

88.010

**Messaggio****concernente la modificazione della Convénzione sulle zone umide d'importanza internazionale segnatamente come habitat degli uccelli acquatici e palustri**

del 17 febbraio 1988

---

Onorevoli presidenti e consiglieri,

Vi sottoponiamo per approvazione il disegno di un decreto federale che modifica la Convenzione dell'UNESCO (Convenzione di Ramsar del 2 febbraio 1971) sulle zone umide d'importanza internazionale segnatamente come habitat degli uccelli acquatici e palustri.

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

17 febbraio 1988

In nome del Consiglio federale svizzero:  
Il presidente della Confederazione, Stich  
Il cancelliere della Confederazione, Buser



## Compendio

*La convenzione del 2 febbraio 1971 sulle zone umide d'importanza internazionale segnatamente come habitat degli uccelli acquatici e palustri (RS 0.451.45; RU 1987 380, 1007) è intesa a promuovere la collaborazione internazionale per conservare dette zone e lottare contro le alterazioni e la perdita progressiva delle zone umide, dando loro lo statuto di zone protette. A questo scopo, ogni Parte contraente deve designare le zone umide appropriate del suo territorio che devono essere incluse nell'elenco delle zone umide d'importanza internazionale della Convenzione.*

*Depositario della Convenzione è l'UNESCO; l'Unione internazionale per la conservazione della natura e delle risorse naturali (con sede a Gland, Cantone di Vaud) assume dal 1971 le funzioni di ufficio permanente.*

*La Convenzione è stata approvata dall'Assemblea federale il 19 giugno 1975 e ratificata il 16 gennaio 1976. È entrata in vigore per la Svizzera il 16 maggio 1976. Oggi le Parti contraenti alla Convenzione sono 45.*

*Al fine di rendere la Convenzione più efficace, la Conferenza delle Parti contraenti, riunitasi in sessione straordinaria a Regina (Canada) il 28 maggio 1987, ha adottato unanimemente alcuni emendamenti al resto della Convenzione. È prevista l'istituzione di un Ufficio permanente definitivo presso l'Unione internazionale per la Conservazione della natura e delle risorse naturali e un Comitato permanente di 9 membri nonché di allestire un bilancio triennale; i contributi delle Parti contraenti saranno stabiliti in base alla chiave di ripartizione adottata presso l'ONU.*

*Un'approvazione tempestiva di questi emendamenti da parte delle Camere federali consentirebbe di dare il debito rilievo al nostro impegno nell'ambito della protezione delle zone umide. Infine potrebbe contribuire alla rapida istituzione degli organi permanenti e a garantire i mezzi finanziari necessari per meglio adempiere i compiti previsti nella Convenzione. Si coopererebbe così a proteggere dalle minacce incombenti le zone umide ancora esistenti di importanza internazionale.*

## **1        Introduzione**

### **11       Scopo della Convenzione**

La Convenzione è intesa a promuovere la collaborazione internazionale per conservare le zone umide d'importanza internazionale segnatamente come habitat degli uccelli acquatici e palustri; inoltre si prefigge di lottare contro le alterazioni e la perdita progressiva delle zone umide, dando loro lo statuto di zone protette.

A questo scopo, ogni Parte contraente deve designare le zone umide appropriate del suo territorio che devono essere incluse nell'elenco delle zone umide della Convenzione.

Depositario della Convenzione è l'UNESCO; l'Unione internazionale per la conservazione della natura e delle risorse naturali (con sede a Gland, Cantone di Vaud) assume dal 1971 le funzioni di ufficio permanente.

A tutt'oggi sono Parti contraenti della Convenzione 45 Stati.

### **12       Stato dell'applicazione della Convenzione in Svizzera**

La Convenzione (RS 0.451.45) è stata approvata dall'Assemblea federale il 19 giugno 1975 e ratificata il 16 gennaio 1976. È entrata in vigore per il nostro Paese il 16 maggio 1976. L'organo incaricato della sua applicazione è l'Ufficio federale delle foreste e della protezione del paesaggio del Dipartimento federale dell'interno (DFI).

Al momento di depositare lo strumento di ratificazione presso l'UNESCO, la Svizzera ha indicato quale prima zona umida da iscrivere nell'elenco la riserva di Fanel e Chablais sulla riva sud-est del lago di Neuchâtel tra il canale della Broye e il canale della Thielle; la riserva è una superficie di 1155 ha che si estende sui Cantoni di Berna, Vaud e Neuchâtel. Nel 1982 è stata proposta l'iscrizione di una seconda zona di 661 ha, detta «Bolle di Magadino» dove i fiumi Ticino e Verzasca confluiscono nel Lago Maggiore.

Giusta la nuova legge federale del 20 giugno 1986 su la caccia e la protezione dei mammiferi e degli uccelli selvatici (LPC; RU 1988 506), entrata in vigore il 1° aprile 1988, il Consiglio federale, dopo aver sentito i Cantoni, delimita riserve per uccelli acquatici e di passo d'importanza internazionale (art. 11). Questa disposizione consentirà di proteggere altre zone umide considerate d'importanza internazionale secondo l'inventario detto «di Leuzinger» e di proporre l'iscrizione nell'elenco della Convenzione. Questo inventario, rivisto recentemente dalla Stazione ornitologica svizzera di Sempach, è stato pubblicato in «Der Ornithologische Beobachter» (volume 84, 1987, pag. 11-47).

## **2 Modificazione della Convenzione**

### **21 Necessità di rendere più efficace l'applicazione della Convenzione**

Giusta l'articolo 8 paragrafo 1 della Convenzione, l'Unione internazionale per la conservazione della natura e delle risorse naturali assume già dal 1971, le funzioni di Ufficio permanente. Per le questioni d'ordine scientifico ricorre alla consulenza dell'Ufficio internazionale di ricerche sugli uccelli acquatici e palustri che ha sede a Slimbridge (Regno Unito). Nonostante la buona volontà dei due organismi, finora non è stato possibile far fronte a tutti i lavori - sempre in aumento - necessari per applicare efficacemente la Convenzione. Proprio a causa dell'aumento dei compiti, soprattutto in seno all'Unione, e delle rilevanti riduzioni dei contributi finanziari regolari, i due organismi non potranno più svolgere adeguatamente tutti gli impegni incombenti.

Benché mancassero gli organi esecutivi permanenti, questa Convenzione internazionale - una delle più vecchie nell'ambito della protezione della natura - ha certamente contribuito a far sì che le Parti contraenti si rendessero conto dell'importanza e dell'urgenza di salvaguardare le zone umide soprattutto per garantire le migrazioni stagionali di numerose specie d'uccelli e quindi la loro sopravvivenza. Considerati la minaccia che incombe viepiù sulle zone umide, segnatamente nei Paesi in sviluppo, e il pericolo di distribuzione e di degrado - causato da modificazioni dell'equilibrio idrico e dall'inquinamento - di numerose zone umide importanti, l'Unione internazionale per la conservazione della natura, nel 1978, ha preso l'iniziativa di organizzare una prima Conferenza delle Parti contraenti al fine di discutere quale procedura adottare per rafforzare l'applicazione della Convenzione. Grazie all'ospitalità del Governo della Repubblica Italiana, la Conferenza, tenutasi dal 24 al 28 novembre 1980 a Cagliari, ha elaborato dieci raccomandazioni d'ordine tecnico; la settima proponeva l'allestimento di un protocollo per la procedura d'emendamento della Convenzione. Inoltre la raccomandazione N. 8 enunciava una serie d'emendamenti intesi a creare strutture scientifiche ed amministrative permanenti nonché le basi finanziarie necessarie al loro funzionamento.

### **22 Il Protocollo di Parigi del 3 dicembre 1982**

Fondandosi sulla raccomandazione N. 7 della Conferenza di Cagliari, le Parti contraenti, riunitesi in una conferenza straordinaria il 2 e 3 dicembre 1982 a Parigi, hanno adottato all'unanimità un Protocollo d'accordo in base al quale nella Convenzione è inserito in particolare un nuovo articolo 10<sup>bis</sup> disciplinante la procedura d'emendamento.

Secondo la prassi, il Consiglio federale ha la competenza di concludere alcuni trattati senza ulteriore approvazione del Parlamento, segnatamente quando i trattati non implicano nuovi obblighi o non ne sopprimono (GAAC 42, 1978, III, N. 76). Su questo fondamento, il nostro Collegio, il 1° maggio 1984, ha quindi deciso di approvare il Protocollo di Parigi e di incaricare la delegazione permanente svizzera presso l'UNESCO di firmarlo senza riserva di ratifica-

zione. Il protocollo è entrato in vigore per la Svizzera il 1° ottobre 1986, dopo che vi avevano aderito due terzi delle Parti contraenti (RU 1987 380).

### **23 Decisioni della Conferenza di Groningen (Paesi Bassi)**

In occasione della Conferenza straordinaria di Parigi, la delegazione dei Paesi Bassi ha auspicato che il proprio fosse il Paese ospitante della prossima riunione e si è incaricata di preparare un primo disegno d'emendamento inteso a rendere più efficace l'applicazione della convenzione. La seconda sessione ordinaria della Conferenza delle Parti contraenti ha quindi avuto luogo a Groningen dal 7 al 12 maggio 1984. I delegati, riuniti in un gruppo di studio presieduto dal rappresentante dei Paesi Bassi, sono stati incaricati d'esaminare soprattutto i diversi pareri in merito alla creazione di una struttura permanente di sostegno amministrativo, scientifico e tecnico nel quadro della Convenzione nonché di definire, in base ai dibattiti della seconda sessione, le proposte di emendamenti della Convenzione.

### **24 Decisioni della Conferenza di Regina (Canada)**

Le Parti contraenti si sono riunite in una terza sessione ordinaria dal 27 maggio al 5 giugno 1987 a Regina (Canada). Durante la riunione straordinaria del 28 maggio 1987, hanno adottato all'unanimità i seguenti emendamenti della Convenzione:

#### *Articolo 6*

1. È istituita una Conferenza delle Parti contraenti per esaminare e promuovere l'applicazione della presente convenzione. L'Ufficio di cui nel paragrafo 1 dell'articolo 8 convoca sessioni ordinarie della Conferenza a intervalli di tre anni al massimo, se la Conferenza non decide altrimenti, e sessioni straordinarie a domanda scritta di almeno un terzo delle Parti contraenti. La Conferenza delle Parti contraenti stabilisce, in ogni sessione ordinaria, la data e il luogo della prossima sessione ordinaria.

2. La Conferenza delle Parti contraenti è competente:

...

f. per adottare altre raccomandazioni o risoluzioni necessarie all'operosità della presente convenzione.

...

4. La Conferenza delle Parti contraenti adotta un Regolamento interno in ogni sua sessione.

5. La Conferenza delle Parti contraenti allestisce ed esamina regolarmente il disciplinamento finanziario della presente convenzione. Ogni sua sessione ordinaria approva il preventivo per l'esercizio seguente alla maggioranza dei due terzi delle Parti contraenti presenti e votanti.

6. Ogni Parte contraente contribuisce al bilancio secondo una chiave di ripartizione adottata all'unanimità dalle Parti contraenti presenti e votanti a una sessione ordinaria della Conferenza delle Parti contraenti.

### *Articolo 7*

...

2. Ogni Parte contraente rappresentata a una Conferenza dispone di un voto, le raccomandazioni, le risoluzioni e le decisioni essendo adottate alla maggioranza semplice delle Parti contraenti presenti e votanti, salvo che la presente convenzione non preveda altrimenti.

Conformemente agli emendamenti della Convenzione, la Conferenza ordinaria ha adottato tre risoluzioni istituenti:

- un Ufficio permanente indipendente le cui funzioni sono assunte dall'Unione internazionale per la conservazione della natura e delle risorse naturali, finanziato dal bilancio della Convenzione e comprendente una sezione tecnico-amministrativa, aggregata all'Unione internazionale per la conservazione della natura e delle risorse naturali e una sezione tecnico-scientifica, aggregata all'Ufficio internazionale di ricerche sugli uccelli acquatici e palustri;
- un preventivo per il periodo 1988-1990 e una chiave di ripartizione dei contributi delle Parti contraenti fondata su quella delle quote-parti in vigore presso le Nazioni Unite;
- un Comitato permanente di 9 membri al massimo, 7 dei quali scelti secondo il principio di una equa ripartizione tra le grandi regioni geografiche e 2 rappresentanti la Parte contraente che ha organizzato l'ultima sessione ordinaria della Conferenza (Canada) e la Parte contraente in cui si terrà la prossima sessione (Svizzera); le Parti contraenti che ospitano l'Ufficio permanente (Svizzera e Regno Unito) saranno invitate a partecipare, in qualità di osservatori, alle sedute del Comitato.

Inoltre la Conferenza ha invitato le Parti contraenti ad applicare immediatamente, a titolo provvisorio e con riserva di ratificazione ulteriore, i provvedimenti e le procedure summenzionati.

Conformemente alla nostra decisione del 20 maggio 1987 di partecipare alla Conferenza, il delegato svizzero è stato autorizzato a:

- sostenere i disegni di modificazione della Convenzione, con riserva di ratificazione;
- dichiarare, con riserva di ratificazione degli articoli 6 e 7 modificati della Convenzione, che la Svizzera applicherà provvisoriamente le decisioni prese sul fondamento di detti articoli e verserà volontariamente e con riserva d'approvazione da parte dell'Assemblea federale, la somma stabilita nella chiave di ripartizione dei contributi annui delle Parti contraenti;
- invitare la Conferenza a tenere la 4<sup>a</sup> sessione ordinaria in Svizzera nel 1990.

### 3 Conseguenze per la Svizzera

Gli emendamenti proposti non hanno bisogno di commenti particolari. L'esperienza ci insegna che per l'applicazione efficace di strumenti legali nazionali o internazionali sono necessari organi esecutivi permanenti e mezzi finanziari adeguati. La soluzione scelta dalla Conferenza delle Parti contraenti tien conto delle esperienze fatte sinora dall'Unione internazionale per la conservazione della natura e delle risorse naturali nelle funzioni di Ufficio permanente, conformemente all'articolo 8 paragrafo 1 della Convenzione; inoltre si prefigge di ottimizzare il rapporto costi/efficacia. Quindi, l'Unione surriferita continua ad assumere le funzioni di ufficio permanente della Convenzione ma disporrà di una sezione amministrativa e tecnica indipendente che potrà avvalersi per le questioni scientifiche della collaborazione di una sezione, anch'essa indipendente, presso l'Ufficio internazionale di ricerche sugli uccelli acquatici e palustri. Questa strutturazione ha consentito di limitare a 2 055 000 franchi, pari a 685 000 franchi medi annui, il fabbisogno finanziario preventivato per il periodo 1988-1990. Inoltre, la soluzione scelta offre il grande vantaggio - dal punto di vista politico e materiale - di assicurare alla Svizzera la sede della Convenzione presso il «Centro internazionale per la conservazione della natura» situato attualmente a Gland (Vaud). Quindi il nostro Paese disporrà d'ora in poi anche del diritto di partecipare, in qualità di osservatore, alle sedute del Comitato permanente della Convenzione il cui numero di membri è evidentemente limitato a un minimo per motivi di risparmio.

La chiave di ripartizione adottata è conforme alla prassi internazionale e si fonda sul sistema delle quote-parti applicato dalle Nazioni Unite.

La decisione di determinare quali zone umide d'importanza internazionale devono essere protette continuerà ad essere presa in collaborazione con i Cantoni; in generale si fonderà sugli articoli 18 e seguenti modificati della legge federale del 1° luglio 1966 sulla protezione della natura e del paesaggio (RS 451), adottati dall'Assemblea federale il 19 giugno 1987 e messi in vigore dal nostro Consiglio il 1° febbraio 1988 (RU 1988 254), il cui obiettivo è la salvaguardia delle specie e dei loro biotopi nonché sull'articolo 211 LCP che delimita riserve per uccelli acquatici e di passo d'importanza internazionale.

Il contributo ordinario che la Svizzera dovrà pagare in quanto Parte contraente della Convenzione è stato fissato in media a circa 8 332 franchi (\$ USA 4 901.- al corso di cambio del 15 dicembre 1986) per gli anni 1988-1990, in base alla chiave di ripartizione adottata dalla terza Conferenza ordinaria di Regina. A contare dal 1988, questa somma sarà a carico di un nuovo credito ad hoc del bilancio, credito che sarà compensato mediante la riduzione proporzionale di quello ordinario destinato alla protezione della natura e del paesaggio.

Per la sopravvivenza della fauna e soprattutto degli uccelli migratori il nostro piccolo Paese al centro dell'Europa dipende ampiamente dalla volontà e dalle possibilità materiali di conservazione fra l'altro delle zone umide di Paesi europei e africani posti lungo l'asse Nord-Sud percorso dagli uccelli durante le migrazioni stagionali. Quindi attribuiamo grande importanza alla Convenzione e siamo oltremodo interessati a che sia applicata efficacemente nel più breve tempo possibile soprattutto nei Paesi africani in via di sviluppo. Occorrono

pertanto grandi mezzi finanziari che superano le possibilità del bilancio ordinario della Convenzione. La Svizzera, quale Paese ricco e sede della Convenzione, è in dovere di seguire l'esempio di altre Parti contraenti europee – come i Paesi Bassi o la Danimarca – pagando contributi volontari regolari per il finanziamento di progetti concreti di studio, pianificazione, gestione, manutenzione, conservazione o restaurazione di biotopi umidi d'importanza internazionale che presentano un interesse diretto per la sopravvivenza delle specie animali migratrici protette nel nostro Paese. A tal fine è previsto di versare, a contare dal 1988, una somma annua di 100 000 franchi che sarà iscritta a bilancio in una voce ad hoc. I contributi ordinari e volontari non richiedono mezzi finanziari aggiuntivi per il bilancio.

Come già detto, il nostro Paese ospiterà, insieme con il Cantone di Vaud, la quarta sessione ordinaria della Conferenza delle Parti contraenti nel 1990. Trattasi della prima riunione dell'organo supremo della Convenzione che avrà luogo sulla base del nuovo testo – che si spera sia entrato in vigore per quell'epoca – e con le strutture definitive (Ufficio e Comitato); inoltre avvierà una nuova fase per l'applicazione di questo strumento internazionale tanto importante per la Svizzera. Il 20 maggio 1987 abbiamo deciso di incaricare il DFI di sottoporci per tempo una proposta per l'organizzazione e il finanziamento della conferenza.

#### **4 Programma di legislatura**

Il disegno è menzionato nel rapporto sul programma di legislatura 1987-1991 (FF 1988 I 339 allegato 2).

#### **5 Basi giuridiche**

##### **51 Costituzionalità**

La Convenzione è stata conclusa conformemente all'articolo 8 della Costituzione federale ed è stata approvata dall'Assemblea federale il 19 giugno 1975 in virtù dell'articolo 85 numero 5 della Costituzione federale. La presente modificazione della Convenzione si basa sugli stessi fondamenti costituzionali. Gli emendamenti adottati dalla Conferenza straordinaria delle Parti contraenti in Regina modificano sostanzialmente la struttura della Convenzione a un punto tale che la loro ratificazione da parte della Svizzera deve essere considerata come un'adesione a un'organizzazione internazionale. In un simile caso, l'approvazione da parte dell'Assemblea federale giusta l'articolo 85 numero 5 della Costituzione federale sottostà al referendum facoltativo conformemente all'articolo 89 capoverso 3 lettera b della Costituzione federale.



**52      Forma dell'atto legislativo**

Conseguentemente per l'approvazione degli emendamenti agli articoli 6 e 7 della Convenzione deve essere emanato un decreto d'obbligatorietà generale assoggettato al referendum giusta l'articolo 6 capoverso 2 della legge federale del 23 marzo 1962 sui rapporti fra i Consigli (RS 171.11).

1615

**Decreto federale**

**concernente la modificazione della Convenzione  
sulle zone umide d'importanza internazionale  
segnatamente come habitat degli uccelli acquatici e palustri**

del

---

*L'Assemblea federale della Confederazione Svizzera,*

visto l'articolo 8 della Costituzione federale;

visto il messaggio del Consiglio federale del 17 febbraio 1988<sup>1)</sup>,

*decreta:*

**Art. 1**

<sup>1</sup> È approvata la modificazione del 28 maggio 1987 della Convenzione del 2 febbraio 1971<sup>2)</sup> sulle zone umide d'importanza internazionale segnatamente come habitat degli uccelli acquatici.

<sup>2</sup> Il Consiglio federale è autorizzato a ratificarla.

**Art. 2**

Il presente decreto sottostà al referendum facoltativo (art. 89 cpv. 3 lett. b Cost.).

1616

<sup>1)</sup> FF 1988 II 1

<sup>2)</sup> RS 0.451.45

**Convenzione  
sulle zone umide d'importanza internazionale  
segnatamente come habitat degli uccelli acquatici  
e palustri**

*Traduzione<sup>1)</sup>*

**Modificazione del 28 maggio 1987**

---

*Articolo 6*

*1. Il testo vigente del paragrafo 1 è sostituito dal testo seguente:*

1. È istituita una Conferenza delle Parti contraenti per esaminare e promuovere l'applicazione della presente convenzione. L'ufficio di cui nel paragrafo 1 dell'articolo 8 convoca sessioni ordinarie della Conferenza ad intervalli di tre anni al massimo, se la Conferenza non decide altrimenti, e sessioni straordinarie a domanda scritta di almeno un terzo delle Parti contraenti. La Conferenza delle Parti contraenti stabilisce, in ogni sessione ordinaria, la data e il luogo della prossima sessione ordinaria.

*2. Il periodo introduttivo del paragrafo 2 recita:*

2. La Conferenza delle Parti contraenti è competente:

3. In fine del paragrafo 2 è inserito un capoverso supplementare del tenore seguente:

2. ...

f. per adottare altre raccomandazioni o risoluzioni necessarie all'operosità della presente convenzione.

*4. È aggiunto un paragrafo 4 del tenore seguente:*

4. La Conferenza delle Parti contraenti adotta un Regolamento interno in ogni sua sessione.

*5. Sono aggiunti un paragrafo 5 e un paragrafo 6 del tenore seguente:*

5. La Conferenza delle Parti contraenti allestisce ed esamina regolarmente il disciplinamento finanziario della presente convenzione. In ogni sua sessione ordinaria approva il preventivo per l'esercizio seguente alla maggioranza dei due terzi delle Parti contraenti presenti e votanti.

6. Ogni Parte contraente contribuisce al bilancio secondo una chiave di ripartizione adottata all'unanimità dalle Parti contraenti presenti e votanti a una sessione ordinaria della Conferenza delle Parti contraenti.

<sup>1)</sup> Dal testo originale francese.

Zone umide d'importanza internazionale segnatamente come habitat  
degli uccelli acquatici e palustri

---

*Articolo 7*

*Il paragrafo 2 è sostituito dal testo seguente:*

2. Ogni Parte contraente rappresentata a una Conferenza dispone di un voto, le raccomandazioni, le risoluzioni e le decisioni essendo adottate alla maggioranza semplice delle Parti contraenti presenti e votanti, salvo che la presente convenzione non preveda altrimenti.

1617