

## **La pianificazione territoriale alpina nella gestione dei conflitti, il punto di vista di CIPRA Internazionale**

Il mio intervento si apre con una presentazione del lavoro svolto da CIPRA Internazionale sulle prospettive di pianificazione territoriale finalizzate al superamento dei conflitti d'uso nel contesto della transizione energetica. La maggior parte dei riferimenti proviene dagli atti della Conferenza annuale della CIPRA 2025, dedicata al tema *“Pianificazione del territorio alpino”* e organizzata in collaborazione con la rete AlpPlan dell'Accademia per lo Sviluppo Territoriale dell'Associazione Leibniz.

La CIPRA – Commissione Internazionale per la Protezione delle Alpi – si è occupata a lungo di pianificazione territoriale alpina e rappresenta oggi un partner di rilievo per la rete AlpPlan. Quest'ultima, promossa dal gruppo di lavoro europeo AlpPlan dell'Accademia per lo Sviluppo Territoriale dell'Associazione Leibniz, costituisce una rete dedicata alla pianificazione territoriale alpina che mette in relazione ricerca e pratica. Attraverso una piattaforma di esperti indipendenti, AlpPlan elabora soluzioni sostenibili per affrontare le sfide presenti e future dello sviluppo alpino.

Il punto di partenza condiviso dal gruppo è ben definito: la decarbonizzazione deve accelerare per mitigare gli effetti del cambiamento climatico. Tuttavia, la produzione energetica, un tempo concentrata in pochi poli, tende oggi a distribuirsi in modo sempre più capillare sul territorio grazie a fonti rinnovabili come il fotovoltaico e l'eolico. Le Alpi, storicamente produttrici di energia idroelettrica, si trovano così di fronte alla sfida di conciliare lo sviluppo energetico con la tutela del paesaggio. In questo contesto, la pianificazione territoriale alpina assume un ruolo strategico nel coordinare la transizione energetica con la conservazione ambientale.

Pur nella consapevolezza che la transizione energetica richiede un insieme integrato di misure — dal risparmio energetico all'aumento dell'efficienza e alla produzione di energia — l'attenzione si è concentrata soprattutto sulla produzione e distribuzione di energia da fonti rinnovabili, poiché la loro espansione, comprese le infrastrutture di rete, presenta il maggior potenziale di conflitto a causa dell'impatto territoriale che ne deriva.

In vista dell'evoluzione della normativa europea, la CIPRA, insieme alla rete AlpPlan, ha individuato tre ambiti chiave per promuovere una pianificazione energetica e territoriale efficace e sostenibile nelle Alpi: le Infrastrutture verdi, la Partecipazione e la Cooperazione intersettoriale. Le Infrastrutture verdi corrispondono a una rete pianificata di aree naturali e seminaturali che fornisce servizi ecosistemici, favorendo biodiversità e connettività ecologica e che in quanto tali devono essere tutelate. La Partecipazione implica il coinvolgimento attivo di decisori, esperti e cittadini nel processo di pianificazione, per promuovere dialogo, trasparenza e coordinamento. La Cooperazione intersettoriale riguarda l'integrazione di aspetti ecologici, economici e sociali, con l'obiettivo di garantire uno sviluppo equilibrato e armonioso del territorio alpino. Per ciascun ambito sono stati definiti i principali requisiti

legali, finanziari e di governance per gestire i conflitti tra energie rinnovabili, restauro ambientale e bisogni locali.

<b>Green Infrastructure</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>► Strategic Environmental Assessment (SEA)</li> <li>► Monitoring</li> <li>► Nature-based Solutions</li> <li>► (Digital) Tools</li> </ul>	<b>Participation</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>► Local knowledge</li> <li>► Early stage/continuous Involvement</li> <li>► Regional visions</li> <li>► Transparency</li> <li>► Citizen Involvement</li> </ul>	<b>Cross-sectoral Cooperation</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>► Landscape approaches</li> <li>► Mediation</li> <li>► Multi-level coordination</li> <li>► Resources/capacity building</li> </ul>
---	---	--

#### Thematic field: Green Infrastructure (GI)

Thematic impulse	Main legal requirements	Main financial requirements	Main governance requirements
Addressing <b>negative effects of governmental subventions</b> on nature restoration efforts	Limiting the legal possibilities of (regional) governments to enforce subventions that rule out current nature laws	Limiting subventions that support "quick and dirty" solutions for renewable energy development	Limiting the possibilities of government actions that do not follow parliamentary decisions
Evaluation of <b>ecosystem services</b> for specific land use types at local and regional level	Further defining legal foundations that enable either single-case adaptation or cascaded planning mechanisms	Providing financial resources for planning staff and education as well as compensation payments for landowners	Making data available and communicating it between thematic bodies in administrations and towards the public
Evaluation of <b>multifunctional land use potentials</b> for planning procedures	Enabling legal context to make data on land ownership and geological processes available as basis for multifunctionality analysis	Making financial resources available for administrations/ research and for compensation of economic losses of private landowners	Involving owners of affected areas in planning processes at an early stage to take precautions and agree on appropriate coordination/ compensation
Harmonisation of <b>Environmental Impact Assessment (EIA) and Strategic Environmental Assessment (SEA)</b> for coherent GI planning	Harmonising the application of existing laws on EIA and SEA procedures within the Alpine region, particularly for cross-border and transnational projects	Improving the involvement of the European Investment Bank (EIB) to support actions and projects to integrate RED III and GI	Creating an explicit reference to the role EIA and SEA in the inclusion of NRI and RED III objectives at the Alpine Convention level
Joint Integration of <b>Renewable Energy Acceleration Areas and Nature Restoration Areas</b> in spatial planning	Promoting a comprehensive legal approach to policies that contribute together to the "carbon neutral 2050" target at EU level	Improving the role of the European Investment Bank (EIB) and of ERDF 2021 –2027 Programmes (including ETC)	Setting up an Alpine Convention task force to address the cross-cutting aspects of spatial planning, energy transition and biodiversity protection
Low-conflict expansion areas for renewable energy by promoting <b>multifunctional landscape use and clear zoning</b>	Adapting legal foundations of spatial planning to establish corresponding zoning categories for (multifunctional) GI	Providing financial support for education of administration staff regarding multifunctional land use	Promoting close coordination between the responsible authorities, including binding coordination meetings.
Designation of <b>exclusion zones</b> parallel to acceleration areas ensuring the preservation of open spaces with high restoration potential	Including exclusion zones as an obligatory planning instrument in legal foundations	—	Promoting close coordination between the responsible authorities, including binding coordination meetings.
<b>Impact monitoring</b> of the energy transition on the environment and living species	Introducing biodiversity protection measures in legal acts for renewable energy planning and development	Financially supporting comprehensive data collections that are accurate for decision making at local level	Prioritise fauna and flora investigations in renewable energy project sectors identified in town planning documents to prevent Irreversible Impacts

Thematic impulse	Main legal requirements	Main financial requirements	Main governance requirements
Discouraging the use of GI areas for PV by providing a <b>solar cadastre</b> that only highlights <b>existing building areas</b>	Including energy in town planning documents (diagnosis of energy resources and needs, solar cadastre and zoning)	Setting aside a budget for setting up the solar cadastre and for promoting the project to the general public and to project sponsors	Promoting the solar cadastre tool, which also takes biodiversity issues into account, in co-operation with energy providers/investors
Consolidation of <b>natural hazard prevention</b> and overall GI through <b>Nature-based Solutions</b> and binding <b>risk-based spatial planning</b>	Determining the legal provisions for appropriate planning measures (e.g. building bans and building with technical protection measures)	Providing resources for the analysis of risk (type and intensity of use and susceptibility to damage) posed by existing or intended land uses	Proactively carrying out natural hazard planning by means of open space planning, which also contributes to climate and biodiversity protection
Comprehensive consideration of GI through <b>digital tools for landscape planning</b> in the energy transition	Adapting the legal basis to link legal criteria (for planning and approval of renewable energies) closer to available landscape functions data	Financially supporting the development of comprehensive digital tools that fit specific planning tasks ("planning support systems")	Using the respective tools for cross-sectoral coordination within administrations and for coordination with public/expert participation
<b>Integration of GI into energy planning</b> supporting energy transitions, ecological connectivity and biodiversity conservation	Integrating GI into planning at diverse levels, e.g. in regional landscape planning policies, in connection with Natura 2000 Network and EU GI Strategy	—	Integrating the paradigm of GI in planning at diverse administrative scales, enabling the integrated planning of both natural and degraded areas alongside energy innovations

### Thematic field: Participation

Thematic impulse	Main legal requirements	Main financial requirements	Main governance requirements
<b>Participation</b> from the <b>early stage</b> of spatial planning for renewable energy installations for the definition of RAAs on a regional scale (not for single projects)	Organising planning procedures to be more bottom-up from the beginning, integrating the regional scale more strongly into planning processes	Providing funds for these processes (as well as expertise by moderating organisations)	Involving organisations acting on a regional scale as neutral and moderating partners (e.g. parks), including the estimations of "average citizens" on suitable areas for RE and developing dialogue between nature conservation and RE stakeholders
<b>Early, transparent and systematic</b> public participation, supplemented by <b>regular participation formats</b> (e.g. dialogue forums)	Anchoring of public participation by law, including in the sense of the Aarhus Convention, more strongly in spatial planning processes	Providing staff resources for the coordination and realisation of public participation (e.g. for designation process of RAAs)	Promoting carefully prepared and modernised formats for Strategic Environmental Assessments (SEA)
<b>Interactive 3D visualisations</b> to promote the emergence of shared visions and thus the identification of low-conflict locations	Establishing legal obligations to harmonise and provide necessary geodata	Providing financial resources for the preparation and realisation of visualisations by experts as preparation	Making open access data available, which is also harmonised, so that visualisation programs can be used in as many regions as possible
Integration of <b>existing traditional local knowledge</b> and narratives on energy efficiency into spatial planning processes	Incorporating provisions for the documentation, assessment and integration of local knowledge into planning documents	Allocation funding for research and documentation of traditional local knowledge and to support community engagement activities	Improving interdisciplinary collaboration between spatial planners, anthropologists, sociologists, etc. and community members via dedicated platforms
Fostering renewable energy adoption and climate change adaptation through <b>collective action</b> and <b>local engagement</b> in <b>Renewable Energy Communities (RECs)</b>	Establishing legal foundations in line with the 2019 European Green Deal, European directives and National Laws	Providing financial support opportunities for the establishment of RECs	Promoting participatory governance and citizen-led renovation

### Thematic field: Cross-sectoral cooperation

Thematic impulse	Main legal requirements	Main financial requirements	Main governance requirements
<b>Landscape approach</b> to achieve cross-sectoral cooperation, thinking on a landscape level (what services does landscape provide?)	Mandatory integration of landscape roundtables in planning processes	Providing funds and professional support for this planning step	Bringing different sectors together and thinking on a landscape level, finding a common language and understanding the needs of other stakeholders
Enhanced <b>cross-sectoral, parallel and integrative planning</b> , enabling better management of land use conflicts	Using "soft instruments" and continuously communicating land saving and sustainability targets, addressing local landowners and sectoral planning	Providing financial resources for cross-sectoral events and time for communicative exchange	Including cross-sectoral exchange and highlighting mandatory exchanges, drawing on network analyses or visualisation tools
Strengthen the <b>collaboration</b> between the institutional and administrative bodies with spatial planning competences, strengthening <b>Territorial Impact Assessment (TIA)</b>	Formal address of the EU to approach in a comprehensive and integrated way renewable energy and biodiversity policies to implement RED III and NRI, avoiding potential conflict.	Involving the European Investment Bank (EIB) to support actions and projects to integrate RED III and Biodiversity protection areas into planning and financing of climate-oriented solutions	Promoting soft planning to approach common issues at cross-border or transnational level by different bodies and institutions with competence in strategic and operative planning (ETC projects, EU-SALP AGs, AC WG's).
<b>Mediating role</b> for Alpine spatial planning by creating <b>joint platforms</b> and <b>exchange formats</b> for cross-sectoral collaboration	No legal requirements are necessary, but a legal basis can help to standardise such processes	Providing sufficient financial resources for creating valuable exchange formats, including trained staff	Enhancing cooperation, creating context-specific platforms and getting all stakeholders involved
Integration of <b>changed assessment bases</b> and <b>climate impacts on renewable energy projects</b> into planning decisions	Upgrading of climate-proofing, possibly integration with Strategic Environment Assessment or Environmental Impact Assessment	Enabling additional institutional capacities for the implementation of climate-proofing	Systematic integration of climate impacts into all planning and decision-making levels, cooperation between authorities with energy planning relevance and project developers

Per quanto riguarda le Infrastrutture verdi, è fondamentale prestare particolare attenzione ai siti caratterizzati da elevata fragilità biologica ed ecosistemica, ricchi di biocenosi, specie o habitat di prioritario interesse per la conservazione. Ogni progetto di impianto deve includere un vero e proprio “progetto di paesaggio”, specifico per il luogo che si intende trasformare, in modo da integrare sviluppo energetico e tutela ambientale.

La Partecipazione rappresenta un elemento altrettanto cruciale nel processo decisionale, fin dalle fasi iniziali. La trasparenza e il protagonismo delle comunità locali non solo rafforzano il dialogo tra cittadini, esperti e decisori, ma contribuiscono a modellare la transizione energetica secondo le esigenze dei territori. Se da un lato è inevitabile la realizzazione di impianti per accompagnare la rivoluzione energetica, dall'altro è altrettanto importante incentivare un “movimento dal basso”: i prosumer — produttori e consumatori di energia — costituiscono la chiave per declinare la transizione energetica a livello locale. Promuovere e sostenere un loro diffuso aumento permette di creare un sistema di generazione energetica distribuito, partecipativo e condiviso dai cittadini.

In questo contesto, i Piani per la Transizione Ecologica devono necessariamente dialogare con i Piani Paesaggistici, nonché con il sistema delle aree protette e la Rete Natura 2000. Solo attraverso un equilibrato calcolo delle priorità sarà possibile conciliare la produzione energetica con la tutela del paesaggio e della biodiversità, proteggendo le Alpi dalle crescenti minacce derivanti dalla crisi climatica.

Questo modello di approccio pragmatico ai conflitti tra energia e ambiente mette in luce come la pianificazione rappresenti un metodo razionale e strutturato per affrontare e risolvere i conflitti: non si basa sull'emotività o sulle reazioni “di pancia”, ma su un processo di analisi e confronto tipico della cultura mittel-europea.

La pianificazione consente di superare pregiudizi e semplificazioni — come l'idea che tutti gli imprenditori siano “pirati” mossi esclusivamente da interessi speculativi — e di promuovere invece un atteggiamento aperto e rispettoso, in sintonia con il pensiero nonviolento e con quanto evidenziato dall'esperto di negoziazione Daniel Ruiz nella tavola rotonda precedente sugli approcci alla gestione dei conflitti. Solo in questo modo è possibile distinguere le realtà solide da quelle prive di credibilità.

In questo senso, la pianificazione si colloca all'opposto di un approccio fondato sul sospetto, secondo cui “a pensar male si fa peccato, ma spesso ci si azzecca”: richiede fiducia, rigore, ascolto, capacità di scindere le persone dal problema e volontà di costruire soluzioni condivise. Essa presuppone competenze solide non solo sul piano tecnico, ma anche relazionale, culturale e sociale, insieme alla capacità di acquisire e strutturare conoscenze approfondite sul territorio e sulle comunità coinvolte.

I corpi intermedi, come il CAI, la CIPRA e altri soggetti del terzo settore, possono svolgere un ruolo significativo nella pianificazione territoriale e nella gestione dei conflitti d'uso. Se adeguatamente competenti e riconosciuti nella loro legittimità, essi possono agire come mediatori tra istituzioni, cittadini e portatori di interesse, contribuendo a tradurre le esigenze locali in visioni condivise e strategie operative. La loro presenza favorisce la partecipazione, la

trasparenza e la credibilità dei processi decisionali, consentendo di affrontare i conflitti non solo sul piano tecnico, ma anche su quello sociale e culturale.

Nel contesto alpino, i corpi intermedi possono facilitare il dialogo tra sviluppo energetico e tutela del paesaggio, promuovendo soluzioni equilibrate e coerenti con l'identità dei territori. Per questi soggetti si tratta di una vera e propria scelta di campo culturale, l'unica risposta efficace per conciliare interessi diversi. Questa capacità di conciliazione è essenziale, poiché le energie rinnovabili rappresentano uno strumento fondamentale per uscire dall'era del petrolio, a condizione di riconoscere l'urgenza della transizione.

La stessa logica guida il mio lavoro sui ghiacciai: di fronte alla domanda “che cosa possiamo fare per evitarne la scomparsa?”, non esistono scorciatoie. L'unica via concreta è ridurre le emissioni di gas serra e puntare a un futuro free fuel, libero dai combustibili fossili, applicando responsabilità e lungimiranza sia a livello locale sia globale.

Questa urgenza si manifesta anche nei paesaggi che ci circondano, che stanno cambiando a vista d'occhio a causa della crisi climatica. La frana di Blatten in Svizzera, che abbiamo visitato di recente con la Carovana dei Ghiacciai, rappresenta un segno tangibile di questi cambiamenti e del modo in cui la natura reagisce a pressioni sempre più intense — dagli eventi meteorologici estremi alle trasformazioni climatiche — cancellando progressivamente straordinari paesaggi. Di fronte a questi segnali concreti, diventa evidente che la risposta alla crisi climatica non può limitarsi alla consapevolezza, ma richiede azioni concrete a più livelli.

Per me, azioni concrete significano due livelli di impegno complementari: a livello personale, compiere scelte di sobrietà e responsabilità nella vita quotidiana; a livello collettivo, adottare misure efficaci di contrasto alla crisi climatica, cioè interventi di mitigazione. Mitigare implica anche accettare che alcune decisioni possano comportare disagi e compromessi, pur riconoscendo che esiste un limite oltre il quale non è possibile spingersi.

È però fondamentale evitare errori concettuali: non si possono mettere sullo stesso piano infrastrutture per energie rinnovabili e interventi come l'innervamento artificiale o la costruzione di una cabinovia. Si tratta di questioni profondamente diverse per finalità, impatti e coerenza con gli obiettivi di sostenibilità. La transizione energetica richiede quindi chiarezza, rigore e responsabilità.

Assumersi la responsabilità significa interrogarsi su quale futuro vogliamo contribuire a costruire, senza delegare ad altri le decisioni che riguardano il bene comune, per poi intervenire solo a posteriori criticando o opponendosi alle scelte altrui. È un atteggiamento diffuso quello di disinteressarsi finché un progetto non tocca direttamente la propria sfera personale — “finché non arriva sotto casa” — ma questo approccio mina la possibilità di una reale governance condivisa del territorio.

La responsabilità implica invece partecipazione attiva, informata e continuativa: significa prendere parte ai processi decisionali, comprendere la complessità delle scelte, accettare la necessità di mediazioni e contribuire con idee, proposte e visioni. Solo così la pianificazione

può diventare un atto collettivo e democratico, capace di generare futuro e non soltanto di gestire il presente — secondo una logica davvero win-win.

12 ottobre 2025

Vanda Bonardo, presidente CIPRA Italia