

02.030

**Rapporto del Consiglio federale
«Strategia per uno sviluppo sostenibile 2002»**

del 27 marzo 2002

Compendio

L'anno 2002 è caratterizzato dalla ricorrenza dei «10 anni dopo Rio». Quest'estate si terrà a Johannesburg il «Vertice mondiale per lo sviluppo sostenibile» che ri-prenderà il tema della Conferenza delle Nazioni Unite sull'ambiente e lo sviluppo di Rio de Janeiro del 1992. Per l'occasione, il Consiglio federale presenta una strategia rinnovata per uno sviluppo sostenibile in Svizzera.

Al fine di dirigere i lavori successivi alla Conferenza di Rio, nel marzo del 1993 il Consiglio federale ha istituito a livello direzionale il Comitato interdipartimentale di Rio (CIRio), del quale fanno parte tutti i servizi federali con compiti nell'ambito dello sviluppo sostenibile. Questo Comitato ha diretto anche i lavori per la presente strategia.

Nel quadro del CIRio è stata elaborata, in vista dei «5 anni dopo Rio», una prima strategia su «Lo sviluppo sostenibile in Svizzera», approvata dal Consiglio federale nel 1997. La «Strategia per uno sviluppo sostenibile 2002» si basa sulla politica del 1997, proseguendola e sviluppandola. La nuova strategia persegue un approccio più globale e mira a un'integrazione a livello nazionale dei principi dello sviluppo sostenibile in tutti i settori della politica. Per ancorare meglio quest'approccio globale, la nuova Costituzione federale prevede che si faccia riferimento allo sviluppo sostenibile in tutte le leggi e in tutti i programmi, concezioni e progetti.

Il Consiglio federale fonda la propria politica dello sviluppo sostenibile su un ampio consenso attorno a questo processo. Esso considera lo sviluppo sostenibile come un campo d'attività politica che tratta in modo globale il tema di come garantire uno sviluppo compatibile con le esigenze delle generazioni future e che a tal fine affronta parimenti sfide ecologiche, economiche e sociali attuando le pertinenti politiche. Di conseguenza, la presente strategia è confrontata con un ampio spettro tematico: economia e competitività; politica finanziaria; ricerca, tecnologia e formazione; coesione sociale; salute; ambiente e risorse naturali; ordinamento del territorio; mobilità; relazioni internazionali.

Gli elementi centrali della Strategia 2002 sono:

- la ricerca di un rapporto equilibrato fra i tre pilastri dello sviluppo sostenibile (economia, società, ambiente);
- la realizzazione di una concezione di ampia portata, ossia una strategia non limitata ad alcune politiche settoriali;
- l'impostazione delle misure orientata in funzione dell'azione e dell'efficacia nel senso di un piano d'azione concreto;
- il coinvolgimento dei Cantoni, dei Comuni, della società civile e del settore privato.

Sulla base dei fondamenti concezionali elaborati dall'IDARio, con la «Strategia per uno sviluppo sostenibile 2002» il Consiglio federale ha individuato dieci campi d'attività con complessivamente 22 misure.

Il Consiglio federale stabilisce anche le condizioni quadro e le responsabilità per l'implementazione della strategia. La strategia è stabilita per una durata di sei anni, cioè fino alla fine della legislatura 2004-2007. Per l'attuazione di ciascuna misura è definito un quadro temporale. È previsto un sistema di controlling e di valutazione per la verifica dei risultati delle misure al fine di assicurare un regolare resoconto. Inoltre, i partenariati e gli sforzi comuni di comunicazione con i Cantoni, i Comuni, la società civile e il settore privato dovranno contribuire al successo dell'attuazione.

Rapporto

1 Situazione di partenza

1.1 Mandato

Al fine di dirigere i lavori successivi alla Conferenza delle Nazioni Unite sull'ambiente e lo sviluppo di Rio de Janeiro del 1992, nel marzo 1993 il Consiglio federale ha istituito a livello direzionale il Comitato interdipartimentale di Rio (CIRio), di cui fanno parte i servizi federali con compiti nell'ambito dello sviluppo sostenibile.

Nel quadro del CIRio è stata elaborata una prima strategia «Lo sviluppo sostenibile in Svizzera» approvata dal Consiglio federale nel 1997, ossia a cinque anni di distanza dalla Conferenza di Rio. Come evidenziato nella prefazione alla strategia del 1997, essa non era intesa come uno strumento esaustivo, ma si concentrava volutamente su «un numero quanto più possibile ristretto di misure attuabili che rafforzano e completano le attività già in corso nell'ambito del programma di legislatura 1995-99»¹.

In occasione di un rapporto intermedio sullo stato d'attuazione della strategia², l'11 dicembre 2000 il Consiglio Federale ha incaricato l'amministrazione di procedere a una rielaborazione della strategia: «Il DATEC (in collaborazione con il DFAE e il DFE) sottoporrà al momento stabilito una proposta con i nuovi fondamenti per l'ulteriore sviluppo della strategia del Consiglio federale», indicando come momento stabilito l'anno 2002. L'ulteriore sviluppo della strategia per uno sviluppo sostenibile è contemplato anche nel Rapporto sul programma di legislatura 1999-2003³.

Nel 2002, a dieci anni di distanza dal Vertice sulla Terra, il mondo e quindi anche la Svizzera effettuano un bilancio del «dopo Rio». Nell'estate di quest'anno si terrà a Johannesburg (Sudafrica) un Vertice sulla Terra dedicato allo sviluppo sostenibile, che darà seguito ai lavori intrapresi a Rio. In questo contesto e per questa occasione il Consiglio federale presenta con questo rapporto una strategia rinnovata per lo sviluppo sostenibile.

La «Strategia per uno sviluppo sostenibile 2002» si basa su quella del 1997 e ne costituisce un ulteriore sviluppo. Essa è più completa della strategia precedente, volutamente selettiva. La nuova strategia persegue la presa in considerazione dei principi dello sviluppo sostenibile in tutto il Paese e in tutte le politiche settoriali. Il relativo fondamento è dato dalla revisione totale della Costituzione federale del 1999 che ha elevato lo sviluppo sostenibile al rango di un obiettivo dello Stato.

Con decreto dell'11 dicembre 2000, il Consiglio federale ha conferito agli Uffici l'incarico di proseguire l'attuazione delle misure della Strategia 1997 in base alle conclusioni del rapporto intermedio. La tabella in *allegato* mostra che cosa ciò comporta in relazione a un eventuale proseguimento nella Strategia 2002.

¹ Rapporto del 9 aprile 1997 Strategia «Lo sviluppo sostenibile in Svizzera», FF **1997** III 897.

² Rapporto intermedio dell'11 dicembre 2000 «Stato d'attuazione della strategia Sviluppo sostenibile in Svizzera».

³ Rapporto del 1° marzo 2000 sul programma di legislatura 1999-2003, FF **2000** 2037; cfr. la rubrica «Altri oggetti» nel settore Ambiente e infrastruttura.

1.2 La nuova Costituzione federale

Un evento chiave degli anni Novanta per lo sviluppo sostenibile è l'approvazione della nuova Costituzione federale del 1999 in cui esso è ancorato in diversi punti.

Nel preambolo, il testo costituzionale richiama, tra l'altro, il Popolo svizzero e i Cantoni alla responsabilità verso le generazioni future.

L'articolo 2 tratta dello scopo superiore della Confederazione. Questo comprende la promozione sostenibile della comune prosperità, della coesione interna e della pluralità culturale (cpv. 2) come pure l'impegno per la conservazione duratura delle basi naturali della vita e per un ordine internazionale giusto e pacifico (cpv. 4). In questo senso il promovimento dello sviluppo sostenibile diviene uno degli obiettivi della Confederazione.

Secondo l'articolo 73 (sviluppo sostenibile) la Confederazione e i Cantoni sono chiamati, in virtù di un mandato d'azione vincolante per gli organi statali di tutti i livelli, a operare a favore di «un rapporto durevolmente equilibrato tra la natura, la sua capacità di rinnovamento e la sua utilizzazione da parte dell'uomo».

L'articolo 54 menziona gli obiettivi a livello di politica estera che riprendono importanti elementi dello sviluppo sostenibile: promovimento del benessere, contributo a ridurre la miseria e la povertà nel mondo, contributo a far rispettare i diritti umani e a promuovere la democrazia, ad assicurare la convivenza pacifica dei popoli nonché a salvaguardare le basi naturali della vita.

L'importanza dello sviluppo sostenibile nella nuova Costituzione federale costituisce una novità essenziale e di vaglia rispetto al testo precedente.

1.3 Il contesto internazionale

ONU

In occasione della Conferenza delle Nazioni Unite sull'ambiente e lo sviluppo di Rio de Janeiro del 1992, i governi hanno approvato, con la Dichiarazione di Rio, 27 principi universalmente validi intesi a orientare gli impegni a livello internazionale per il conseguimento dell'obiettivo di uno sviluppo sostenibile. Un altro grande risultato della Conferenza è stato il raggiungimento di un accordo fra i governi per l'adozione di un piano d'azione concreto per il XXI secolo, l'Agenda 21. Il Piano d'azione per lo sviluppo sostenibile esige tra l'altro dagli Stati che come la Svizzera lo hanno adottato, l'elaborazione di strategie nazionali. L'Assemblea generale delle Nazioni Unite ha deciso in occasione della sua seduta straordinaria del 1997 che queste siano da adottare al più tardi entro il 2002. Nella dichiarazione del Vertice del Millennio, i capi di Stato e di governo hanno rinnovato il proprio sostegno al programma dell'Agenda 21.

OCSE

A giudizio dell'OCSE, le misure finora adottate per il conseguimento degli obiettivi della sostenibilità non sono sufficienti. Benché si registrino alcuni successi, il bilancio elaborato dall'OCSE è, nel suo insieme, inquietante: nella gestione e nella conservazione delle risorse di acqua e suolo nonché per quanto riguarda la diversità

delle specie, la situazione è considerevolmente peggiorata. Un quarto della popolazione nei Paesi in via di sviluppo vive tuttora in condizioni di estrema povertà. Occorre altresì presumere che la crescita demografica subirà un'ulteriore accelerazione e che la diffusione delle malattie non si arresterà. La persistenza della povertà e delle disparità costituisce un grave ostacolo a un futuro di pace, sicurezza, giustizia, solidarietà e al mantenimento di un ambiente intatto a livello globale, nazionale e regionale⁴.

In considerazione di questa situazione, l'OCSE ha elaborato una «Guida pratica per le strategie dello sviluppo sostenibile»⁵ allo scopo di aiutare i Paesi ad affrontare tale compito. In questo documento è messa in evidenza l'importanza della partecipazione e la necessità di collegare i livelli nazionale e locale. Il rapporto contiene speciali raccomandazioni per i settori del mutamento climatico e della gestione delle risorse naturali, poiché in tali settori i rischi di uno sviluppo non sostenibile appaiono particolarmente elevati.

Unione europea

In occasione della riunione svoltasi a Göteborg nel giugno del 2001, il Consiglio europeo ha adottato una strategia propria per lo sviluppo sostenibile. In base a tale dichiarazione d'intenti gli effetti economici, sociali e ambientali di tutte le politiche vanno esaminati in modo coordinato e presi in considerazione nel processo decisionale. Per migliorare il coordinamento di tali politiche, il Consiglio europeo invita gli Stati membri a delineare e implementare strategie proprie. La strategia del Consiglio è volutamente limitata a determinate problematiche settoriali in cui sono ravvisate gravi minacce. A complemento delle già adottate decisioni nei settori della povertà, dell'emarginazione sociale e dell'invecchiamento della popolazione⁶ sono stati stabiliti obiettivi e misure per quattro settori prioritari:

- lotta ai cambiamenti climatici e maggiore impiego di agenti energetici puliti, segnatamente allo scopo di elevare al 22 per cento il contributo dell'elettricità prodotta da fonti energetiche rinnovabili al consumo totale dell'UE;
- garanzia di una mobilità ecologicamente sostenibile e di corrispondenti mezzi di trasporto mediante investimenti in infrastrutture destinate prioritariamente ai trasporti pubblici e alle ferrovie nonché mediante la piena internalizzazione dei costi sociali ed ambientali dei trasporti;
- riduzione delle minacce per la salute pubblica, per esempio attraverso l'elaborazione entro il 2004 di una politica in materia di sostanze chimiche e mediante la creazione di una rete europea di sorveglianza e allarme tempestivi sulle questioni sanitarie;
- maggiore sensibilizzazione verso una gestione più responsabile delle risorse naturali, nel senso che nell'agricoltura vengono promossi metodi di produzione sostenibili dal punto di vista ambientale', che sono ripristinati habitat e sistemi naturali e che viene arrestato il deterioramento della biodiversità entro il 2010.

⁴ OECD: Policies to Enhance Sustainable Development. Parigi 2001.

⁵ OECD: Guide pratique pour les stratégies de développement durable. Parigi 2001.

⁶ Commissione delle comunità europee. Strategia di Lisbona per il settore della politica sociale. Marzo 1999.

A titolo complementare, la strategia dell'Unione europea prevede azioni per il miglioramento della comunicazione tra gli Stati membri nonché per la mobilitazione della popolazione e delle grandi imprese. A partire dal 2002, la Commissione organizza pertanto, tra l'altro, ogni due anni un «Forum delle cerchie interessate» per coinvolgere un largo pubblico nella valutazione della strategia dell'UE.

Strategie nazionali in Europa

Un confronto tra le strategie dei singoli Paesi europei è difficile poiché tanto le premesse quanto i contenuti presentano grandi differenze. In diversi Paesi le iniziative in corso sono parallele agli sforzi della Svizzera. Nondimeno, si constata che la maggior parte dei Paesi europei hanno elaborato strategie per uno sviluppo sostenibile o sono in procinto di farlo.

Alcune strategie nazionali, come per esempio quella italiana, sono orientate piuttosto verso l'aspetto ambientale. Altri Paesi, come la Gran Bretagna, la Germania, la Francia o l'Austria, hanno preferito approcci a più largo raggio con pronunciate componenti economiche, sociali ed ecologiche. Anche in Svizzera la Strategia 2002 è stata ampliata tematicamente rispetto a quella del 1997 e comprende ora tra l'altro temi come la mobilità e lo sviluppo territoriale.

Benché le strategie europee dello sviluppo sostenibile siano diverse, esse si basano comunque tutte su un approccio partecipativo. Tutte prevedono strutture anteposte e/o parallele con un'ampia cerchia di attori sotto forma di tavole rotonde, di commissioni o di consigli nazionali per lo sviluppo sostenibile. Anche la nuova strategia svizzera è stata elaborata con la partecipazione dei Cantoni, della società civile e del settore privato mediante una procedura di consultazione usuale nel nostro Paese. Un dialogo ancora più intenso e una procedura partecipativa sono previsti per la fase di concretizzazione e di attuazione delle misure (cfr. il n. 4).

Non tutte le strategie nazionali prevedono sistemi di valutazione. Per l'attuazione della strategia svizzera 2002 sono per contro in preparazione un controlling regolare e valutazioni periodiche (cfr. il n. 4).

1.4 Il processo di messa a punto della strategia e criteri per la scelta delle misure

Come la strategia precedente, anche quella attuale è stata elaborata nel quadro del CIRio. Nell'intento di coinvolgere il maggior numero possibile di politiche settoriali nel processo di sviluppo sostenibile, tutti i servizi federali sono stati chiamati a partecipare alla sua elaborazione.

In una fase di preparazione dedicata all'acquisizione di basi, il 'rapporto d'esperti «Politik der Nachhaltigen Entwicklung in der Schweiz: Standortbestimmung und Perspektiven»⁷ ha svolto un ruolo notevole.

⁷ MAUCH Consulting, INFRAS, Ernst Basler und Partner AG: Politik der Nachhaltigen Entwicklung in der Schweiz: Standortbestimmung und Perspektiven. Bericht im Auftrag des Interdepartementalen Ausschusses Rio (CIRio). Zurigo 2001 (versione per il grande pubblico in italiano: Comitato interdipartimentale di Rio CIRio (ed.): Un avvenire per la Svizzera. Sviluppo sostenibile: un'opportunità per l'economia, l'ambiente e la società, Berna 2001.

Assieme ad altri documenti⁸ questo rapporto ha fornito le basi per l'analisi della situazione e delle sfide. Ne risulta che nei prossimi anni la Svizzera sarà chiamata ad affrontare, sia all'interno sia nel contesto internazionale, numerose sfide rilevanti per lo sviluppo sostenibile attribuibili alla sfera economica, sociale ed ambientale.

Sulla scorta di questa analisi sono stati stabiliti i dieci campi d'attività in base ai quali sono articolate le misure della presente strategia. I testi introduttivi dei campi d'attività, che illustrano la situazione di partenza e gli sviluppi, sono seguiti da una breve visione d'insieme dei principali elementi delle politiche in corso che già adempiono postulati di sostenibilità. Le successive descrizioni delle misure informano sugli aspetti centrali della futura politica nel relativo campo d'attività.

Una importante tappa intermedia è stata il bilancio presentato dalla Svizzera nel luglio del 2001 al Segretariato della Commission on Sustainable Development (CSD) delle Nazioni Unite⁹: una decisione adottata durante l'incontro della CSD nel mese di maggio del 2000 invitava tutti gli Stati ad effettuare una valutazione dell'attuazione dell'Agenda 21 sul piano nazionale come parte del processo internazionale di preparazione a «Rio +10». Il rapporto svizzero informava da un lato gli Stati partner nel processo di Rio sullo stato dell'attuazione dell'Agenda 21 in Svizzera, dall'altro illustrava agli attori svizzeri la situazione attuale dando nel contempo numerosi impulsi in relazione all'analisi e alle misure per la nuova strategia in materia di sviluppo sostenibile del Consiglio federale.

Tutti i servizi federali sono stati chiamati a contribuire, nel quadro di un processo partecipativo, alla determinazione delle misure e alla formulazione di proposte per la strategia. L'insieme delle misure è stato concepito in seno a gruppi di lavoro interdepartimentali composti di rappresentanti di vari uffici che parteciperanno anche alla concretizzazione e all'attuazione. In questo contesto sono stati stabiliti anche i seguenti cardini della nuova Strategia 2002, che rappresentano le condizioni quadro basate sulle linee guida della politica dello sviluppo sostenibile (cfr. il n. 2):

- rapporto equilibrato fra i tre pilastri dello sviluppo sostenibile (economia, società, ambiente);
- applicazione dei principi alla politica interna ed estera;
- impostazione possibilmente orientata all'azione e all'efficacia nel senso di un piano d'azione;
- strategia ad ampio raggio, ossia non soltanto limitata a politiche settoriali isolate;
- rigorosa selezione delle misure all'interno delle singole politiche settoriali in base ai seguenti criteri:
 - a. misure nuove (nessuna politica del Consiglio federale già in corso o decisa),

⁸ Oltre ai documenti che riguardano le singole politiche settoriali, va menzionato segnatamente: Cancelleria federale e Ufficio federale di statistica: Sfide 1999-2003 - Tendenze e possibili temi futuri della politica federale. Rapporto dello Stato maggiore di prospettiva dell'amministrazione federale. Neuchâtel 1998.

⁹ 10 anni dopo Rio 1992 - La Svizzera verso lo sviluppo sostenibile. Rapporto del Consiglio federale svizzero del 3 luglio 2001 all'attenzione del Segretariato della Commission on Sustainable Development.

- b. intergenerazionalità (le misure devono riguardare problemi o dinamiche a lungo termine),
- c. importanza (misure che richiedono un'azione del Consiglio federale),
- d. globalità (integrazione delle tre dimensioni ambiente, economia e società).

Per un progetto di versione sono stati consultati i Cantoni e i gruppi d'interesse. Le loro osservazioni sono state integrate anche nel presente rapporto. I Cantoni, la società civile e il settore privato dovranno essere chiamati a partecipare anche alla fase d'attuazione in quanto a loro è dato d'assumere un ruolo decisivo nei diversi settori tematici in base alle competenze di legge che non sono toccate dalla presente strategia in virtù del principio di sussidiarietà e delle effettive possibilità d'agire.

2 Le linee guida per la politica dello sviluppo sostenibile

Le linee guida della politica del Consiglio federale si basano da un lato sui principi ancorati nelle già menzionate disposizioni della nuova Costituzione federale e dall'altro sul concetto delle tre dimensioni dello sviluppo sostenibile sviluppato in relazione alla Conferenza di Rio, che comprende l'economia, la società e l'ambiente. Le linee guida qui presentate costituiscono un ulteriore sviluppo e un consolidamento delle «Linee direttrici e principi» trasmesse dal Consiglio federale alla CDS nel Rapporto «10 anni dopo Rio - La Svizzera verso lo sviluppo sostenibile»¹⁰.

L'attuale concezione di base dello sviluppo sostenibile non ha conosciuto sostanziali modifiche rispetto alla strategia del 1997. Tuttavia, con la Strategia 2002 è nostra volontà attuare una realizzazione coerente a livello di misure e di esecuzione, come per esempio in relazione all'equivalenza delle dimensioni ambiente, economia e società o alla procedura cooperativa nell'attuazione della strategia.

2.1 Assumere responsabilità per il futuro

Per il Consiglio federale fa tuttora stato la definizione di sviluppo sostenibile¹¹ elaborata in vista della Conferenza di Rio de Janeiro dalla Commissione mondiale per l'ambiente e lo sviluppo e detta, dal nome del presidente di tale commissione, «Definizione di Brundtland». In base a tale definizione è sostenibile uno sviluppo che riesce a soddisfare i bisogni delle generazioni attuali senza ridurre per le generazioni future le possibilità di fare fronte ai propri bisogni.

Questa definizione è basata su un determinato orientamento etico-filosofico. Al posto di un potere illimitato di disporre sul futuro deve subentrare una responsabilità per il futuro sulla base della giustizia tra le generazioni e le regioni del mondo. Infatti, lo sviluppo sostenibile presuppone che le basi vitali siano assicurate, a condizioni di dignità e di equità, a tutti gli esseri umani che popolano e popoleranno il pianeta. Con l'adozione dei documenti della Conferenza di Rio, questo principio

¹⁰ Cfr. nota 9.

¹¹ World Commission on Environment and Development: Our Common Future. Oxford / Nuova York 1987, p. 43.

della responsabilità per il futuro è stato riconosciuto dalla comunità degli Stati – e con essa anche dalla Svizzera – come principio vincolante.

La responsabilità per il futuro presuppone un'etica della parità di diritti e doveri tra partner e Paesi partner equivalenti. I conflitti d'interesse vanno risolti secondo le regole dei diritti legittimi e non secondo quelle della distribuzione del potere. La tutela degli interessi e la responsabilità costituiscono il fondamento di una politica sostenibile e orientata al futuro. Per il Consiglio federale, questo vale sia all'interno sia verso l'esterno: la politica estera svizzera vuole tutelare gli interessi della Svizzera e nel contempo assumere la responsabilità del nostro Paese in quanto membro della comunità degli Stati¹². All'interno, la Svizzera deve da un lato fornire condizioni quadro ottimali quale attraente polo economico e scientifico e dall'altro essere una patria con potenzialità di sviluppo e in grado di offrire buone condizioni di vita ai suoi abitanti.

Responsabilità per il futuro significa anche promuovere a tutti i livelli i principi di prevenzione, causalità e responsabilità quali condizioni quadro fondamentali per un'azione e un comportamento sostenibili sul piano economico, ecologico e sociale.

In una società aperta di impostazione liberale-democratica, tuttavia, è inevitabile e nemmeno indesiderabile che esistano diversi modi di immaginare come concretizzare i contenuti dello sviluppo sostenibile. Il Collegio ritiene che sarebbe presuntuoso voler definire con precisione il presunto corretto sviluppo sostenibile per volerlo stabilire e attuare una volta per tutte. Lo sviluppo sostenibile va considerato invece un processo di ricerca, apprendimento e realizzazione che coinvolge tutta la società.

Lo sviluppo sostenibile si avvicina così ad altri concetti etici fondamentali come per esempio quello della libertà che non possono essere definiti in modo conclusivo e definitivo ma vanno costantemente reinterpretati e ridefiniti nel relativo contesto storico. Lo sviluppo sostenibile viene perciò considerato come un'«idea regolativa» che ispira il processo di apprendimento e organizzazione sociale come compito permanente¹³.

2.2 Considerare in modo equivalente ambiente, economia e società

Lo sviluppo sostenibile si fonda sulle tre dimensioni «responsabilità ecologica», «capacità economica» e «solidarietà sociale». Nel seguito vengono menzionati alcuni criteri per concretizzare gli obiettivi da perseguire per ciascuna dimensione¹⁴.

¹² Rapporto sulla politica estera 2000 - Presenza e cooperazione: tutela degli interessi in un contesto di crescente integrazione internazionale. Rapporto del Consiglio federale del 15 novembre 2000, FF 2001 201.

¹³ Cfr.: Jürg Minsch et al.: Institutionelle Reformen für eine Politik der Nachhaltigkeit. Berlino / Heidelberg 1998, p. 16; MAUCH Consulting, INFRAS, Ernst Basler und Partner AG [nota 7].

¹⁴ I criteri relativi alle tre dimensioni dello sviluppo sostenibile sono tratti dalle seguenti opere: IDARio: Elemente für ein Konzept der Nachhaltigen Entwicklung, Berna 1995; Enquête-Kommission des Deutschen Bundestages: Konzept Nachhaltigkeit, Vom Leitbild zur Umsetzung, Bonn 1998; MAUCH Consulting, INFRAS, Ernst Basler und Partner AG [nota 7].

In relazione alla dimensione «responsabilità ecologica», lo sviluppo è sostenibile se rimane conservato lo spazio vitale per l'uomo, la fauna e la flora e se le risorse naturali vengono sfruttate nel rispetto delle esigenze delle future generazioni. Ciò significa:

- conservare gli spazi naturali e la varietà delle specie;
- mantenere il consumo di risorse rinnovabili (p. es. materie prime che ricre-scono, acqua) sotto il livello di rigenerazione, rispettivamente la disponibilità naturale;
- mantenere il consumo di risorse non rinnovabili (p. es. gli agenti energetici fossili, le materie prime) al di sotto del potenziale di sviluppo delle risorse rinnovabili;
- ridurre l'inquinamento dell'ambiente naturale (acqua, suolo, aria, clima) e il carico per l'uomo dovuti a emissioni, rispettivamente sostanze nocive, a un livello innocuo;
- ridurre gli effetti delle catastrofi ambientali e tollerare i rischi di incidenti soltanto nella misura in cui anche in caso di massimo incidente possibile non si verifichino danni che perdurino oltre una generazione.

Il relazione alla dimensione «capacità economica», lo sviluppo è sostenibile se vengono conservati il benessere e la capacità di sviluppo dell'economia. Ciò significa:

- mantenere i redditi e l'occupazione e incrementarli in funzione dei bisogni tenendo conto di una distribuzione compatibile con le esigenze sociali e territoriali;
- almeno conservare e incrementare qualitativamente il capitale produttivo basato sulle risorse sociali e umane;
- migliorare la competitività e la capacità innovativa dell'economia;
- nell'economia, lasciar agire in primo luogo i meccanismi di mercato (prezzi) tenendo conto dei fattori determinanti di scarsità e dei costi esterni;
- una gestione da parte dell'ente pubblico che non avvenga a scapito delle future generazioni (per es. debiti, degrado del patrimonio).

Il relazione alla dimensione «solidarietà sociale», lo sviluppo è sostenibile se sono possibili l'esistenza e lo sviluppo degli esseri umani nella solidarietà e nel benessere. Ciò significa:

- tutelare e promuovere in senso globale la salute e la sicurezza dell'uomo;
- garantire la formazione e quindi lo sviluppo nonché la piena espressione e l'identità del singolo;
- promuovere la cultura nonché la conservazione e lo sviluppo dei valori e delle risorse sociali nel senso di un capitale sociale;
- garantire a tutti eguali diritti e la certezza del diritto, segnatamente per quanto concerne la parità dei sessi, l'eguaglianza dei diritti, rispettivamente la tutela delle minoranze nonché il riconoscimento dei diritti dell'uomo;
- promuovere la solidarietà all'interno e tra le generazioni nonché a livello globale.

Nell'impostazione della politica occorre badare di tenere conto dei tre aspetti della sostenibilità. Lo sviluppo sostenibile non va equiparato – come talvolta viene fatto – alla protezione dell'ambiente, bensì va considerato come un ambito politico che si occupa globalmente di assicurare uno sviluppo idoneo al futuro affrontando allo stesso modo sfide ecologiche, economiche e sociali. La perseguita equivalenza delle tre dimensioni della sostenibilità risulta pure dalle misure della Strategia 2002.

2.3 Riconoscere le peculiarità delle dimensioni dello sviluppo sostenibile

Per tener conto dell'aspetto dello sviluppo sostenibile nell'adempimento di tutti i compiti della Confederazione è necessaria una costante ponderazione delle tre dimensioni. Nell'ambito di questi processi, sempre assai complessi, di superamento dei conflitti e di ponderazione occorre considerare le peculiarità delle tre dimensioni. Considerarle in modo equivalente non significa né che presentino le stesse caratteristiche, né che possano essere semplicemente considerate intercambiabili. A questo riguardo è rilevante il dibattito in corso a livello scientifico a proposito della coppia di concetti della sostenibilità «forte» e della sostenibilità «debole»¹⁵. Questi concetti, che racchiudono un continuum con una molteplicità di posizioni intermedie, si riferiscono alla questione della sostituibilità tra e all'interno dei settori ambiente, economia e società. Una sostenibilità forte esige che ciascun settore dev'essere almeno conservato nella sua consistenza e qualità, mentre secondo il concetto della sostenibilità debole si potrebbe per esempio consumare il capitale ambientale se a titolo di compensazione crescesse il capitale economico o sociale.

Secondo il Consiglio federale, una marcata interpretazione dello sviluppo sostenibile nel senso della sostenibilità debole non rende giustizia alle sfide che ci attendono. Segnatamente alcuni aspetti ambientali presentano caratteristiche specifiche che fanno apparire poco realistica una sostituzione mediante capitale sociale o economico, pur tenendo conto del potenziale progresso tecnologico. Molti beni ambientali, come per esempio un clima stabile, la biodiversità o lo strato d'ozono dell'atmosfera sono da un lato indispensabili alla sopravvivenza dell'umanità e dall'altro non è possibile in genere compensarli mediante capitale. A ciò si aggiunge il problema dell'irreversibilità. La distruzione di beni ambientali è, a differenza dei cambiamenti nell'economia e nella società, irreversibile secondo parametri cronologici umani, sicché a loro riguardo occorre agire con particolare cautela.

Nondimeno, il Consiglio federale ritiene inadeguata anche una interpretazione stretta, nel senso di una sostenibilità forte che non ammette alcuna flessibilità tra i settori ambiente, economia e società. In linea di massima, tra la sostenibilità forte e quella debole, il Consiglio federale sostiene una posizione intermedia ed è dell'opinione che nei delicati processi di ponderazione occorre provvedere affinché tali processi risultino trasparenti, non siano sistematicamente posti a carico di un unico fattore chiave e vengano rispettati i limiti di sollecitabilità della biosfera.

¹⁵ Mauch Consulting, INFRAS, Ernst Basler und Partner AG [nota 7].

2.4 Integrare lo sviluppo sostenibile in tutte le politiche settoriali

Per il Consiglio federale lo sviluppo sostenibile non è un'altra politica settoriale, bensì un «principio regolativo» che deve essere integrato in tutte le politiche settoriali. Di conseguenza, la Strategia 2002 non è limitata in modo selettivo ad alcune politiche settoriali ma è per principio impostata a largo raggio. Nella strategia vengono considerate numerose politiche di tutte le competenze dipartimentali e toccati in egual misura aspetti di politica interna e di politica estera.

Sulla scorta di questa linea direttrice, anche per quanto concerne le misure, la globalità, ossia l'integrazione delle tre dimensioni dello sviluppo sostenibile, costituisce un criterio predominante. Ciò significa che le politiche piuttosto orientate verso l'economia assumono maggiormente le loro responsabilità sociali ed ecologiche, che le politiche attribuibili al settore sociale tengono conto delle ripercussioni economiche ed ecologiche indesiderate e che anche le politiche del settore ambientale considerano le esigenze economiche e sociali.

Per assicurare questa linea direttrice si è provveduto affinché l'elaborazione delle misure della presente strategia avvenisse in diagonale in seno a gruppi di lavoro interdipartimentali composti da rappresentanti di diversi Uffici.

2.5 Migliorare il coordinamento tra le politiche settoriali e aumentare la coerenza

Accanto alla necessità di orientare tutte le politiche settoriali in funzione dello sviluppo sostenibile occorre migliorare anche il coordinamento tra le singole politiche settoriali. Oltre all'armonizzazione e alla gestione dei conflitti occorre perseguire ottimizzazioni e sviluppare sinergie, come per esempio tra lo sviluppo tecnologico, la protezione dell'ambiente e la crescita economica. Mediante l'incoraggiamento dell'innovazione tramite incentivi ma soprattutto anche tramite la garanzia di sufficienti spazi di sviluppo per le forze innovative possono essere sviluppate nuove tecnologie che consumano meno risorse naturali, diminuiscono l'inquinamento e i rischi per la salute e la sicurezza, e creano inoltre vantaggi concorrenziali nei rispettivi rami dell'economia.

Lo sviluppo sostenibile richiede una presa in considerazione precoce delle tre dimensioni e il coinvolgimento di tutti gli uffici interessati nel trattamento della problematica, a favore di soluzioni durevoli. Occorre altresì mettere a nudo i conflitti e motivare i giudizi espressi. Nell'adempimento di tutti i compiti occorre tenere conto delle dimensioni ecologica, economica e sociale della sostenibilità. Ciò presuppone una costante ponderazione dei tre fattori chiave della sostenibilità.

Con procedure decisionali trasparenti e un ampio coinvolgimento dei diversi attori occorre assicurare che nelle decisioni politiche si tenga per quanto possibile conto delle esigenze di uno sviluppo sostenibile. I conflitti sugli obiettivi tra diverse attività dello Stato costituiscono un fenomeno collaterale normale per le decisioni politiche. Essi vanno resi visibili e integrati con la massima trasparenza nel processo decisionale politico. Una partecipazione completa di tutti gli attori dovrà consentire ponderazioni globali degli interessi, decisioni basate su un ampio consenso e soluzioni praticabili.

Per migliorare la coerenza vanno rafforzati le strutture e i processi orizzontali in seno all'amministrazione. In relazione alla politica dello sviluppo sostenibile occorre menzionare che il Consiglio federale ha creato, nel quadro delle riforme amministrative 2000, il nuovo Ufficio federale dello sviluppo territoriale (ARE) a cui compete tra l'altro il coordinamento delle attività intersettoriali nell'ambito dell'attuazione delle decisioni di Rio in Svizzera e che a tal fine gestisce un segretariato permanente del CIRio. Si vuole così migliorare il coordinamento e la coerenza in questo ambito politico.

2.6 Realizzare lo sviluppo sostenibile tramite la partecipazione

Lo sviluppo sostenibile non è solo un compito di istanze statali o di esclusiva competenza della Confederazione. In virtù delle sfide attuali lo sviluppo sostenibile è assunto a compito di tutte le istituzioni e di tutte le persone. Sono chiamati a sviluppare adeguate risposte non soltanto la Confederazione ma anche i Cantoni, i Comuni e le città. Sono sollecitati inoltre ad assumere iniziative, a partecipare al dibattito e a sviluppare pertinenti attività gli attori sociali come le organizzazioni non governative, i gruppi d'interesse dell'economia, le imprese e le Chiese. Il Consiglio federale è ben consapevole che rientra tra i compiti della Confederazione il fatto di assumere un ruolo esemplare con il proprio comportamento, per esempio nel settore degli acquisti.

Molti problemi del nostro Paese possono essere risolti in modo costruttivo soltanto nella stretta collaborazione fra i tre livelli dello Stato. La portata di una strategia della Confederazione limitata alla sola politica federale risulterebbe pertanto insufficiente. La collaborazione con i Cantoni, le città e gli altri Comuni è quindi indispensabile, fermo restando che la Confederazione si lascia guidare dal principio di sussidiarietà e che non mira ad alcun trasferimento di competenze tramite la politica dello sviluppo sostenibile. Con il programma d'incentivazione Agenda 21 locale la Confederazione ha finora già sostenuto, nel quadro della strategia 1997, una trentina di progetti che mirano all'attuazione dei principi dello sviluppo sostenibile a livello comunale¹⁶.

Per un migliore coinvolgimento in particolare dei Cantoni, delle città e delle regioni è stato istituito nel 2001 un «Forum per lo sviluppo sostenibile» al quale partecipano la Confederazione, tutti i Cantoni e le maggiori città. Il Forum costituirà una importante piattaforma per la realizzazione dello sviluppo sostenibile a livello di Cantoni e di città in vista dell'attuazione della nostra Strategia 2002.

Così come una strategia limitata unicamente al livello federale, anche una strategia limitata al solo ente pubblico risulterebbe insufficiente in considerazione dei fattori d'influenza e dei gruppi di attori attualmente rilevanti per lo sviluppo sostenibile. In una politica dello sviluppo sostenibile vanno pertanto coinvolti anche la società civile e il settore privato.

¹⁶ Cfr. a questo proposito la mozione 97-033 della Commissione dell'ambiente, della pianificazione del territorio e dell'energia del Consiglio nazionale (CAPE-CN) accolta dal Consiglio federale e che incaricava il Collegio di avviare e promuovere il processo di elaborazione e di attuazione dell'Agenda 21 su scala cantonale e comunale. Il Consiglio degli Stati ha ripreso la mozione sotto forma di raccomandazione.

La collaborazione tra le autorità statali e i gruppi d'interesse è già consolidata in pratica. Nella politica in materia di sostenibilità a livello internazionale esiste da anni una regolare collaborazione con organizzazioni non governative interessate, segnatamente dei settori dell'ambiente, dello sviluppo e dell'economia. Tali organizzazioni vengono chiamate a partecipare ai lavori di preparazione svolti dalle autorità in vista di importanti negoziati internazionali e nello scorso decennio hanno dato importanti impulsi allo sviluppo sostenibile in Svizzera. La collaborazione con le cerchie non governative sarà proseguita anche in futuro.

Il Consiglio federale ritiene che debba essere rafforzata in particolare la collaborazione con l'economia, che dispone di possibilità d'intervento assai efficaci. In particolare si ricorda il ruolo a favore di uno sviluppo sostenibile svolto dai mercati finanziari, dove si riconoscono tendenze nel senso di un aumento della pressione degli investitori sulle imprese in vista di un maggiore orientamento verso lo sviluppo sostenibile, allo scopo di prevenire gli elevati costi derivanti da un agire dannoso per l'ambiente e la società che ricadrebbero sulle imprese stesse. La Confederazione deve cercare di trovare nel settore privato un partner per lo sviluppo sostenibile al fine di incoraggiare gli sviluppi positivi in sintonia con l'interesse pubblico.

3 Campi d'attività e misure

3.1 Campo d'attività 1: Politica economica e servizio pubblico

Lo sviluppo sostenibile presuppone che il benessere possa essere assicurato a lungo termine. La sempre più accesa competizione tra le piazze e la formazione di grandi blocchi economici regionali in crescita costituiscono per la Svizzera le principali sfide in vista del mantenimento della prosperità economica. Per non mettere a repentaglio l'elevato livello di benessere sotto la pressione della persistente globalizzazione, il Consiglio federale ritiene che occorra proseguire la politica d'apertura economica. Per il nostro Paese è decisivo un efficiente regime normativo globale per il commercio internazionale e il traffico dei capitali che però non tenga conto soltanto di interessi economici unilaterali ma che rispetti altresì gli indispensabili requisiti sociali ed ecologici per uno sviluppo prospero a lungo termine. Dal punto di vista della dimensione sociale dello sviluppo sostenibile occorre inoltre integrare riflessioni su come assicurare una più sistematica considerazione degli interessi di approvvigionamento di base nelle liberalizzazioni nel settore delle infrastrutture. Secondo l'ottica ecologica dello sviluppo sostenibile, tramite l'applicazione di incentivi e lo sviluppo di adeguate condizioni quadro, dovrebbero scaturire dalla politica economica maggiori impulsi d'innovazione rispetto a oggi per una modernizzazione su basi ecologiche. Si tratta pertanto di proseguire gli sforzi per una maggiore competitività della Svizzera e nel contempo di approfondire il dibattito per un'impostazione più sostenibile della politica economica svizzera.

In considerazione della persistente globalizzazione, negli ultimi dieci anni in Svizzera sono già stati compiuti diversi sforzi in tale senso. In adeguamento alle norme dell'UE, degli accordi OMC o su iniziativa propria sono stati aperti mercati importanti, segnatamente in settori prima di monopolio dello Stato e in rami economici fortemente regolamentati, tenendo comunque conto degli interessi sociali ed ecologici. In particolare sono state attuate:

- iniziative volte all’eliminazione di monopoli di Stato nel mercato ferroviario, postale, delle telecomunicazioni e dell’elettricità tenendo conto delle esigenze relative al servizio universale, importanti per la coesione nazionale, e di misure ecologiche d’accompagnamento,
- misure per il rafforzamento del mercato del lavoro (decreto sui posti di tirocinio, politica attiva del mercato del lavoro per un rapido e durevole reinserimento delle persone alla ricerca di un impiego) al fine di evitare l’esclusione sociale di singoli segmenti della popolazione e di mantenere la competitività,
- una riforma sostanziale della politica agricola secondo i principi dello sviluppo sostenibile con misure volte ad incrementare la competitività dell’agricoltura, con la compensazione diretta delle prestazioni economiche generali e delle prestazioni ecologiche e l’assicurazione di una trasformazione strutturale sostenibile sul piano sociale.

Inoltre nei prossimi anni il Consiglio federale si impegnerà particolarmente nei seguenti settori:

Misura 1: OMC e sviluppo sostenibile

Assieme agli altri membri dell’OMC, la Svizzera sosterrà gli sforzi volti a promuovere una ulteriore liberalizzazione e integrazione dell’economia mondiale nel quadro dell’Organizzazione mondiale del commercio (OMC). Il sistema economico e finanziario mondiale tuttavia sarà durevole soltanto se saprà integrare esigenze sociali ed ecologiche. Per queste ragioni la Svizzera si impegna in seno all’OMC specialmente per lo sviluppo sostenibile e cerca di tematizzare i conflitti d’interesse che ne risultano. In occasione dei futuri negoziati dell’OMC il Consiglio federale intende impegnarsi da un lato per la dimensione economica e specifica dello sviluppo sostenibile, puntando soprattutto all’ottimizzazione dell’impiego delle risorse economiche mediante l’ulteriore riduzione di sussidi non sostenibili e di ostacoli al commercio e agli investimenti. Affinché le relazioni economiche estese e intensificate non comportino rigetti e effetti collaterali indesiderati e al fine di sviluppare mercati funzionanti a lungo termine, si tratta d’altro canto di rafforzare a medio termine anche le altre dimensioni della sostenibilità in seno all’OMC. Nel settore dell’ecologia, il Consiglio federale si impegna pertanto per una coerenza tra le disposizioni rilevanti per il commercio e i trattati internazionali sull’ambiente, per la garanzia dell’informazione dei consumatori tramite un sistema di assegnazione di marchi ecologici compatibile OMC, per il rispetto di standard ecologici minimi nonché per l’applicazione e l’ampliamento del principio di prevenzione e di causalità nell’OMC. Per quanto concerne le misure in campo sociale, la Svizzera si impegna in seno all’OMC per un rafforzamento della mutua collaborazione tra le organizzazioni multilaterali per un miglioramento del dialogo con le organizzazioni non governative.

Misura 2: Modello per il servizio pubblico nel settore delle infrastrutture

Il modello finora applicato per l’assicurazione del servizio pubblico nel settore delle infrastrutture, che comprende in una procedura specifica per settore, la definizione politica delle prestazioni da fornire, le prescrizioni di legge relative alle condizioni quadro ecologiche e una maggiore introduzione di elementi dell’economia di mercato, va valutato e sviluppato. Scopo è la creazione di un quadro di riferimento intersettoriale che consenta soluzioni individuali adeguate in tutti i settori rilevanti e conformi alle tre dimensioni dello sviluppo sostenibile. A lungo termine tale quadro deve rendere possibili prestazioni efficienti dal punto di vista economico a costi sopportabili, garantire prezzi equi e pari condizioni d’accesso a tutti nonché provvedere alla compatibilità ecologica mediante un uso parsimonioso delle risorse e la limitazione delle emissioni. Si persegue cioè un quadro normativo dinamico ed aperto a nuovi sviluppi che stabilisce i principi procedurali e le regole per la definizione degli standard necessari.

Lo sviluppo sostenibile esige che la generazione attuale non viva a spese delle generazioni future. Dal punto di vista della politica finanziaria si tratta di impedire una distribuzione del benessere squilibrata tra le generazioni. Per una politica dello sviluppo sostenibile, che manifesta necessariamente una certa esigenza di realizzazione, è fondamentale disporre di un bilancio sano con un margine di manovra politico-finanziario flessibile per l'adempimento dei relativi compiti dello Stato. Le spese effettuate e gli introiti conseguiti riflettono le opzioni economiche e sociali di un Paese. La composizione delle entrate e delle uscite dello Stato e il loro effetto sull'economia, la società e l'ambiente è di importanza fondamentale per un'efficace politica dello sviluppo sostenibile. In virtù della sua interdipendenza con le politiche federali, la politica finanziaria assume un ruolo chiave in relazione allo sviluppo sostenibile. Al fine di orientare maggiormente la politica finanziaria verso lo sviluppo sostenibile vanno evitati segnatamente i sussidi diretti e indiretti ad attività controproducenti dal punto di vista ecologico. Oltre a ciò si tratta di creare incentivi per un più parsimonioso consumo delle risorse tramite la politica tributaria e tariffaria.

In Svizzera, dove il livello fiscale permane attraente nel confronto internazionale, le condizioni di partenza sono buone, purché si riesca a consolidare gli sforzi di risanamento degli ultimi anni. Si tratta di individuare il migliore equilibrio tra la necessità di stabilizzare il debito, la rivendicazione di una riduzione delle tasse e la domanda di maggiori prestazioni della Confederazione, tenendo conto nel contempo dei principi dello sviluppo sostenibile. Tale difficile processo di composizione degli interessi deve avvenire nel modo più trasparente possibile e tenere conto in modo equivalente delle diverse dimensioni dello sviluppo sostenibile. In considerazione delle sfide di politica interna ed estera, nel recente passato sono già stati compiuti i seguenti sforzi in materia di politica finanziaria:

- l'attuazione di una serie di riforme fiscali negli anni Novanta al fine di promuovere la competitività, che costituisce una base importante per la prosperità economica e per sufficienti entrate fiscali;
- il programma di stabilizzazione 1998 e l'obiettivo di bilancio 2001 erano strumenti adottati per frenare il persistente disavanzo di bilancio. Il freno all'indebitamento deciso nel 2001 limita il futuro aumento delle uscite al livello del tasso di crescita a medio termine del PIL. Con questa misura si vuole assicurare il margine di manovra dello Stato;
- la nuova impostazione della perequazione finanziaria e dei compiti (NPC) in quanto strumento di rivitalizzazione del federalismo dovrà permettere una migliore ripartizione cantonale delle risorse, creare una perequazione intercantonale degli oneri per le funzioni dei centri nonché compensare oneri geografico-topografici e sociodemografici specifici in modo da migliorare le condizioni quadro per uno sviluppo sostenibile.

Per tenere adeguatamente in considerazione le esigenze dello sviluppo sostenibile, il Consiglio federale stabilisce per i prossimi anni le seguenti ulteriori priorità nella politica finanziaria:

Misura 3: Incentivi fiscali all'uso parsimonioso delle risorse

L'attuale problematica dell'inquinamento dell'ambiente – segnatamente il riscaldamento del clima – è in stretta relazione con l'eccessivo consumo di agenti energetici non rinnovabili e di altre risorse. Al fine di conseguire gli obiettivi di sviluppo sostenibile stabiliti con la legge sulla riduzione delle emissioni di CO₂, il programma SvizzeraEnergia e il protocollo di Kyoto, è possibile ricorrere a strumenti dell'economia di mercato. Le tasse ecologiche e d'incentivazione sono più efficaci e vantaggiose dal profilo dei costi degli strumenti regolativi convenzionali. Nonostante il rigetto dei progetti energetici del 24 settembre 2000, il Consiglio federale ritiene che l'esame a medio termine di incentivi fiscali come strumento della politica energetica e climatica sia un postulato importante. L'obiettivo è il trasferimento dell'onere fiscale dal lavoro all'energia lasciando immutato il gettito. A tal fine sarà presentato nel 2003 un rapporto sullo stato attuale in cui sarà riesaminata la questione di maggiori incentivi ecologici nel sistema tributario, tenendo conto dell'eventuale introduzione di una tassa sul CO₂ e degli sviluppi in materia di politica energetica all'estero.

Misura 4: Introduzione di una politica integrata dei prodotti

Per concretizzare i principi dello sviluppo sostenibile anche a livello di prodotti (beni e servizi), il Consiglio federale sostiene l'introduzione di una Politica Integrata dei Prodotti (PIP). Tramite la creazione di migliori condizioni quadro nazionali e internazionali si persegue il trasferimento della domanda da parte dell'ente pubblico e di privati verso prodotti rispondenti ad elevati standard economici, ecologici e sociali. In base alla nuova concezione, i prodotti e i servizi devono soddisfare elevati requisiti economici, ecologici e sociali per tutto il ciclo di vita (fasi di progettazione, produzione, utilizzazione e smaltimento). Gli obiettivi della PIP sono di conseguenza diversificati: i principi della PIP vanno applicati in tutte le fasi della formulazione e dell'attuazione di politiche riguardanti prodotti. Per tutte le politiche settoriali di pertinenza PIP, vanno sviluppati criteri e strumenti che permettano di individuare meglio la relazione tra le tre dimensioni della sostenibilità e che facilitino l'attuazione di questa politica.

3.3 Campo d'attività 3: Formazione, ricerca e tecnologia

Il sapere e l'utilizzazione delle conoscenze costituiscono attualmente una delle più preziose risorse per un'impostazione sostenibile dei processi di sviluppo. Il sapere come risultato della formazione, della ricerca e della tecnologia, è, da un punto di vista economico, una necessità fondamentale per far fronte all'inasprita concorrenza (tra le piazze) a livello internazionale. Inoltre, dal punto di vista della dimensione sociale dello sviluppo sostenibile, il sapere è una condizione necessaria per percepire i mutamenti globali non solo come minaccia ma anche come opportunità, riflettere criticamente sui valori e i comportamenti, affermare la propria identità, acquisire orientamenti pratici per affrontare la vita e rendere possibile l'integrazione culturale e economica tra diversi gruppi della popolazione. Infine, il sapere è importante anche per capire le relazioni tra società, politica, economia e ambiente naturale in una prospettiva ecologica e agire in modo adeguato. Nel campo della formazione, della ricerca e della tecnologia ciò richiede maggior qualità, un più marcato orientamento alle prestazioni, maggiore intenzionalità, apertura verso il mondo e competenza interculturale nonché un processo d'apprendimento sull'arco di tutta la vita.

Il settore formazione, ricerca e tecnologia è soggetto a pressioni a livello nazionale e internazionale ed è costretto a adattarsi alle trasformazioni in atto verso una società del sapere. In considerazione di ciò il Consiglio federale attribuisce la massima importanza all'introduzione dei principi dello sviluppo sostenibile nella scuola dell'obbligo, nelle università e nella formazione professionale. In Svizzera molte iniziative si muovono già in questa direzione:

- le riforme a livello universitario, l'introduzione delle scuole universitarie professionali, la creazione delle scuole medie professionali, le discussioni sull'impiego di tecnologie dell'informazione in numero possibilmente elevato di materie d'insegnamento, come pure la creazione di due fulcri di ricerca in ambito di climatologia e di relazioni Nord-Sud sono esempi degli sforzi di sviluppo sostenibile in atto;
- con il decreto federale sul partenariato tra istituzioni statali e private «Public-Private Partnership - la scuola in rete (PPP-sir)» la Svizzera pone basi idonee ad affrontare le sfide del futuro sia per la società del sapere sia per l'ulteriore sviluppo della tecnologia dell'informazione e della comunicazione. Ciò aumenta la parità di opportunità delle generazioni più recenti rispetto alle precedenti e crea sinergie tra l'economia privata, la Confederazione e i Cantoni.

Per rafforzare le sinergie tra formazione, ricerca, tecnologia e sviluppo sostenibile, il Consiglio federale prevede in questo settore le seguenti ulteriori misure:

Misura 5: Sensibilizzazione della popolazione sulla formazione

Per la diffusione e l'attuazione del concetto dello sviluppo sostenibile occorre un dibattito pubblico quanto più ampio possibile. Nel rispetto del principio di sussidiarietà e delle competenze dei Cantoni il Consiglio federale intende pertanto giungere tramite l'intero sistema di formazione a un'elevata sensibilizzazione sullo sviluppo sostenibile. Per questo motivo occorre pubblicizzare maggiormente le offerte specifiche di formazione e perfezionamento sullo sviluppo sostenibile a livello federale e cantonale per stimolare un dibattito pubblico più intenso e per sviluppare interesse sul tema. A questo scopo, il Consiglio federale intende unitamente ai Cantoni coordinare maggiormente e valutare sistematicamente le iniziative di formazione in corso per utilizzare al meglio le risorse disponibili e mettere in comunicazione tra loro gli attori coinvolti. Nel quadro di un forum di discussione, la Confederazione e i Cantoni, con la partecipazione delle scuole, delle imprese e di altri interessati, potranno scambiare le loro esperienze per procedere a un ulteriore sviluppo dei programmi di formazione e perfezionamento in vista di un'Agenda 21 nazionale per il settore della formazione.

Misura 6: Promozione della cooperazione scientifica con i Paesi in via di sviluppo e in transizione

Il Consiglio federale attribuisce grande importanza alla cooperazione scientifica tra la Svizzera e i Paesi in via di sviluppo e in transizione, come pure all'apprendimento sistematico in ambito di sviluppo sostenibile. Per questo motivo sin dal 1960 chiede ogni anno al Parlamento crediti destinati a offrire a studenti e a giovani ricercatori provenienti da Paesi in via di sviluppo la possibilità di seguire una formazione superiore o un'ulteriore formazione in Svizzera. Fondandosi su una valutazione delle misure esistenti, il Consiglio federale deciderà in merito all'opportunità di proporre l'adozione di misure supplementari o eventualmente un'intensificazione delle misure esistenti nel suo messaggio alle Camere sul promovimento della formazione, della ricerca e della tecnologia.

3.4 Campo d'attività 4: Coesione sociale

Uno sviluppo sociale sostenibile si basa su una società solidale e giusta. Gli aspetti parziali come il rispetto dei diritti umani, la tutela delle opportunità di vita delle persone svantaggiate, le possibilità di sviluppo culturali e personali, una distribuzione sociale e regionale equa del benessere, la garanzia dell'assistenza medica, la sicurezza pubblica o la parità dei sessi sono pertanto esigenze di primaria importanza all'interno di una politica di sostenibilità. Numerosi sviluppi in atto costituiscono grandi sfide per la coesione sociale, sia in relazione alla stratificazione sociale sia in

riferimento alle diverse comunità culturali e linguistiche del nostro Paese. L'invecchiamento demografico, i cambiamenti strutturali delle economie domestiche in seguito all'aumento del numero di economie domestiche singole e delle coppie senza figli, il cambiamento dei percorsi professionali, degli stili di vita e dei ruoli maschili e femminili, i crescenti tassi di divorzio e di separazione come pure la migrazione e l'integrazione delle straniere e degli stranieri comportano svariati effetti, tra l'altro sul finanziamento e l'evoluzione dei costi delle assicurazioni sociali, sul mercato del lavoro, sul settore della formazione e sul mercato degli alloggi. Inoltre, lo sviluppo della criminalità e della violenza pone anche la sicurezza pubblica di fronte a nuove sfide.

Per il Consiglio federale è essenziale, segnatamente nel campo della sicurezza sociale, che il finanziamento delle assicurazioni sociali sia garantito e che nel contempo vengano perseguiti gli obiettivi sociali previsti dalla nuova Costituzione federale (art. 41). Questi vanno oltre a una generale protezione dalla povertà: ognuno deve poter essere partecipe della sicurezza sociale.

Segnatamente in relazione alla dimensione sociale dello sviluppo sostenibile, il Consiglio federale attua già diverse misure di carattere politico:

- con la revisione della legge sulle indennità di perdita di guadagno – estensione del diritto alle madri occupate durante il congedo maternità – viene compiuto un altro passo in direzione della parità dei sessi;
- nel quadro del pacchetto fiscale 2001 è stata attuata una nuova ripartizione degli oneri tra economie domestiche con figli e altri contribuenti (procedimento di splitting parziale per coniugati, aumento della deduzione per figli, deduzione per assistenza extrafamiliare dei figli, deduzione per famiglie monoparentali);
- la garanzia a lungo termine del finanziamento delle assicurazioni sociali, segnatamente dell'assicurazione vecchiaia e superstiti (AVS), è al centro dell'11^a revisione dell'AVS;
- l'introduzione di un periodico bilanciamento delle generazioni consente l'esame dell'effetto di redistribuzione della politica finanziaria e sociale sulle generazioni;
- per adeguarlo alle trasformazioni del mercato del lavoro, all'individualizzazione delle carriere e ai nuovi ruoli all'interno della famiglia, il sistema delle assicurazioni sociali è già stato oggetto di un sostanziale sviluppo con la 10^a revisione dell'AVS (adattamento dell'età di pensionamento, splitting della rendita, riconoscimento del lavoro educativo e d'assistenza). Con l'obiettivo della parità tra donna e uomo, analoghi adeguamenti sono stati effettuati nei campi della previdenza professionale e dell'assicurazione invalidità. Con l'11^a revisione dell'AVS si mira inoltre a una flessibilizzazione dell'età in cui si ha diritto alla rendita;
- la legge sull'assicurazione malattie entrata in vigore nel 1996 garantisce oggi a tutte le persone che vivono in Svizzera l'accesso a una buona assistenza medica e ha migliorato la solidarietà tra gli assicurati. I provvedimenti di contenimento dei costi hanno avuto finora scarso effetto e dovranno essere migliorati con una revisione della legge, per integrare maggiormente accanto all'aspetto sociale anche le preoccupazioni economiche;

- il Consiglio federale si è posto come obiettivo della legislatura in corso l'ampia concretizzazione in una legge sulle lingue del mandato politico sancito dall'articolo 70 della Costituzione federale. Questo mandato è incentrato sul promovimento della comprensione e degli scambi tra comunità linguistiche, nell'intento di rafforzare la coesione nazionale;
- in virtù dell'ordinanza sull'integrazione degli stranieri entrata in vigore nell'autunno del 2000 la Confederazione promuove iniziative volte a favorire la comprensione reciproca tra la popolazione svizzera e quella straniera.

A complemento di tali attività il Consiglio federale intende affrontare le attuali sfide sociali con la seguente misura:

Misura 7: Copertura di nuovi rischi di povertà

Il sistema delle assicurazioni sociali è assai efficace segnatamente in relazione alla previdenza vecchiaia e invalidità. Nondimeno, la problematica della povertà non è scomparsa ma si è spostata con l'evoluzione sociale soprattutto a gruppi sociali come i working poor, salariati a basso reddito, o le famiglie che nell'attuale sistema delle assicurazioni sociali non vengono considerate in modo speciale. Dato che la povertà esplica effetti particolarmente negativi sulle opportunità di sviluppo e di formazione nonché sulle future possibilità sul mercato del lavoro dei bambini, tanto da costituire una grande sfida intergenerazionale, il Consiglio federale ravvisa la necessità d'agire anche nel quadro della politica dello sviluppo sostenibile. Oggi un unico reddito da lavoro è spesso insufficiente per assicurare l'esistenza a un'intera famiglia. L'importo dei contributi di sostegno cantonali varia considerevolmente e copre solo una minima parte dei costi reali. Inoltre, le persone con compiti educativi dispongono soltanto di limitate possibilità di esercitare un'attività lucrativa a causa della mancanza d'offerta di strutture di custodia a complemento dell'assistenza familiare. In molti casi un'attività lavorativa a tempo parziale comporta anche una riduzione del diritto agli assegni per i figli. Nell'ottica di uno sviluppo sostenibile, i bambini in Svizzera dovrebbero poter usufruire delle migliori condizioni quadro per il loro sviluppo fisico, psichico e cognitivo. Il Consiglio federale si impegna pertanto a favore di una regolamentazione degli assegni familiari a livello federale che consenta la copertura di una parte dei costi per i figli indipendentemente dall'attività professionale dei genitori. Inoltre, intende sostenere le iniziative in ambito di 'assistenza extrafamiliare.'

3.5 Campo d'attività 5: Salute

Lo sviluppo sostenibile esige la tutela della qualità di vita della popolazione, di cui sono parte determinante la salute fisica e il benessere psichico. Esempi come la malattia della mucca pazza (BSE), l'AIDS, la diffusa ignoranza sulla relazione tra abitudini alimentari e di movimento da un lato e la salute dall'altro nonché i crescenti disturbi dello sviluppo dei giovani evidenziano l'ampio spettro, in questo settore, delle sfide rilevanti ai fini dello sviluppo sostenibile.

Nella politica sanitaria si tratterà in futuro di assicurare a lungo termine, in un contesto economico e tecnologico in mutamento, quanto raggiunto finora. Una politica nazionale della salute sostenuta da tutte le parti interessate dovrebbe portare a un cambio di paradigma: dall'orientamento alla malattia all'orientamento alla salute. La profilassi e la promozione della salute devono assumere una maggiore valenza. A tal fine è indispensabile che ci si renda maggiormente conto della responsabilità e della possibilità di influire sulla salute della popolazione da parte delle altre politiche settoriali. L'integrazione della sviluppo sostenibile nella politica della salute è stata perseguita negli scorsi anni segnatamente tramite lo strumento seguente:

- il piano d'azione svizzero «Ambiente e salute», elaborato nel 1997 ai fini dell'attuazione del capitolo «Salute» dell'Agenda 21, mira al promovimento

della salute e del benessere di tutte le persone in un ambiente sano. Dall'ampio spettro di possibili tematiche prioritarie sono stati scelti gli argomenti «Natura e benessere», «Mobilità e benessere» nonché «Abitazione e benessere».

In futuro, il Consiglio federale intende sensibilizzare la popolazione sulla salute intesa in senso globale mediante la seguente misura:

Misura 8: Programma nazionale «Salute - alimentazione - movimento»

Le abitudini alimentari e di movimento esercitano un influsso sostanziale sulla salute delle persone; parallelamente, il comportamento dei consumatori influenza le modalità di produzione degli alimenti e quindi anche l'ambiente. Per favorire interdipendenze positive nel senso dello sviluppo sostenibile tra gli ambiti citati, il Consiglio federale ravvisa una necessità d'agire segnatamente per la prevenzione delle malattie cardiocircolatorie. Si tratta di diffondere tra tutti gli strati della popolazione le conoscenze relative a un'alimentazione sana, alle relazioni tra le abitudini d'acquisto e le modalità di produzione nonché di sensibilizzare sulla necessità di un sufficiente movimento fisico. Per realizzare questi obiettivi il Collegio sostiene il programma nazionale «Salute - alimentazione - movimento», che comprenderà segnatamente le seguenti attività: va creata una rete comprendente tutte le organizzazioni governative e non governative tematicamente interessate che consenta il coordinamento delle misure esistenti, il lancio di nuove misure innovative e la loro valutazione. Inoltre, la popolazione va informata sistematicamente sulle interazioni positive tra un'alimentazione sana, una produzione agricola sostenibile e un sufficiente moto fisico, il che richiede programmi specifici di aggiornamento e motivazione per insegnanti e migliori dichiarazioni dei prodotti.

3.6 Campo d'attività 6: Ambiente e risorse naturali

Nonostante gli incontestati successi in questa politica settoriale, segnatamente in virtù dei miglioramenti tecnici dell'efficienza e delle misure di protezione dell'ambiente, non è ancora stato attuato in misura sufficiente lo svincolo del consumo di risorse dallo sviluppo socioeconomico. In Svizzera le risorse naturali sono soggette alla pressione dei processi di sviluppo e modernizzazione in atto nei settori dell'economia, dei trasporti, della tecnologia (genetica) e del turismo. Altre sfide sono determinate dalle conseguenze del riscaldamento del clima e dai grandi rischi. Ciò si rispecchia in una densità demografica molto elevata e in un'intensa attività economica. Dagli anni Settanta, la Confederazione e i Cantoni cercano pertanto, per mezzo di un'ambiziosa politica ambientale, di limitare le conseguenze negative di tali processi. Ciononostante, in determinati settori prosegue il consumo di capitale naturale, il che è parimenti un fenomeno globale.

Il raggiungimento degli obiettivi si trova in fase avanzata per quanto riguarda la protezione qualitativa delle acque e il riciclaggio dei rifiuti. Nel settore dell'aria è stato possibile, grazie a una strategia coerente, ridurre le emissioni della maggior parte di inquinanti atmosferici (SO_x, NO_x, VOC, CO, particelle, metalli pesanti) e di migliorare considerevolmente la qualità dell'aria. Ciononostante, le emissioni di varie sostanze che inquinano l'aria (NH₃, NO_x, VOC, particelle) superano tuttora un livello accettabile dal punto di vista ambientale e della salute. Particolarmente problematico permane lo sviluppo delle emissioni di CO₂, che contribuiscono in modo determinante al riscaldamento del clima. Non meno problematica risulta anche la costante perdita di suolo e terreno agricolo in seguito all'evoluzione degli insediamenti e dei trasporti, il deterioramento del suolo con sostanze difficilmente degradabili, la persistente riduzione della biodiversità nonostante i maggiori sforzi compiuti in questo settore e la minaccia per le risorse d'acqua a causa di nuove forme

d'inquinamento. Nell'ambito del rumore va menzionato, accanto a determinati miglioramenti nel settore ferroviario grazie a notevoli investimenti per la costruzione di ripari fonici e misure preventive alla fonte, il persistere della necessità d'intervento per quanto concerne il rumore del traffico stradale e dell'aviazione.

Per ridurre le ripercussioni sulle risorse naturali e l'impatto sull'ambiente sono attualmente in corso le seguenti attività:

- con la strategia concernente il CO₂ avviata nel 1995 dal Consiglio federale è stato posto l'obiettivo di attuare gli obblighi della Convenzione sul clima; la legge federale sulla riduzione delle emissioni di CO₂ è entrata in vigore nel 2000. Se l'obiettivo di riduzione non viene raggiunto tramite accordi volontari con l'economia è prevista l'introduzione di una tassa sul CO₂;
- con il programma d'attività Energia 2000 varato dal Consiglio federale nel 1990 l'obiettivo della stabilizzazione delle emissioni di CO₂ entro il 2000 è stato quasi raggiunto. Al raggiungimento degli obiettivi svizzeri in materia di politica energetica e climatica e all'introduzione di un approvvigionamento energetico sostenibile è dedicato il programma SvizzeraEnergia, operativo dal 2001, che è subentrato al programma Energia 2000;
- mediante l'adattamento della legge sulle foreste nel 1991 è stato compiuto un importante passo in direzione dello sviluppo sostenibile. Nel nuovo testo si è esplicitamente tenuto conto, oltre che della funzione di produzione, anche delle importanti funzioni sociali ed ecologiche della foresta;
- nell'ambito della politica della natura e del paesaggio il Consiglio federale ha stabilito nel 1997 con la Concezione «Paesaggio svizzero» (CPS) condizioni quadro atte ad assicurare la considerazione delle esigenze di protezione della natura e del paesaggio in tutti i compiti della Confederazione ad incidenza territoriale;
- per una migliore protezione a lungo termine dello spazio vitale dai pericoli della natura il Consiglio federale sostiene in stretta collaborazione con i Cantoni il nuovo paradigma «difendersi dai pericoli gestendone i rischi» nella consapevolezza che le possibilità tecniche di protezione sono limitate. Per una gestione sostenibile delle risorse idriche le misure di economia delle acque vengono sempre più pianificate, progettate ed attuate globalmente e in rete;
- per promuovere lo sviluppo sostenibile nel settore delle risorse naturali anche su scala mondiale, la Svizzera si impegna da tempo per la creazione di istituzioni ambientali internazionali.

Con le seguenti misure il Consiglio federale intende approfondire il suo impegno in questo campo politico:

Misura 9: Ulteriore sviluppo della politica energetica e climatica

Per il Consiglio federale è prioritaria la riduzione delle emissioni di CO₂ al fine di contenere il riscaldamento del clima dovuto al consumo di energia con le sue pericolose conseguenze a livello globale, regionale e locale. A lungo termine il nostro Paese necessita quindi di un approvvigionamento energetico che consenta una maggiore efficienza energetica e rafforzi l'utilizzazione di energie rinnovabili. Il programma SvizzeraEnergia e gli strumenti della legge sull'energia e della legge sul CO₂ costituiscono i fondamenti per l'ulteriore sviluppo dell'attuale politica energetica e climatica a favore di un approvvigionamento energetico sostenibile e compatibile con la salvaguardia del clima. In primis il Consiglio federale intende perseguire in

modo deciso un'efficace attuazione di queste misure. Poiché né la legge sul CO₂ né il programma SvizzeraEnergia prevedono prescrizioni per i carburanti per aerei, il Consiglio federale si impegna inoltre per una limitazione delle emissioni causate dai carburanti per aerei tramite un accordo internazionale. Conformemente alla legge sul CO₂ (art. 2 cpv. 6) il Consiglio federale sottopone per tempo all'Assemblea federale proposte relative agli obiettivi di riduzione da attuare dopo il 2010. Lo scenario della «società a 2000 Watt» funge da traguardo auspicabile per la politica energetica e climatica; esso comporterebbe a lungo termine la riduzione dei gas a effetto serra (in primo luogo CO₂) a un sostenibile valore di 1 t/pro capite, la copertura del consumo energetico in misura di 500 Watt/pro capite mediante agenti energetici fossili e di 1500 Watt/pro capite mediante agenti energetici rinnovabili. A questo proposito il Consiglio federale sostiene ulteriori accertamenti da parte di un gruppo di lavoro interno alla Confederazione che formulerà obiettivi intermedi e definirà competenze e tempi.

Misura 10: Promozione di veicoli ecologici

Per realizzare progressi nello sviluppo sostenibile nel settore dei trasporti stradali, il Consiglio federale ritiene che sia necessario intervenire in relazione all'aumento delle emissioni di gas a effetto serra e al superamento di determinati valori limite d'immissione fissati dall'ordinanza contro l'inquinamento atmosferico e dall'ordinanza contro l'inquinamento fonico. La «visione» a cui si mira è un parco di veicoli a motore con propulsori particolarmente puliti, poco rumorosi e a basso consumo, dotati di gomme fonoassorbenti. In una prima fase, che si estenderà sull'arco di 10 anni, il Consiglio federale intende equipaggiare 400 000 veicoli con motori a basso consumo e 1,5 milioni di automobili con gomme fonoassorbenti. A tal fine vanno sviluppati soprattutto strumenti fiscali secondo il principio di causalità per la promozione di veicoli ecologici. Il Consiglio federale dovrà inoltre appurare se la Svizzera debba decidere prescrizioni proprie o attendere atti legislativi internazionali.

Misura 11: Strategia d'incentivazione a favore della natura e del paesaggio

Il Consiglio federale esamina una più intensa promozione di parchi naturali e paesaggistici in Svizzera poiché in tal modo vengono stimulate le tre dimensioni dello sviluppo sostenibile. Dal punto di vista economico vengono rafforzati la politica regionale, il turismo dolce e la vendita di prodotti locali. Allo stesso tempo viene promossa un'evoluzione paesaggistica conforme alle istanze ecologiche e un'utilizzazione parsimoniosa del suolo a tutto vantaggio della biodiversità. Inoltre, la valorizzazione di aree di ricreazione imprime nuovi impulsi e incentivi a un'evoluzione socioculturale adattata. Con le nuove forme di cooperazione può essere promossa la partecipazione di attori locali, regionali e cantonali. Per i parchi naturali e paesaggistici si intendono fissare requisiti differenziati secondo categorie regionali, al fine di attribuire marchi di qualità a durata limitata alle proposte elaborate da iniziative locali e regionali per la creazione di nuovi parchi nazionali, riserve di biosfera e parchi naturali regionali. Inoltre, si esaminerà la possibilità di fornire sostegno mediante sussidi mirati e limitati. In questo modo si vogliono anche valorizzare gli sforzi attualmente posti in atto da regioni, Cantoni e organizzazioni specializzate private e volti a proteggere ampie aree.

Misura 12: Rafforzamento del sistema ambientale internazionale

Il regime ambientale globale è oggi fortemente frammentato e in parte incoerente in virtù dell'eterogeneità delle istituzioni e degli accordi, cosicché le possibili sinergie rimangono inutilizzate. Ciò è di ostacolo agli sforzi a favore dello sviluppo sostenibile. Il Consiglio federale si impegna pertanto per un aumento dell'efficienza e per il rafforzamento del regime ambientale mondiale al fine di migliorarne la posizione nei confronti di altri regimi nei settori sociale ed economico. Il Consiglio federale attribuisce priorità a un rafforzamento dell'UNEP (United Nations Environment Programme) quale centro politico, istituzionale e organizzativo del sistema ambientale globale, perseguendo con ciò una maggiore coerenza delle istituzioni ambientali. Inoltre si impegna a favore di un migliore coordinamento e una più stretta collaborazione tra tutte le istituzioni e gli accordi, di una rialimentazione e un rafforzamento del GEF (Global Environment Facility) come meccanismo centrale internazionale di finanziamento ambientale nell'ambito delle convenzioni nonché a favore di un raggruppamento strutturale e geografico delle istituzioni ambientali, segnatamente con la creazione di un cluster per i prodotti chimici a Ginevra.

Campo d'attività 7: Evoluzione del territorio e degli insediamenti

I processi concernenti il territorio sono di grande rilevanza per lo sviluppo sostenibile poiché nell'assetto del territorio s'intrecciano le tre dimensioni della sostenibilità: economia, società e ambiente. In effetti, la politica di ordinamento del territorio è chiamata ad assicurare nel contempo le condizioni territoriali per l'economia, infrastrutture efficienti, un uso parsimonioso del suolo e la protezione delle basi naturali della vita nonché la coesione sociale e territoriale. In particolare va menzionata anche l'importanza dell'edilizia per lo sviluppo sostenibile. In quanto uno dei più importanti rami dell'economia che genera elevati flussi di materiale e di energia, e che con le proprie edificazioni contribuisce a caratterizzare la vita sociale, l'edilizia dev'essere necessariamente integrata nella politica dello sviluppo sostenibile.

Numerose tendenze evolutive sono all'origine di nuove sfide. Il cambiamento strutturale del territorio verso una «metropolizzazione» porta a una concentrazione della vita economica in pochi grandi agglomerati, il che rafforza la differenziazione funzionale nelle aree metropolitane e mette in pericolo l'obiettivo di una struttura decentrata degli insediamenti. Ne consegue tra l'altro un aumento dell'importanza delle città e degli agglomerati come motori dell'economia e dell'innovazione, ma anche una maggiore pressione dovuta ai relativi problemi sociali. Parallelamente, la superficie abitata continua ad aumentare a un tasso maggiore della popolazione stessa. La continua crescita della superficie d'insediamento pro capite si manifesta in una crescita dei comprensori insediativi e in una sempre maggiore espansione dispersiva degli insediamenti nel territorio; ciò limita le possibilità di un'organizzazione dei trasporti compatibile con l'esigenza di un uso parsimonioso delle risorse e con le esigenze di conservazione e sviluppo della qualità urbana. Ne conseguono svantaggi a livello di competitività internazionale della piazza svizzera.

Il Consiglio federale ha cercato negli ultimi anni di reagire a queste sfide con diverse risposte politiche:

- fin dal 1996 con le «Linee guida per l'ordinamento del territorio svizzero» è stato creato un nuovo quadro di riferimento strategico per la politica svizzera di ordinamento del territorio concretizzando la legge sulla pianificazione del territorio a livello di obiettivi e di azione e orientandola esplicitamente verso lo sviluppo sostenibile. L'attuazione di questa politica è tuttavia confrontata con problemi d'esecuzione di non poco conto;
- nella politica regionale è avvenuto nel 1996 un nuovo orientamento strategico in funzione di un approccio globale orientato verso lo sviluppo sostenibile mediante l'integrazione, nel catalogo degli obiettivi, di elementi sociali ed ecologici accanto a quelli economici. L'adattamento degli strumenti è avvenuto finora solo in pochi settori parziali;
- nel 2001 il Consiglio federale ha deciso di lanciare una politica attiva degli agglomerati orientata allo sviluppo sostenibile. Dato che dalle città e dai Comuni degli agglomerati giungono oggi e giungeranno in futuro importanti impulsi sociali ed economici, è previsto l'incoraggiamento mediante incentivi mirati di progetti innovativi e sostenibili in questo settore;
- con la legge sulla promozione dell'abitazione a prezzo moderato approvata nel 2002 si intende rendere possibile, invece di una promozione generale

della costruzione di alloggi, il sostegno mirato ai gruppi della popolazione economicamente meno favoriti. La legge è incentrata sul rinnovo degli alloggi e sull'aumento della densità di qualità di utilizzazione elevate, tenendo conto dei criteri dello sviluppo sostenibile.

In futuro il Consiglio federale perseguirà le seguenti misure supplementari:

Misura 13: Programma di misure «Pianificazione sostenibile del territorio»

Per una gestione dello sviluppo territoriale maggiormente improntata alla sostenibilità si intende adottare un pacchetto di misure che mira in primo luogo a un miglioramento dell'esecuzione del diritto vigente. In relazione all'indicatore determinante rappresentato dal consumo di superficie il Consiglio federale persegue l'obiettivo di stabilizzare la superficie d'insediamento pro capite all'attuale stato di circa 400 m². Nel quadro di un programma di misure «Pianificazione sostenibile del territorio» si intende segnatamente:

- concretizzare le Linee guida per l'ordinamento del territorio svizzero, in particolare per quanto concerne un rinnovamento e uno sviluppo centripeto degli insediamenti,
- orientare maggiormente lo strumento delle concezioni e dei piani settoriali in funzione dello sviluppo sostenibile, chiarire meglio a tal fine l'impatto territoriale dei progetti federali e i conflitti d'interesse e sugli obiettivi che ne conseguono, operare in vista di un maggiore coordinamento dei piani settoriali e segnatamente raggruppare le concezioni e i piani settoriali simili dal punto di vista tematico come pure migliorare la collaborazione tra i servizi federali e i Cantoni nell'elaborazione dei piani e nella loro attuazione,
- utilizzare meglio lo strumento del piano direttore cantonale nella collaborazione con i Cantoni e considerare maggiormente i criteri della sostenibilità,
- esaminare un adattamento dell'attuale sistema della pianificazione di utilizzazione e sviluppare i criteri per un'evoluzione sostenibile degli insediamenti,
- generare impulsi per una maggiore collaborazione intercantonale e intercomunale nella pianificazione del territorio,
- rafforzare in generale la collaborazione tra la pianificazione del territorio e la promozione della costruzione di abitazioni, il settore degli alloggi e l'edilizia,
- generare impulsi per la politica di localizzazione nel settore dei grandi impianti ad elevata frequenza di pubblico e sostenere i progetti pilota e la loro valutazione,
- incoraggiare una sistemazione degli spazi insediativi atta a favorire il moto (esigenze spaziali per il movimento, lo sport e il tempo libero),
- elaborare un controlling (controllo degli obiettivi, dei risultati e dell'esecuzione) nella politica d'ordinamento del territorio.

Misura 14: Nuova strategia di politica regionale

L'assicurazione della coesione territoriale, specialmente in uno Stato d'impronta così marcatamente federalista come la Svizzera, costituisce una condizione di base per la coesione nazionale e con ciò per lo sviluppo sostenibile. Come in altri Paesi dell'OCSE, anche in Svizzera è ormai maturo un cambiamento di paradigma nella politica regionale costretta, di fronte alla pressione dello sviluppo economico globale, a considerare in futuro non più solo le regioni periferiche bensì anche le regioni centrali specialmente confrontate con le sollecitazioni della concorrenza internazionale. Fin dal 1996 il Consiglio federale aveva deciso un nuovo orientamento della politica regionale a livello di concezione. Nondimeno, gli strumenti della politica regionale non corrispondono ancora alle nuove esigenze: per questa ragione il Collegio si è pronunciato a favore dell'elaborazione di nuovi strumenti di politica regionale che tengano conto degli aspetti ecologici e sociali dello sviluppo sostenibile con i seguenti due indirizzi strategici:

- da un lato occorre elaborare nuovi fondamenti giuridici per la politica regionale. Quest'ultima deve perseguire una concezione integrata, orientata a un programma e sostenibile. Le sfide regionali vanno affrontate con la necessaria flessibilità mediante misure a tempo determinato (programmi pluriennali). Obiettivo della nuova politica è il rafforzamento della competitività delle «sottoregioni» della Svizzera in un contesto di grandi regioni e tenendo conto della dimensione ecologica e sociale;

- dall'altro occorre creare un nuovo, solido fondamento per la promozione delle regioni di montagna, finora perseguita a titolo prioritario. Tale fondamento dovrà tenere conto sia delle particolari esigenze di queste regioni, tuttora presenti, sia prevedere un'integrazione ottimale nella concezione globale della politica regionale. A tal fine la Confederazione intende valutare l'opportunità della creazione di una fondazione per la coesione nazionale in cui riprendere l'attuale promozione delle infrastrutture nelle regioni montane (legge sull'aiuto agli investimenti). Il suo scopo consisterebbe nella promozione di una competitività durevole delle piccole regioni montane e nel consentire loro di far fronte a sfide specifiche come per esempio l'assicurazione di un'offerta turistica durevole di alto livello qualitativo.

3.8 Campo d'attività 8: Mobilità

La continua crescita del volume del traffico costituisce una delle sfide principali per lo sviluppo sostenibile. La politica svizzera dei trasporti persegue l'obiettivo di assicurare una mobilità sostenibile. Ciò significa che le esigenze di mobilità sono soddisfatte in modo economicamente sopportabile ed efficiente, che tutti i gruppi della popolazione e tutte le parti del Paese hanno accesso alla mobilità e che le esigenze di mobilità vengono soddisfatte in modo possibilmente compatibile con le esigenze ambientali. Per l'attuazione di questo obiettivo, la politica svizzera dei trasporti punta su una politica coordinata e armonizzata con l'estero che impiega i singoli modi di trasporto in funzione dei relativi vantaggi comparativi e che li coordina convenientemente. Vanno sfruttate le possibilità tecniche di ottimizzazione delle infrastrutture, dei veicoli e dei carburanti. La quota dei trasporti pubblici e del traffico lento va aumentata tenendo maggiormente in considerazione gli agglomerati e il traffico del tempo libero. Inoltre si tratta di promuovere l'autofinanziamento e la verità dei costi dei singoli vettori di trasporto e di migliorare la sicurezza del traffico segnatamente in ambito stradale.

Negli ultimi anni, in Svizzera sono stati compiuti grandi passi in direzione di una mobilità sostenibile. Con la sua politica dei trasporti, il Consiglio federale ha realizzato, rispettivamente avviato importanti misure orientate alla sostenibilità, tra cui segnatamente i seguenti sforzi :

- la modernizzazione dell'infrastruttura ferroviaria con la realizzazione di Ferrovia 2000 (prima e seconda tappa), la costruzione della NFTA, il raccordo alla rete europea ad alta velocità e i provvedimenti contro l'inquinamento fonico lungo le tratte ferroviarie approvati dal Sovrano nel 1998;
- la riforma delle ferrovie entrata in vigore il 1° gennaio 1999 che conferisce alle FFS maggiore libertà e responsabilità imprenditoriale al fine di renderle più produttive e attrattive;
- nel 2000 ha potuto essere concluso ' con l'UE l'accordo sui trasporti terrestri grazie al quale l'UE ha riconosciuto l'obiettivo del trasferimento del traffico pesante su rotaia e gli strumenti ad esso connessi, in particolare la tassa sul traffico pesante commisurata alle prestazioni (TTPCP);
- l'introduzione della TTPCP il 1° gennaio 2001 è un importante strumento conforme al mercato per il trasferimento su rotaia del traffico merci;
- inoltre, il Collegio intende in futuro rafforzare il suo impegno in relazione al finanziamento dei trasporti degli agglomerati, tant'è vero che nel quadro del

messaggio sulla nuova perequazione finanziaria (NCP) sono state sottoposte al Parlamento nel 2001 prime proposte in tal senso.

In relazione alla strategia per uno sviluppo sostenibile nel settore dei trasporti, il Consiglio federale intende inoltre impegnarsi con le seguenti misure:

Misura 15: Concezione mobilità sostenibile

Le linee direttive sulla mobilità sostenibile dovranno ulteriormente concretizzare la politica dei trasporti orientata verso lo sviluppo sostenibile perseguita negli ultimi anni. La concezione stabilisce i principi, i fondamenti e gli obiettivi a lungo termine di una mobilità sostenibile che consideri in modo equivalente le tre dimensioni dell'ambiente, dell'economia e della società e funge da importante strumento di gestione e di coordinamento. La concezione dovrà in particolare evidenziare i meccanismi per individuare soluzioni durevoli agli eventuali conflitti sugli obiettivi, che sorgono tra gli interessi di protezione e di utilizzazione nonché tra la politica ambientale e la politica d'infrastruttura.

Misura 16: Potenziamento dei trasporti pubblici

Soltanto a condizione di aumentare la quota di mercato della rotaia e potenziando nel loro complesso i trasporti pubblici è possibile far fronte in modo sostenibile al crescente volume di traffico. In futuro, come primo compito fondamentale della politica dei trasporti, dev'essere ulteriormente modernizzata la struttura ferroviaria (in particolare seconda tappa di Ferrovia 2000, raccordi alla rete europea ad alta velocità esistente all'estero). Un secondo compito fondamentale consiste nel migliorare ulteriormente le strutture istituzionali per i trasporti pubblici (seconda tappa della riforma delle ferrovie). A tal fine il Consiglio federale vuole trasmettere i seguenti impulsi: è sua intenzione riordinare e coordinare il finanziamento dell'infrastruttura, la sua proprietà, la ripartizione degli oneri tra la Confederazione e i Cantoni, le condizioni quadro di tutte le imprese di trasporto nonché gli investimenti nel settore dei trasporti. Dal punto di vista economico, la modernizzazione dell'infrastruttura ferroviaria e il proseguimento della riforma delle ferrovie contribuiscono a uno sviluppo sostenibile nella misura in cui provvedono al promovimento dell'autofinanziamento delle imprese di trasporto, a una maggiore trasparenza nel finanziamento, al libero accesso alla rete, al miglioramento della raggiungibilità, all'integrazione in Europa, al miglioramento della vicinanza alla clientela, rispettivamente dell'offerta e quindi alla piena utilizzazione della ferrovia. La dimensione ecologica è considerata tramite la riduzione dei consumi di energia in virtù di un'infrastruttura modernizzata, il migliore tasso di utilizzo delle capacità della ferrovia e la diminuzione dell'inquinamento dell'ambiente causato dalla mobilità mediante il trasferimento, la modifica del rapporto intermodale e la riduzione delle colonne grazie al decongestionamento della strada. La garanzia del servizio universale e la maggiore vicinanza alla clientela sono fattori importanti nell'ottica della sostenibilità sociale.

Misura 17: Nuova politica di sicurezza del traffico stradale

Senza voler limitare la mobilità, il Consiglio federale persegue una riduzione più ampia possibile dei rischi di gravi incidenti nel traffico stradale. Con la «Visione Zero» globale il Consiglio federale punta a un traffico stradale senza morti e feriti gravi. Per questa ragione intende adottare entro il prossimo decennio misure atte a ridurre di almeno il 50 per cento il numero di incidenti gravi con morti, il che significa ridurre il numero delle vittime da 600 a 300. In una prima fase si tratta di promuovere e intensificare le misure già collaudate (introduzione di zone a velocità 30, fari sempre accesi, adattamenti dell'arredo stradale, integrazione del traffico lento). Inoltre, si intende sensibilizzare maggiormente gli utenti della strada tramite la formazione, il perfezionamento e i controlli nonché impiegare sistemi telematici di gestione del traffico per la prevenzione degli infortuni.

Lo sviluppo sostenibile si trova di fronte alla sfida di crescenti disparità economiche e sociali globali e di nuove dipendenze tra Nord e Sud che a loro volta sono strettamente collegate al fenomeno del degrado ambientale. Occorre trovare strategie di soluzione riconosciute a livello internazionale per uno sviluppo idoneo al futuro per tutti gli esseri umani e per tutti i Paesi. Come economia nazionale aperta di media grandezza, la Svizzera è fortemente toccata dai processi globali. Inoltre, lo sviluppo sostenibile può essere realizzato solo d'intesa con la comunità internazionale. Per queste ragioni, il Consiglio federale riconosce l'importanza di un esteso impegno internazionale della Svizzera. In generale, esso intende impegnarsi per un migliore radicamento dello sviluppo sostenibile nelle istituzioni e nei processi multilaterali. Il maggiore impegno a livello multilaterale e bilaterale dovrebbe permettere di vincere in modo durevole la battaglia contro la fame e la povertà e aiutare a eliminare in modo mirato le cause delle migrazioni. Lo scopo della cooperazione allo sviluppo è pertanto la lotta contro la povertà nel senso dell'autoaiuto nei Paesi partner. Poiché la pace e la sicurezza sono condizioni essenziali per uno sviluppo sostenibile, si tratta di rafforzare nei limiti dei mezzi disponibili i contributi civili e militari della Svizzera alla prevenzione dei conflitti, all'assicurazione e alla promozione della pace nonché alla ricostruzione. Alle numerose sfide in questo settore, il Consiglio federale ha reagito negli anni scorsi con diversi interventi.

- Con il Rapporto sulla politica estera del 15 novembre 2000 la politica d'apertura già decisa nel 1993 è stata ulteriormente approfondita e concretizzata. In esso vengono formulati i seguenti obiettivi ed elementi centrali della politica estera della Svizzera:
 - a) convivenza pacifica dei popoli,
 - b) rispetto dei diritti dell'uomo e promovimento della democrazia,
 - c) tutela degli interessi dell'economia svizzera all'estero,
 - d) soccorso alle popolazioni nel bisogno e lotta contro la povertà nel mondo,
 - e) conservazione delle basi naturali della vita.
- Il Rapporto del Consiglio federale del 7 giugno 1999 sulla politica di sicurezza prende le mosse da una concezione globale della sicurezza che comprende i rischi per la sicurezza sia militari sia civili o dovuti a cause naturali. Di conseguenza sarà rafforzata la cooperazione tanto all'interno come nei confronti dell'estero. Una parte dell'attuazione di questa politica è stata anticipata con la revisione parziale della legge militare, accolta in votazione popolare nel 2001 e che ha quale obiettivo una maggiore efficacia dei contributi militari alla pace. Parallelamente sono stati rivalutati gli obiettivi civili della politica di sicurezza e ampliati i relativi strumenti.
- Nei rapporti della Svizzera con i Paesi in via di sviluppo e in transizione, la lotta contro la povertà assume una valenza centrale quale strumento di promozione dello sviluppo sostenibile. In detto rapporto sulla politica estera è stato ribadito l'obiettivo di portare entro il 2010 l'aiuto pubblico allo sviluppo allo 0,4 per cento del PNL. Nel 2002 verranno elaborate nuove linee

direttrici per la cooperazione internazionale della Svizzera che sostituiranno le Linee direttrici Nord-Sud del 1994.

In futuro il Consiglio federale intende ulteriormente sviluppare la cooperazione allo sviluppo e la promozione della pace mediante le seguenti misure:

Misura 18: Partecipazione alla formulazione e all'attuazione di una politica multilaterale della sostenibilità

Negli ultimi anni le organizzazioni internazionali hanno assunto una crescente importanza come forum di discussione per l'elaborazione di soluzioni globali e regionali nell'ottica dello sviluppo sostenibile. Rispetto alla politica bilaterale, la politica multilaterale presenta, secondo il Consiglio federale, dei vantaggi per la definizione di una strategia globale dello sviluppo sostenibile: il sistema multilaterale dispone infatti di una presenza universale e ha la possibilità di consolidare e disciplinare la cooperazione internazionale. Inoltre, la politica multilaterale è idonea al coinvolgimento della società civile nei processi. Quest'aspetto è destinato ad assumere una crescente importanza in considerazione della sempre maggiore rilevanza del dialogo e della collaborazione con attori internazionali della scienza, dell'economia e della società interrelati a livello multilaterale.

Il Consiglio federale intende ampliare lo strumentario della politica multilaterale e ancorarlo meglio nella politica estera per maggiormente integrare le esigenze dello sviluppo sostenibile sul piano globale e per partecipare attivamente all'attuazione di nuove soluzioni innovative dei problemi. Esso prevede di agire a tre livelli:

- la Svizzera si impegna maggiormente per una partecipazione attiva alla politica di gestione delle organizzazioni internazionali tenendo conto in modo globale dello sviluppo sostenibile;
- tramite la politica multilaterale, la Svizzera sostiene in modo mirato gli interessi dei Paesi in via di sviluppo più poveri;
- per aumentare il consenso della politica e dell'opinione pubblica svizzera in merito alla politica multilaterale, il Consiglio federale intende promuovere partenariati con organizzazioni e rappresentanti della politica, della società civile, del settore privato e della scienza.

Misura 19: Nuove forme di finanziamento dello sviluppo

Nello spazio OCSE la quota dell'aiuto pubblico allo sviluppo rispetto al prodotto nazionale lordo (PNL) si è assottigliata tra il 1992 e il 1997, passando dallo 0,33 per cento allo 0,22 per cento. Negli anni 1998 e 1999 questa tendenza si è stabilizzata a un basso livello. In Svizzera, nel 2000 l'aiuto allo sviluppo erogato dall'ente pubblico è stato pari allo 0,34 per cento del PNL. Dal canto suo, l'ONU ha richiesto una quota pari allo 0,7 per cento del PNL. Il Consiglio federale ritiene che lo sviluppo sostenibile esiga un'adeguata perequazione internazionale degli oneri (Burden Sharing). Oltre al già deciso incremento dell'aiuto pubblico allo sviluppo allo 0,4 per cento del PNL entro il 2010, il Collegio è dell'avviso che un maggiore flusso di capitali privati verso i Paesi più poveri, ossia tramite investimenti diretti o nel quadro di partenariati pubblici-privati, sia un importante mezzo di finanziamento supplementare dello sviluppo. Oltre a ciò, nel quadro di sforzi multilaterali, la Svizzera si impegnerà a individuare nuove fonti di finanziamento. Un punto importante, infine, è il miglioramento dell'efficacia degli sforzi internazionali di sviluppo. A questo proposito riveste un'importanza decisiva la volontà politica dei Paesi partner volta a mobilitare le proprie risorse economiche a favore del proprio sviluppo - ad esempio tramite una corrispondente architettura dei sistemi fiscali.

Misura 20: Promozione civile della pace, prevenzione dei conflitti e ricostruzione

Mentre negli ultimi decenni il numero dei conflitti militari tradizionali tra i singoli Stati è diminuito, si registrano sempre più conflitti violenti a carattere interno o transnazionale e con attori non statali. Spesso questi conflitti sono in diretta relazione con il possesso o lo sfruttamento di risorse naturali (p. es. acqua) o con disparità sociali. In molti casi questi conflitti si accompagnano al decadimento delle strutture statali e sociali, all'incertezza del diritto e a immani sofferenze per la popolazione civile. La pace e la sicurezza costituiscono condizioni essenziali per lo sviluppo sostenibile. Pertanto, il Consiglio federale vuole contribuire sul piano globale e regionale a creare condizioni che consentano una risoluzione non violenta dei problemi. Nell'ambito della politica e della diplomazia si attribuisce la massima importanza agli

sforzi di mediazione, alle iniziative volte a stabilire la fiducia e alla prevenzione dei conflitti; per questa ragione, nella misura dei mezzi disponibili, il Consiglio federale sostiene lo sviluppo di capacità gestionali efficaci e professionali in Svizzera. Programmi d'azione ed esperti del «Pool svizzero per il promovimento civile della pace» (SEF) dovranno contribuire a convincere gli attori chiave nelle regioni di crisi a risolvere pacificamente i conflitti nel rispetto delle linee direttrici politiche e giuridiche, mirando così nel contempo a un rafforzamento delle strutture democratiche, istituzionali e della società civile. Nel campo della cooperazione allo sviluppo, il Consiglio federale attribuisce la priorità alla riduzione delle cause strutturali dei conflitti, alla prestazione di soccorsi umanitari nonché alla ricostruzione sociale, economica ed ecologica.

3.10 Campo d'attività 10: Metodi e strumenti

Per la promozione dello sviluppo sostenibile non occorrono solo politiche materiali ma anche strumenti metodologici scientifici per la valutazione, la modificazione e l'ulteriore sviluppo delle misure concrete. Nell'interesse di procedure decisionali trasparenti, il Consiglio federale attribuisce particolare importanza alla periodica informazione dell'opinione pubblica politicamente interessata sul grado di conseguimento degli obiettivi e sull'efficacia della politica dello sviluppo sostenibile. In questo modo il Collegio vuole creare le premesse affinché gli attori sociali possano partecipare in modo mirato ed efficiente alla discussione. Un monitoraggio con l'ausilio di indicatori e verifiche mirate dell'efficacia costituiscono strumenti centrali per adempiere queste esigenze. Per una migliore integrazione dello sviluppo sostenibile in tutte le politiche settoriali, il Consiglio federale intende altresì esaminare le nuove leggi, le proposte, le concezioni e i progetti in merito alle loro ripercussioni sullo sviluppo sostenibile e rendere conto dei risultati. A tal fine si prevedono le seguenti misure:

Misura 21: Monitoraggio dello sviluppo sostenibile

Poiché, a norma della Costituzione, la Confederazione promuove lo sviluppo sostenibile, occorrono appropriati strumenti di misurazione per verificare l'attuazione di tale mandato costituzionale. Per questa ragione il Consiglio federale chiede la produzione periodica di indicatori della sostenibilità. Mediante la creazione di un sistema di indicatori per la valutazione dello sviluppo sostenibile, si intende informare periodicamente la popolazione e i responsabili delle decisioni sulla situazione e le tendenze di questo processo, in riferimento alle tre dimensioni economica, ambientale e sociale. Ciò consente anche il depistaggio precoce di potenziali problematiche nonché un generale controllo dei risultati per quanto concerne le misure adottate nei singoli campi politici. In seno all'Amministrazione federale è in corso a tale proposito l'elaborazione di fondamenti, la formulazione di definizioni e lo sviluppo di un corredo d'indicatori. Per la successiva attuazione effettiva ed efficace a livello di pubblico il Consiglio federale ritiene che:

- i dati degli indicatori debbano essere periodicamente aggiornati e i risultati comunicati in modo comprensibile e trasparente tramite una piattaforma informativa specifica per i gruppi bersaglio;
- la struttura del sistema di indicatori si debba basare per quanto possibile sui record di dati esistenti; nondimeno, in settori importanti mancano basi decisionali statisticamente accertate. Per una politica di sviluppo sostenibile basata su fatti oggettivi si ritiene indispensabile colmare queste lacune;
- poiché lo sviluppo sostenibile presenta un carattere processuale e mutevole, si ritiene che occorra adattare costantemente il sistema di indicatori alle mutate esigenze e ai nuovi interrogativi.

Misura 22: Valutazione della sostenibilità

Sono numerosi i progetti e le concezioni di disparati settori che vengono attualmente considerati compatibili con il concetto di sviluppo sostenibile. In realtà, finora manca uno strumento adeguato per esaminare se un progetto adempia effettivamente tale requisito. Affinché i criteri di uno sviluppo sostenibile acquisiscano un carattere più vincolante, vengano maggiormente integrati nei diversi livelli di attività e siano sistematicamente considerati dalle politiche settoriali, il Consiglio federale intende accertare la fattibilità di uno strumentario metodologico per la valutazione della sostenibilità. Lo scopo è lo sviluppo di uno strumento atto a valutare gli effetti dei disegni di legge, delle concezioni e dei progetti nell'ottica delle tre dimensioni dello sviluppo sostenibile e che possa evidenziare eventuali carenze. In questo modo il Consiglio federale ottiene una base di discussione fondata su criteri trasparenti e oggettivi relativi allo sviluppo sostenibile, che può essere utilizzata per la valutazione e l'ulteriore sviluppo di progetti della Confederazione. Al fine di stabilire e attuare una valutazione della sostenibilità, il Collegio intende prima di tutto chiarire le seguenti questioni:

- quali oggetti potrebbero essere sottoposti a una valutazione della sostenibilità e a quale livello essa dovrebbe essere applicata?
- in quale fase di un progetto dovrebbe essere effettuata una siffatta valutazione?
- occorre sviluppare nuovi strumenti o possono essere utilizzati gli strumenti di verifica esistenti con l'integrazione di ulteriori criteri?
- come si differenzia una valutazione specifica della sostenibilità da strumenti di esame esistenti o previsti?
- i risultati di una valutazione della sostenibilità sono vincolanti e dove si situano le competenze decisionali?
- in quali procedure può essere integrata la valutazione della sostenibilità?

4 Attuazione e misure d'accompagnamento

La Strategia 2002 si configura come un processo dinamico. In precedenza sono state esposte le linee guida per lo sviluppo sostenibile in Svizzera nonché i previsti campi d'attività e le corrispondenti misure. Affinché possano essere realizzate, dovranno essere adempiute chiare condizioni di attuazione; in particolare occorre garantire la continuazione, è necessario uno scadenziario e si dovranno definire i finanziamenti e i partner. In questo modo è possibile rafforzare il coordinamento e la collaborazione quale compito trasversale a livello di Confederazione. Parallelamente sarà possibile intensificare gli scambi tra i diversi attori che in Svizzera partecipano allo sviluppo sostenibile, ossia segnatamente i Cantoni, le città e le cerchie interessate della società civile e del settore privato. La strategia non si limita pertanto a indicare misure a livello di Confederazione ma costituisce anche un quadro di riferimento per un'applicazione globale del concetto dello sviluppo sostenibile sul piano cantonale, regionale e locale.

4.1 Settori di responsabilità e strutture

La responsabilità politica per la Strategia 2002 compete al Consiglio federale che informa periodicamente sullo stato dell'attuazione e prende posizione sui risultati della valutazione.

In genere non sono previste nuove strutture supplementari per l'attuazione, che avviene invece tramite le strutture amministrative esistenti.

L'accompagnamento della strategia compete al Comitato interdipartimentale di Rio (CIRio). Quest'ultimo assume i seguenti compiti:

- assicurazione della coerenza delle politiche dei diversi uffici federali;
- verifica delle valutazioni per conto del Consiglio federale;
- se del caso, formulazione di proposte di miglioramento;
- determinazione di fondamenti comuni per l'informazione e la comunicazione concernenti la strategia, rispettivamente le sue misure.

Il CIRio svolge a questo proposito il ruolo di piattaforma di informazione, coordinamento e discussione per tutte le attività e tutti i processi della Confederazione rilevanti per la sostenibilità. A tal fine, questo organo si riunisce periodicamente. Il Segretariato di Stato dell'economia (seco), la Direzione dello sviluppo e della cooperazione (DSC), l'Ufficio federale dell'ambiente, delle foreste e del paesaggio (UFAPF), nonché un ufficio del Dipartimento federale dell'interno ne assumono alternativamente la presidenza. Il consiglio direttivo del CIRio si compone dai rappresentanti di questi Uffici e dell'Ufficio federale dello sviluppo territoriale (ARE); esso prepara le decisioni del plenum e provvede a una comunicazione trasparente.

La responsabilità per l'attuazione delle singole misure compete all'Ufficio incaricato. Ai fini della consistenza e dell'efficacia, quest'ultimo organizza, se del caso, incontri con i suoi partner dei gruppi di lavoro del CIRio, incaricati dell'accompagnamento dell'attuazione delle misure. Gli uffici responsabili informano a scadenza annuale sullo stato delle azioni.

L'ARE gestisce il Segretariato del CIRio con i compiti seguenti:

- assicurazione del coordinamento tra gli Uffici federali, tra l'altro mediante l'organizzazione delle sedute del CIRio;
- allestimento di un programma dettagliato per l'attuazione della strategia;
- resoconto sull'attuazione sulla scorta delle comunicazioni degli Uffici e coordinamento dei lavori di valutazione;
- intensificazione del dialogo con altri partner, segnatamente i Cantoni e le città;
- comunicazione della strategia orizzontalmente a livello di Confederazione e con gli altri partecipanti;
- sviluppo e pratica dello scambio d'esperienze sulle strategie nazionali nel contesto europeo¹⁷.

Le questioni di fondo dello sviluppo sostenibile vengono deliberate dal «Consiglio per l'assetto del territorio»¹⁸ istituito dal Consiglio federale. Il segretariato di questa commissione extraparlamentare è assunto in comune dall'ARE e dal seco.

4.2 Scadenario, controlling e valutazione

Per ogni misura viene allestita un'agenda. La strategia stessa comprende un orizzonte d'azione di 6 anni. Nel 2003, al termine del periodo di legislatura 1999-2003, seguirà un rapporto intermedio sullo stato dell'attuazione. A questo punto possono essere apportati miglioramenti, laddove una siffatta necessità risultasse dalle valutazioni. In seguito la strategia viene rinnovata per altri quattro anni e assunta nel programma di legislatura 2004-2007. Quando sarà il momento, sono previsti un riesame e una rielaborazione della strategia per la legislatura successiva.

Mentre il controllo dell'efficacia dell'attuazione delle misure spetta agli uffici competenti, a scadenza annuale l'ARE allestisce sulla scorta delle comunicazioni degli Uffici un breve rapporto con un riassunto dei risultati. Dopo esame da parte del CI-Rio queste informazioni sono messe a disposizione del Consiglio federale, del Parlamento e dell'Amministrazione.

In vista del bilancio intermedio alla fine del 2003 e della valutazione approfondita della strategia nel 2007, viene sviluppato un sistema di indicatori. Esso sarà basato sul progetto di «Monitoraggio dello sviluppo sostenibile in Svizzera» (cfr. il n. 21) il quale, sulla base dei contributi di ricerca nazionali e internazionali, elaborerà un sistema di indicatori che registra i progressi dello sviluppo sostenibile in Svizzera. Tali indicatori serviranno all'accertamento sistematico e oggettivo dello sviluppo dell'efficienza economica, della coscienza ecologica e della solidarietà sociale in Svizzera. Indirettamente sarà anche possibile verificare in questo modo quanto siano orientate agli obiettivi le misure della strategia della Confederazione e se occorrono correzioni di tiro. Il sistema degli indicatori permette inoltre di procedere a confronti internazionali.

4.3 Finanziamento

In linea di principio, lo sviluppo sostenibile non deve comportare un ampliamento dell'attività statale, bensì essere realizzato anzitutto tramite la determinazione di priorità e una nuova ripartizione delle risorse esistenti. Si tratta quindi di riorientare l'attuale attività dell'Amministrazione nel senso dello sviluppo sostenibile. Un'attuazione idonea al futuro può avvenire solo nel quadro di una politica finanziaria durevole.

Al presente rapporto sulla strategia non sono abbinati decreti finanziari. I costi e il finanziamento delle misure vanno concretizzati caso per caso nel corso dello sviluppo dei lavori. Il finanziamento delle singole misure dev'essere assicurato mediante le ordinarie procedure di bilancio.

¹⁷ In generale, le questioni dello sviluppo sostenibile a livello di politica estera e specialmente di politica estera globale sono di competenza, in funzione del tema, della DCS, del seco o dell'UFAPP.

¹⁸ Nel 1998 è stato istituito, nel quadro della strategia del 1997, un Consiglio per lo sviluppo sostenibile. Nel seguito della riforma dell'amministrazione e della creazione dell'ARE, le sue attività sono state associate all'inizio del 2001 all'ambito d'attività del Consiglio per l'assetto del territorio che ora funge da organo consultivo per il Collegio tanto su questioni inerenti la politica d'ordinamento del territorio come pure sulle questioni dello sviluppo sostenibile.

4.4

Metodo partecipativo e comunicazione

I fondamenti della strategia nazionale possono essere attuati soltanto con la partecipazione di tutte le cerchie interessate a livello nazionale, cantonale, regionale e locale. La collaborazione ottimale in seno allo Stato federativo va assicurata segnatamente tramite il «Forum per lo sviluppo sostenibile» istituito nel 2001 (cfr. il n. 2.6). Va altresì rafforzata la collaborazione partecipativa con l'economia e la popolazione. Il presente rapporto sulla strategia vuole essere il punto di partenza per un intenso dialogo tra la Confederazione, altri attori pubblici, la società civile e il settore privato che vanno coinvolti nella concretizzazione e nell'attuazione delle misure. Ciò richiede maggiori sforzi di comunicazione le cui modalità verranno definite dal CIRio.

Misure della strategia 1997 in relazione alla strategia 2002

Campo d'attività / misura prevista nella strategia 1997	Conclusione secondo il Rapporto intermedio del Consiglio federale dell'11 dicembre 2000	Relazione con la strategia 2002
<i>Campo d'attività 1: Impegno internazionale</i>		
<p>Misura 1: Creare un consenso di fondo sulla politica internazionale in materia di sviluppo sostenibile</p>	<p>La misura preconizzata è formalmente attuata dall'approvazione della «Base comune». Nei contenuti, essa resta tuttavia un compito di lungo periodo.</p>	<p>Essendo attuata, la misura non è proseguita. La Strategia 2002 contempla tuttavia diverse ulteriori misure di proseguimento (segnatamente 1, 12, 18, 19, 20).</p>
<i>Campo d'attività 2: Energia</i>		
<p>Misura 2: Proseguire e rafforzare le iniziative in corso nel settore dell'energia</p>	<p>La misura è in fase di elaborazione. Le leggi sull'energia e il CO2 sono in vigore. Il programma «SvizzeraEnergia» è in preparazione e diventerà operativo a partire dalla primavera del 2001.</p>	<p>La misura viene proseguita con le misure 3 e 9.</p>
<i>Campo d'attività 3: Economia</i>		
<p>Misura 3: Rafforzare le direttive in materia di acquisto</p>	<p>La messa a punto della misura non è ancora conclusa. I responsabili degli acquisti vanno sensibilizzati all'applicazione di criteri ecologici e sostenibili nelle procedure d'acquisto e sostenuti con mezzi adeguati. I risultati raggiunti attraverso la collaborazione con l'OCSE vanno resi accessibili ai servizi preposti agli acquisti. Gli sforzi d'attuazione del progetto di gestione delle risorse e di management ambientale nell'Amministrazione federale (RUMBA) e l'analisi delle pratiche d'acquisto a esso collegate e condotte dalle diverse unità operative vanno proseguiti. Vanno parallelamente esaminati sistemi d'incentivazione finalizzati alla promozione degli acquisti ecologici. La Svizzera dovrà inoltre provvedere affinché gli interessi dello sviluppo sostenibile siano presi in considerazione in sede di attuazione della Convenzione OMC e in particolare del «Government Procurement Agreement» (GPA).</p>	<p>Il proseguimento e l'attuazione avviene al di fuori della Strategia 2002 nel quadro della normale attività amministrativa. Come misura affine viene introdotta nella Strategia 2002 la «Politica Integrata dei Prodotti» (misura 4).</p>

Campo d'attività / misura prevista nella strategia 1997	Conclusione secondo il Rapporto intermedio del Consiglio federale dell'11 dicembre 2000	Relazione con la strategia 2002
Misura 4: Potenziare i programmi a sostegno dell'economia e della congiuntura	La messa a punto della misura non è ancora conclusa. La verifica delle correnti misure di promozione a tempo indeterminato adottate dalla Confederazione è stata eseguita e ne è stato stilato un rapporto. Le possibilità date dalle misure di promozione per contribuire allo sviluppo sostenibile non sono ancora esaurite. Sono indispensabili ulteriori sforzi.	La misura non viene proseguita sotto questa forma. In forma generale, tuttavia, la misura 22 prevede l'analisi di tutte le attività della Confederazione in relazione al loro contributo allo sviluppo sostenibile.
<i>Campo d'attività 4: Comportamento dei consumatori</i>		
Misura 5: Promuovere la trasparenza, l'internalizzazione e l'armonizzazione sul piano internazionale	Sono stati intrapresi passi importanti verso l'attuazione della misura. Vista l'ampia portata dell'obiettivo, la misura costituisce un compito di lunga durata.	Proseguimento nel quadro delle misure 1 e 18.
Misura 6: Riconoscere e promuovere i marchi	Il rapporto del CIRio sul riconoscimento e la promozione dei marchi è stato adottato dal Consiglio federale. L'adozione del rapporto e il proseguimento, nel tempo, dei compiti in esso indicati danno alla misura piena garanzia di attuazione.	Il proseguimento avviene nel quadro della normale attività amministrativa.
<i>Campo d'attività 5: Politica di sicurezza</i>		
Misura 7: Evidenziare le correlazioni tra sviluppo sostenibile e garanzia di condizioni di sicurezza generale	La misura è in corso d'elaborazione	Proseguimento in forma modificata con la misura 20.
<i>Campo d'attività 6: Riforma fiscale in favore dell'ambiente</i>		
Misura 8: Gravare l'energia e sgravare il lavoro	La misura non ha potuto essere realizzata. Essa resta però uno dei punti cruciali di una politica ambientale, climatica ed energetica orientata al progresso.	La misura viene proseguita tramite la misura 3.

*Campo d'attività 7:
Spese della Confede-
razione*

Misura 9:
Sviluppare ulterio-
rmente il programma
di finanziamento nel
settore dei trasporti

Alcuni segmenti della misura sono stati eseguiti. Trattandosi di un provvedimento di ampia portata, è tuttavia necessario compiere ulteriori giri di boa. Occorre in particolare elaborare un piano di misure in materia di sviluppo sostenibile della mobilità. Il progetto pilota che si propone di influire sulla domanda di trasporto individuale agendo sui prezzi dev'essere testato e successivamente applicato negli agglomerati in modo e mirato.

Inserimento di un campo d'attività «Mobilità» nella Strategia 2002 con diverse misure, tra cui una «Concezione mobilità sostenibile» (misura 15).

Misura 10:
Proseguire e attuare
coerentemente la ri-
forma agraria

Alcuni segmenti della misura sono stati eseguiti. Il rapporto sull'agricoltura, che sarà pubblicato ogni anno a partire dal 2000, e i risultati dei progetti di valutazione consentiranno di trarre indicazioni chiare quanto allo sviluppo del settore agricolo in termini di sostenibilità. Alcuni segnali mostrano già oggi che la promozione di prestazioni ecologiche ottenute attraverso la riforma agraria ha effetti positivi sulla natura e sull'ambiente. La svolta è stata dunque imboccata. Vi sono tuttavia ancora settori in cui la soluzione dei problemi ambientali richiede sforzi supplementari (nitrati nelle acque sotterranee, qualità delle superfici di compensazione ecologica ecc.).

Dopo le fondamentali riforme della politica agricola secondo i principi dello sviluppo sostenibile il proseguimento avviene al di fuori della strategia per lo sviluppo sostenibile.

*Campo d'attività 8:
Attuazione e con-
trollo dei risultati*

Misura 11:
istituire un Consiglio
per lo sviluppo sosteni-
bile

La misura è attuata e, grazie al raggruppamento del Consiglio della pianificazione del territorio e del Conseil du développement durable, dovrebbe veder rafforzata la sua azione e la sua efficacia.

Essendo attuata, la misura non viene proseguita.