



## Linee guida per la politica di sviluppo sostenibile

Le linee guida per la politica di sviluppo sostenibile poggiano sulla Costituzione federale (Cost.<sup>1</sup>, art. 2, 54, 73) e sui documenti internazionali di riferimento elaborati dalle Nazioni Unite<sup>2</sup> e dall'OCSE<sup>3</sup>. La strategia dell'Unione europea in materia di sviluppo sostenibile<sup>4</sup> costituisce un'altra importante fonte. Le linee guida qui espone concretizzano e aggiornano le direttive che il Consiglio federale ha formulato nel rapporto «10 anni dopo Rio – La Svizzera verso lo sviluppo sostenibile» destinato alla Commissione dell'ONU per lo sviluppo sostenibile (CSD)<sup>5</sup> e integrato nella Strategia per uno sviluppo sostenibile 2002<sup>6</sup>.

### 1 Assumere responsabilità per il futuro

La sfida fondamentale – ossia garantire il soddisfacimento dei bisogni di tutta l'umanità, e quindi anche delle popolazioni dei paesi in via di sviluppo, e ridurre il carico ambientale e il consumo di risorse – esige un cambiamento radicale e a lungo termine in ambito sociale ed economico. Secondo il principio della «responsabilità comune ma differenziata» sancito dalla Dichiarazione di Rio, i paesi industrializzati devono assumersi vincoli maggiori sia perché hanno avuto e hanno tuttora una buona parte di responsabilità nei processi di sviluppo, sia perché dispongono di maggiori risorse finanziarie e tecniche. D'altro canto, considerata la loro dinamica di crescita, i paesi in via di sviluppo – e in particolare quelli emergenti – non possono temporeggiare.

Assumere responsabilità per il futuro significa promuovere a tutti i livelli i principi di precauzione, causalità e responsabilità, intesi come condizioni quadro per un'azione economica, ecologica e sociale sostenibile sul lungo periodo. L'approccio precauzionale è necessario per evitare eventuali danni alla salute dell'uomo o all'ambiente e per adottare misure preventive anche in assenza di certezze scientifiche. Occorre fare in modo che i prezzi riflettano i costi effettivi e che chi causa eventuali danni alla salute o all'ambiente sia chiamato a rispondere.

### 2 Tener conto in maniera equilibrata delle tre dimensioni dello sviluppo sostenibile

I criteri stabiliti nella Strategia per uno sviluppo sostenibile 2002 per concretizzare gli obiettivi di sviluppo sostenibile in ciascuna delle tre dimensioni «responsabilità ecologica», «capacità economica» e «solidarietà sociale» sono mantenuti nei loro contenuti (cfr. schema qui sotto). Nell'elaborare le politiche si dovrà tener conto delle tre dimensioni e di tutti i criteri dello sviluppo sostenibile (considerazione completa di tutte e tre le dimensioni dello sviluppo sostenibile).

Capacità economica	Mantenere i redditi e l'occupazione e accrescerli in funzione dei bisogni, badando ad una distribuzione compatibile con le esigenze sociali e territoriali.  Perlomeno conservare e incrementare qualitativamente il capitale produttivo basato sul capitale sociale e umano.  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.  Fare in modo che la gestione da parte dell'ente pubblico non vada a scapito delle future generazioni (per es. debiti, degrado del patrimonio).
Responsabilità ecologica	Conservare gli spazi naturali e la varietà delle specie.  Mantenere il consumo di risorse rinnovabili al di sotto del livello di rigenerazione, o al di sotto delle disponibilità naturali.  Mantenere il consumo di risorse non rinnovabili al di sotto del potenziale di

<sup>1</sup> RS 101

<sup>2</sup> UN DESA: Guidance in Preparing a National Sustainable Development Strategy: Managing Sustainable Development in the New Millennium. New York 2002

<sup>3</sup> OCSE: The DAC Guidelines, Strategies for Sustainable Development: Guidance for Development Co-operation. Parigi 2001

<sup>4</sup> Consiglio dell'Unione europea: Strategia dell'UE in materia di sviluppo sostenibile, adottata dal Consiglio europeo il 15–16 giugno 2006

<sup>5</sup> Consiglio federale: 10 anni dopo Rio – La Svizzera verso lo sviluppo sostenibile, Rapporto del 3 giugno 2001 destinato alla Segreteria della Commissione dell'ONU per lo sviluppo sostenibile. Berna 2001

<sup>6</sup> Cfr. Comitato interdipartimentale sullo sviluppo sostenibile (CISvS): Strategia per uno sviluppo sostenibile 2002 – Bilancio e raccomandazioni per il rinnovo. Berna 2007

sviluppo delle risorse rinnovabili.

Ridurre l'inquinamento dell'ambiente naturale e il carico per l'uomo dovuti a emissioni, rispettivamente sostanze nocive, a un livello innocuo.

Evitare o 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.

Solidarietà sociale 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'equiparazione dei diritti e la tutela delle minoranze nonché il riconoscimento dei diritti umani.

Promuovere la solidarietà all'interno e tra le generazioni nonché a livello globale.

Il modello degli stock di capitale rappresenta un ulteriore fondamento per la politica svizzera dello sviluppo sostenibile<sup>7</sup>. Il modello, sviluppato dalla Banca Mondiale, si basa sull'idea che vi sono tre dimensioni dello sviluppo sostenibile, ossia tre stock di capitale: ambiente, economia e società. Il «capitale naturale» presente sulla Terra non può quindi essere dilapidato, ma va rinnovato costantemente. Lo sviluppo è sostenibile se a lungo termine si può vivere degli interessi, senza intaccare il capitale. Il modello è stato migliorato con l'introduzione del concetto di «sostenibilità forte» e «sostenibilità debole» che tiene conto della sostituibilità degli stock. La sostenibilità forte chiede che gli stock di capitale siano mantenuti costanti sul lungo periodo, mentre quella debole pone questa condizione unicamente per il capitale di sostenibilità globale. La sostenibilità debole permette quindi, ad esempio, di ridurre lo stock di capitale ambientale a condizione che tale riduzione sia compensata da un aumento del capitale economico e sociale.

In virtù del tenore delle disposizioni costituzionali in materia di sviluppo sostenibile (in particolare gli articoli 2 e 73)<sup>8</sup>, il Consiglio federale ha adottato una posizione intermedia tra sostenibilità forte e debole, definita «sensible sustainability» dagli ambienti scientifici anglofoni e chiamata «sostenibilità debole plus» in Svizzera. Questo approccio presuppone che i singoli elementi degli stock di capitale siano sostituibili e che tra gli stock sussista una relazione di complementarietà. Si ammette quindi una certa sostituibilità tra gli stock di capitale, a patto che i processi di ponderazione siano trasparenti, non gravino sempre sulla stessa dimensione di sostenibilità e che, globalmente, siano rispettati i limiti di sollecitabilità della biosfera. Il Consiglio federale ritiene che molti aspetti ambientali presentino caratteristiche specifiche che – tenendo conto anche del potenziale di progresso tecnologico – fanno apparire irrealistica una sostituzione del capitale ambientale con il capitale sociale o economico. Molti beni ambientali, ad esempio un clima stabile, la biodiversità, terreni fertili o lo strato d'ozono, sono indispensabili alla sopravvivenza dell'umanità e, una volta distrutti, non possono generalmente essere compensati dal capitale. Gli interventi umani sulla natura non devono causare perdite irreversibili che compromettono le possibilità d'azione delle generazioni future.

Il concetto di «sostenibilità debole plus» presuppone che nell'analisi delle tre dimensioni della sostenibilità in sede di sviluppo o di valutazione di progetti si tenga conto di determinati condizioni o limiti alla sostituibilità degli stock di capitale:

- Sul piano sociale, economico ed ecologico<sup>9</sup> le esigenze minime vanno rispettate.
- Le evoluzioni o le ripercussioni irreversibili o difficilmente reversibili vanno evitate.
- Alle generazioni future non bisogna lasciare oneri senza i corrispettivi benefici.
- L'inquinamento ambientale e i problemi sociali non devono essere esportati.

<sup>7</sup> Direzione dello sviluppo e della cooperazione (DSC), Ufficio federale dello sviluppo territoriale ARE: Lo sviluppo sostenibile in Svizzera: basi metodologiche. Berna 2004 Il modello degli stock di capitale adotta un concetto di «capitale» meno esteso del concetto delle tre dimensioni della sostenibilità. Il capitale comprende infatti stock materiali e immateriali quali impianti di produzione, risorse naturali o capitale di fiducia sociale, mentre le tre dimensioni contemplano altri aspetti, quali la questione della ripartizione equa o i principi legati all'assetto politico. Il concetto di capitale può essere definito con relativa facilità nella sua accezione economica ed ecologica. L'accezione sociale, invece, è ancora molto dibattuta nella letteratura scientifica.

<sup>8</sup> Ufficio federale dello sviluppo territoriale: Fragen im Zusammenhang mit den Nachhaltigkeitsbestimmungen in der Bundesverfassung – Rechtsgutachten. Berna 2004 Nell'articolo costituzionale che espone lo scopo generale, il concetto di sviluppo sostenibile assume un significato ampio. L'articolo si riallaccia alla definizione di sviluppo sostenibile della commissione Brundtland con particolare enfasi alle tre dimensioni, al soddisfacimento prioritario dei bisogni basilari delle popolazioni svantaggiate e ai limiti di sostenibilità della biosfera. Il principio costituzionale della sostenibilità, sancito dall'articolo 73, obbliga la Confederazione e i Cantoni ad operare a favore di un rapporto durevolmente equilibrato tra la natura, la sua capacità di rinnovamento e la sua utilizzazione da parte dell'uomo. La caratteristica fondamentale di questo equilibrio è l'orientamento alla capacità di innovazione. L'articolo 73 tratta specificatamente la dimensione ecologica e, a differenza dell'articolo 2, spiega perché la sostenibilità è riconosciuta come uno dei tre pilastri della politica ambientale, accanto al principio di prevenzione e di causalità (chi inquina paga).

<sup>9</sup> Può trattarsi di valori limite fissati per legge (ad es. valori limite di emissione, norme ambientali rilevanti per la salute pubblica conformemente alla legge sulla protezione dell'ambiente e alle pertinenti ordinanze), valori limite scientifici che non sono (ancora) stati tradotti in valori limiti legali (ad es. livello delle emissioni di gas serra volto a contenere l'ulteriore riscaldamento climatico) o ancora norme di politica sociale quali pari opportunità, uguaglianza di trattamento, reddito minimo, condizioni di vita dignitose, garanzia del minimo vitale o garanzia dei diritti umani.

- Nel caso di incertezze o di rischi, riconducibili a conoscenze insufficienti o ad eventi con bassa probabilità e elevato potenziale di danno, occorre adottare la massima precauzione.
- Nei settori in cui vi sono già gravi problemi di sostenibilità o in quelli in cui i problemi potrebbero acuirsi alla luce della tendenza osservata, occorre evitare un ulteriore deterioramento della situazione.

Il Consiglio federale mette a disposizione gli strumenti necessari per garantire che la valutazione della sostenibilità dei progetti sia effettuata secondo criteri uniformi (cfr. cap. 4.2).

### **3 Integrare lo sviluppo sostenibile in tutte le politiche settoriali**

Il Consiglio federale considera che lo sviluppo sostenibile non è un ulteriore ambito politico, bensì un «principio regolativo» da integrare in tutte le politiche settoriali. In altre parole, tutte le politiche settoriali devono orientarsi allo sviluppo sostenibile. Questo è sottolineato dall'articolo 2 della Costituzione federale, che dichiara lo sviluppo sostenibile uno dei compiti fondamentali della Confederazione e dei Cantoni, conferendogli un carattere programmatico. Questa disposizione va intesa quale direttiva giuridicamente vincolante e come mandato d'azione per tutte le autorità legislative ed esecutive. L'intento principale dell'articolo è quello di dare un orientamento alle autorità governative federali e cantonali. Nel definire ad esempio gli obiettivi e i mezzi della sua politica di governo, il Consiglio federale deve tendere a questo compito statale. L'articolo funge da orientamento anche per il Tribunale federale, nella sua funzione di autorità giudiziaria suprema. Questo principio direttivo implica che il Consiglio federale, i Dipartimenti e gli Uffici devono integrare lo sviluppo sostenibile nei processi di pianificazione e di gestione in atto. Per promuovere la politica di sviluppo sostenibile non vanno create strutture parallele.

### **4 Migliorare il coordinamento tra le politiche settoriali e aumentare la coerenza**

Lo sviluppo sostenibile richiede una presa in considerazione tempestiva delle tre dimensioni e il coinvolgimento di tutti gli uffici interessati dalla problematica, in vista di soluzioni sostenibili a lungo termine. Nell'adempimento dei compiti occorre tenere conto delle tre dimensioni dello sviluppo sostenibile (ecologica, economica e sociale). L'integrazione delle tre dimensioni nelle pianificazioni, nelle decisioni politiche e nei progetti concreti è un criterio prioritario. Occorre garantire che le decisioni politiche importanti si basino su proposte le cui ripercussioni sociali, economiche ed ecologiche siano state valutate per tempo e in modo trasparente, come richiesto dall'articolo 141 della legge federale del 13 dicembre 2002 sull'Assemblea federale (legge sul Parlamento)<sup>10</sup>. Un ulteriore elemento importante è la verifica a posteriori (ex post) dell'efficacia delle decisioni politiche (cfr. art. 170 Cost.). Le verifiche dell'efficacia forniscono informazioni sulle modalità di attuazione delle misure, sulla reazione dei destinatari nonché sugli eventuali effetti collaterali che ne risultano e indicano se la politica ha raggiunto (o no) gli obiettivi fissati.

Procedure decisionali trasparenti e un ampio coinvolgimento dei vari attori permetteranno ponderazioni globali degli interessi e decisioni basate su un ampio consenso, evidenzieranno soluzioni praticabili e contribuiranno a fare in modo che nelle decisioni politiche si tenga conto per quanto possibile delle esigenze di sviluppo sostenibile. I conflitti sugli obiettivi vanno esplicitati e le valutazioni motivate. A prescindere dal coordinamento e dalla gestione dei conflitti, vanno promosse ottimizzazioni e sinergie. Gli strumenti di valutazione della sostenibilità possono affiancare il processo di coordinamento fornendo basi obiettive e ausili decisionali. Le regole da applicare in sede attuativa sono riportate al punto 4. Per migliorare il coordinamento e la coerenza, sarà necessario creare strutture collaborative complementari.

### **5 Realizzare lo sviluppo sostenibile tramite la partecipazione**

Lo sviluppo sostenibile non è un compito riservato alle autorità statali o di esclusiva competenza della Confederazione. Molti dei problemi che toccano il paese possono essere risolti in modo costruttivo a patto che fra i tre livelli istituzionali vi sia una stretta collaborazione. Una strategia limitata alla politica federale avrebbe un'incidenza insufficiente.

La collaborazione con i Cantoni e i Comuni è indispensabile. Per effetto della struttura federalista, i Cantoni e i Comuni dispongono di estese competenze e possibilità di influsso in molti settori rilevanti per lo sviluppo sostenibile. La promozione di processi di sviluppo sostenibile nei Cantoni e nei Comuni – vere e proprie interfacce con la società civile – e le attività di sensibilizzazione assumono un ruolo molto importante.

Così come una strategia limitata all'ambito federale, anche una strategia limitata al solo ente pubblico risulterebbe insufficiente in considerazione dei fattori d'influenza e dei gruppi di attori rilevanti per lo sviluppo sostenibile. Ciò dimostra che nella politica di sviluppo sostenibile occorre coinvolgere anche la società civile e il settore privato. La collaborazione tra le autorità statali e i gruppi di interesse è già consolidata nella prassi. Nella politica internazionale in materia di sviluppo sostenibile esiste da anni una collaborazione su base regolare con organizzazioni non governative interessate, in particolare con quelle attive nei settori dell'ambiente, dello sviluppo e dell'economia. Queste organizzazioni sono coinvolte nei 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 portata avanti anche in futuro.

<sup>10</sup> RS 171.10 ([http://www.admin.ch/ch/i/rs/171\\_10/a141.html](http://www.admin.ch/ch/i/rs/171_10/a141.html))

Anche gli attori non istituzionali sono invitati ad integrare le linee guida strategiche nella loro attività quotidiana. Ciò riguarda in particolare le imprese del settore privato, che sono chiamate ad operare in modo responsabile. Le imprese possono promuovere lo sviluppo sostenibile sfruttando i margini d'azione, in modo da minimizzare il carico ambientale e di massimizzare il valore aggiunto sociale ed ecologico nella determinazione dei prezzi e nei processi produttivi. Possono conferire legittimità e obbligatorietà al loro impegno aderendo a vari accordi, norme e standard, ad esempio nel settore della gestione ambientale o della responsabilità sociale.