Antartide. Per questo motivo, vi proponiamo di attuare il Protocollo adottando una legge autonoma, che designa il DFAE come autorità di esecuzione competente, poiché le questioni legate all'Antartide rientrano nella sua sfera di competenza. Nell'assolvere il suo compito, il DFAE consulterà il DATEC/UFAM, autorità specializzata che ha grande esperienza nell'ambito di esami di impatto ambientale effettuare in Svizzera. Occorre inoltre rilevare che gli Stati coinvolti in progetti di ricerca comuni si accordano in merito all'obbligo di autorizzazione presupposto dalla valutazione dell'impatto. A farsene carico è di solito lo Stato che vanta una maggiore esperienza nell'ambito.

Lo Stato Parte deve disciplinare a livello di legge e perseguire dal punto di vista penale anche le infrazioni intenzionali alle disposizioni del Protocollo (ad es. la violazione dell'obbligo di autorizzazione per le attività in Antartide). Anche se il Protocollo non prevede l'obbligo di punire le infrazioni, per garantire che l'obbligo di autorizzazione statale sia rispettato occorre una disposizione penale. Ogni Stato Parte deve inoltre stabilire chi è tenuto ad adottare contromisure in una situazione di emergenza avente potenziali effetti negativi sull'ambiente (art. 15 del Protocollo). Parallelamente, il testo di attuazione deve contenere una disposizione che designi l'autorità competente. L'articolo 1 in combinato disposto con l'articolo 7 dell'allegato V del Protocollo richiede che sia designata un'autorità incaricata di rilasciare autorizzazioni per accedere alle aree specialmente protette dell'Antartide.

3.2 **La nuova normativa**

Anche per concedere diritti o imporre obblighi a persone fisiche o giuridiche private, nella misura in cui questi non sono direttamente desumibili dal Protocollo, è necessario elaborare una legge di attuazione. Il numero di disposizioni di legge è stato limitato al minimo indispensabile. La soluzione proposta è semplice e pragmatica, conformemente alla tradizione della trasparenza giuridica svizzera.

La legge di attuazione che vi presentiamo prevede un obbligo di autorizzazione per lo svolgimento di attività nella regione dell'Antartide, siano queste turistiche, scientifiche o di altra natura. La richiesta deve essere presentata al dipartimento responsabile (DFAE). È inoltre sancito l'obbligo di verificare l'impatto ambientale prima di avviare qualsiasi attività in Antartide. I costi sono coperti da chi presenta la richiesta, conformemente al principio di causalità.

Poiché il Protocollo non prevede disposizioni penali, la violazione di un obbligo in esso sancito rimarrebbe privo di conseguenze per il responsabile. Prevedendo una disposizione penale, la legge di attuazione intende invece garantire l'applicabilità degli obblighi legati alla protezione dell'ambiente antartico.

3.3 **Commento ai singoli articoli del testo di attuazione**

Art. 2 Valutazione dell'impatto ambientale

L'allegato I del Protocollo obbliga le Parti a sottoporre a una verifica dell'impatto ambientale le attività che intendono svolgere nella zona dell'Antartide. Non prescrive invece chi deve svolgere gli esami e assumersene i costi. Applicando il principio di causalità, la copertura dei costi spetta a chi presenta una richiesta di autorizzazione. L'articolo 2 stabilisce pertanto che l'obbligo di valutare l'impatto ambientale grava sull'ente responsabile dell'attività, che è inoltre tenuto a coprire i costi.

Art. 3 Piani di emergenza e contromisure

L'articolo 15 del Protocollo prevede per tutte le attività contromisure immediate in caso di situazioni di emergenza. Sancisce in tal modo l'obbligo di intervenire per impedire danni all'ambiente. Il paragrafo 1 stabilisce di conseguenza l'obbligo generale di adottare contromisure.

I piani di emergenza per tutte le attività devono essere elaborati preventivamente. Il loro scopo è prevenire i possibili pericoli per l'ambiente antartico. Le Parti che pianificano un'attività in Antartide sono soggette all'obbligo di elaborare un piano di intervento specifico. I privati sono tenuti a presentare il piano al DFAE nell'ambito della procedura per l'ottenimento di un'autorizzazione alle attività in Antartide.

Art. 4 Autorizzazione per attività in Antartide

Le Parti devono sottoporre a una procedura di valutazione tutte le attività per le quali è richiesta una notifica preliminare (art. 8 par. 2 del Protocollo in combinato disposto con l'art. VII par. 5 del Trattato sull'Antartide). Tali attività comprendono tutte

le spedizioni effettuate da loro navi o cittadini verso l'Antartide o al suo interno e tutte le spedizioni verso l'Antartide organizzate sul suo territorio o svolte a partire dal suo territorio. Siccome in Svizzera il diritto di battere bandiera si basa sul principio di nazionalità, la possibilità di far registrare una nave sotto bandiera svizzera è riservata ai cittadini svizzeri. Tutti i cittadini svizzeri sono quindi soggetti all'obbligo di autorizzazione, indipendentemente dal loro domicilio. Sottostanno all'obbligo di autorizzazione anche tutte le persone giuridiche di diritto privato o pubblico con sede in Svizzera, se la loro attività è organizzata o svolta a partire dalla Svizzera. Dato che potrebbe rivelarsi necessaria una valutazione globale, la domanda deve essere presentata almeno cinque mesi prima dello svolgimento. L'autorizzazione è rilasciata se il rapporto presentato dal richiedente, su cui si basa la valutazione dell'impatto ambientale da parte del DFAE, è conforme alle prescrizioni del Protocollo e l'esame della compatibilità ambientale rivela che l'impatto dell'attività pianificata è tutt'al più minore o transitorio. Le prescrizioni di cui occorre tener conto sono in particolare gli articoli 3 e 7 nonché le disposizioni degli allegati II–V. La decisione in merito al carattere minore o transitorio dell'impatto di un'attività è rimessa in ampia misura alla discrezionalità dell'autorità competente. Una delimitazione esatta è possibile solo nei casi in cui vige un divieto specifico, ad esempio il divieto di estrarre risorse minerarie (art. 7).

Art. 5 Autorità competente secondo gli allegati II e V

L'allegato V definisce come autorità responsabile la persona o il servizio designato come tale dallo Stato Parte. Dipartimento responsabile è il DFAE, ragione per la quale è designato all'articolo 4 come autorità competente. La sola mansione dell'autorità competente ai sensi dell'allegato V è quella di conferire le autorizzazioni di accesso alle aree specialmente protette.

Art. 6 Disposizioni penali

L'applicazione del Protocollo richiede una disposizione penale. Praticamente tutti gli Stati Parte hanno adottato disposizioni penali nella propria legislazione nazionale in modo da punire le infrazioni al Protocollo. La misura della pena prevista è stabilita dall'articolo 60 capoversi 1 e 2 LPAmb.

Art. 7 Giurisdizione penale

Quale unica autorità di perseguimento penale è menzionato il ministero pubblico del Cantone di Basilea Città. Una competenza esclusiva delle autorità penali di Basilea Città è giustificata da più motivi: da un lato sono prevedibili pochi casi penali per violazione del Protocollo; è quindi opportuno che siano trattati da un'unica autorità. Ciò consentirà anche all'autorità interessata di dotarsi di un know-how corrispondente. La competenza esclusiva delle autorità penali di Basilea Città offre inoltre la garanzia di un'applicazione unitaria del diritto. D'altro lato nelle disposizioni penali esiste, perlomeno in parte, un riferimento alla navigazione marittima, di competenza del ministero pubblico di Basilea Città (art. 15 della legge federale del 23 settembre

1953⁴ sulla navigazione marittima sotto bandiera svizzera). Altri ministeri pubblici cantonali non hanno invece alcun legame con la navigazione marittima.

Art. 8 Disposizioni d'esecuzione

Al Consiglio federale è attribuita la competenza di disciplinare i dettagli relativi all'attuazione del Protocollo. In particolare al Consiglio federale spetterà stabilire, conformemente all'articolo 46a della legge del 21 marzo 1997⁵ sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (LOGA), emolumenti adeguati per le decisioni e le prestazioni di servizi del DFAE.

4 Ripercussioni del Protocollo, dei suoi allegati e del testo di attuazione

4.1 Ripercussioni per la Confederazione

4.1.1 Ripercussioni finanziarie e sull'effettivo del personale

Il Protocollo sulla protezione ambientale relativo al Trattato sull'Antartide, i suoi allegati e la legge di attuazione hanno solo ripercussioni minime: poiché le domande di autorizzazione di una spedizione prevedibili sono poche, sarà possibile far fronte all'onere supplementare con le risorse attuali.

4.2 Ripercussioni per i Cantoni e i Comuni, per le città, gli agglomerati e le regioni di montagna

Il perseguimento penale è di competenza del ministero pubblico del Cantone di Basilea Città. È presumibile che questo compito potrà essere svolto con le risorse attuali. Per il resto, il progetto non ha ripercussioni né per i Cantoni e i Comuni né per le città né per gli agglomerati né per le regioni di montagna.

4.3 Ripercussioni per l'economia

Il Protocollo, i suoi allegati e la legge di attuazione hanno ripercussioni positive sull'economia nazionale. L'Antartide offre condizioni estreme per sperimentare nuove tecnologie e nuovi materiali. La ricerca polare ha inoltre bisogno di strumenti di precisione, che la Svizzera è in grado di fornire.

⁴ RS 747.30

⁵ RS 172.010

4.4 Ripercussioni per l'ambiente

Il Protocollo i suoi allegati e la legge di attuazione non hanno ripercussioni sull'ambiente in Svizzera. Con l'adesione al Protocollo il nostro Paese diventa tuttavia corresponsabile della salvaguardia dell'ambiente antartico nella sua integrità.

5 Programma di legislatura e strategie nazionali del Consiglio federale

5.1 Rapporto con il programma di legislatura

Il disegno non è annunciato né nel messaggio del 25 gennaio 2012⁶ sul programma di legislatura 2011–2015 né nel decreto federale del 15 giugno 2012⁷ sul programma di legislatura 2011–2015. La decisione di aderire al Protocollo è stata presa dopo l'adozione del programma di legislatura 2011–2015.

6 Aspetti giuridici

6.1 Costituzionalità

Il disegno di decreto federale si fonda sull'articolo 54 capoverso 1 della Costituzione federale (Cost.)⁸, secondo cui la Confederazione è competente per gli affari esteri. L'articolo 184 capoverso 2 Cost. conferisce al Consiglio federale la facoltà di firmare e ratificare trattati internazionali. Secondo l'articolo 166 capoverso 2 Cost. l'Assemblea federale approva i trattati internazionali, esclusi quelli la cui conclusione è di competenza del Consiglio federale in virtù della legge o di un trattato internazionale (art. 7a cpv. 1 LOGA).

La Confederazione emana prescrizioni di attuazione nell'ambito della protezione ambientale in base all'articolo 74 capoverso 1 Cost., che le attribuisce la competenza di adottare prescrizioni sulla protezione dell'uomo e del suo ambiente naturale da influssi nocivi o molesti.

6.2 Forma dell'atto

In base all'articolo 141 capoverso 1 lettera d numero 3 della Costituzione (Cost.), i trattati internazionali sottostanno a referendum facoltativo se comprendono disposizioni importanti che contengono norme di diritto o se la loro attuazione richiede l'emanazione di leggi federali. Secondo l'articolo 22 capoverso 4 della legge sul Parlamento, contengono norme di diritto le disposizioni che, in forma direttamente

6 FF 2012 305

7 FF 2012 6413

8 RS 101

vincolante e in termini generali e astratti, impongono obblighi, conferiscono diritti o determinano competenze.

Poiché sono adempiute entrambe le condizioni, il decreto federale che approva il Protocollo, i suoi allegati e la relativa legge di attuazione deve essere sottoposto a referendum facoltativo secondo l'articolo 141 capoverso 1 lettera d numero 3 Cost. In base all'articolo 141a capoverso 2 Cost. l'Assemblea federale può includere le modifiche legislative necessarie per l'attuazione del Trattato nel decreto di approvazione, se questo sottostà al referendum facoltativo. Il decreto di approvazione che qui vi presentiamo comprende pertanto anche la legge di attuazione del Protocollo sulla protezione ambientale relativo al Trattato sull'Antartide con i suoi allegati.

6.3 Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera

Il disegno è compatibile con gli altri obblighi internazionali della Svizzera. Colma una lacuna nella cornice giuridica applicabile alla Svizzera in materia di protezione dell'ambiente internazionale.

6.4 Subordinazione al freno alle spese

L'adesione al Protocollo e ai suoi allegati e l'approvazione della legge di attuazione non comportano costi supplementari e non sono quindi rilevanti per il principio del freno alle spese.

6.5 Conformità alla legge sui sussidi

L'adesione al Protocollo e ai suoi allegati e l'approvazione della legge di attuazione non toccano i principi della legge sui sussidi.

6.6 Delega di competenze legislative

Nell'ambito di un'ordinanza di esecuzione non autonoma, al Consiglio federale è concessa la competenza di definire, se occorre, i dettagli dell'applicazione del Protocollo. La competenza accordata al Consiglio federale si limita a precisare il Protocollo, i suoi allegati e la legge di attuazione.

6.7 Protezione dei dati

Il disegno che qui vi presentiamo non concerne la protezione dei dati.