

1 CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI*

* Le presenti conclusioni e raccomandazioni sono state esaminate e approvate dal Gruppo di Lavoro sulle Performance Ambientali (Working Party on Environmental Performance, WPEP) durante la sua seduta del 26 settembre 2006.

Il presente rapporto esamina i progressi compiuti dalla Svizzera *negli anni successivi al precedente esame delle performance ambientali*, realizzato dall'OCSE nel 1998, e valuta in che misura il Paese ha *raggiunto i propri obiettivi nazionali e rispettato gli impegni internazionali*. Il documento prende inoltre in esame i progressi realizzati dalla Svizzera nel contesto della *Strategia ambientale dell'OCSE*** e formula 46 raccomandazioni che possono contribuire a rafforzare le performance ambientali fornite del Paese.

In Svizzera, l'ambiente è sottoposto a *forti pressioni* (inquinamento, prelievi di risorse naturali, ristrutturazione degli spazi), dovute in particolare all'industria, all'agricoltura, ai trasporti e al turismo e risultanti sia dall'elevata densità di popolazione e di attività che dalla posizione geografica del Paese nel cuore dell'Europa.

Da oltre 30 anni, i *Cantoni* e i *Comuni* attuano politiche ambientali ambiziose promosse dalla Confederazione. Inizialmente, si trattava di politiche basate su un approccio prescrittivo, su un massiccio impiego di fondi pubblici e su un'opinione pubblica attiva ed estremamente sensibile alle questioni ambientali (soprattutto in seguito ad alcuni incidenti industriali rilevanti, all'impatto dell'agricoltura intensiva sull'ambiente, al dibattito sul deperimento dei boschi e alle inondazioni del 1987), le quali hanno permesso di conseguire risultati considerevoli sul fronte del lotta contro gli inquinamenti e i pericoli naturali. In tempi più recenti e nell'ambito del periodo in esame, l'accento è andato invece via spostandosi sulle *partnership* con gli ambienti economici e con l'insieme della società civile, sull'applicazione del *principio di causalità* e sulla *prevenzione* (ad esempio nella gestione dei rischi e delle risorse naturali).

Malgrado i progressi compiuti per quanto riguarda l'integrazione delle esigenze dello sviluppo sostenibile nelle politiche settoriali, in particolare in quelle relative all'energia, ai trasporti e all'agricoltura, rimane molto difficile attuare concretamente il concetto di sostenibilità nei diversi *modi di consumo*, ad esempio *nell'ambito dell'utilizzazione del territorio, dei trasporti o delle attività del tempo libero*. Inoltre, non si arresta la perdita di biodiversità, di spazi naturali e di paesaggi. Un'altra tendenza, dovuta alle preoccupazioni relative alla crescita economica debole o poco vivace e alla *competitività internazionale*, è infine quella di attribuire, nel breve termine, un grado di priorità più basso alle questioni ambientali.

** Gli obiettivi della Strategia ambientale OCSE per il primo decennio del XXI secolo cui si fa cenno nelle presenti conclusioni e raccomandazioni sono: mantenere integri gli ecosistemi (punto 1), disaccoppiare le pressioni ambientali dalla crescita economica (punti 2.1 e 2.2) e creare un'interdipendenza ambientale su scala planetaria (punto 3).

1. Gestione ambientale

Rafforzamento dell'attuazione delle politiche ambientali

Nell'ambito della lotta contro l'inquinamento atmosferico, la Svizzera è fra i Paesi OCSE che hanno conseguito i *risultati migliori*. Tale bilancio è, in particolare, il frutto della politica legislativa e istituzionale ambiziosa e a lungo termine condotta dal Paese in campo ambientale. La legge federale sulla protezione dell'ambiente (LPAMB), sottoposta a revisione a metà degli anni '90, insiste sui *principi di cooperazione, di causalità* («chi inquina paga»/«chi consuma paga») e di *prevenzione*. Nel complesso, la *cooperazione fra tutti gli attori coinvolti*, inclusa la società civile (ad esempio ONG ambientaliste, imprese e consorzi di agricoltori), come pure tra Confederazione, Cantoni e Comuni, è *ottima*. I Cantoni attuano la maggior parte delle politiche ambientali e le misure ad esse legate, supervisionando le iniziative intraprese a livello locale. Inoltre, anche le autorità federali (tra cui il Consiglio federale) elaborano documenti di pianificazione di portata generale che includono le questioni ambientali. Per quanto riguarda gli *strumenti*, quelli economici (come le tasse per finanziare i servizi idrici e la gestione dei rifiuti) vengono utilizzati in modo sempre più efficiente nel quadro di un processo di *internalizzazione dei costi esterni*. In tale contesto, sono ad esempio state studiate e/o adottate numerose tasse ambientali e misure fiscalmente neutre (tra queste, la tassa d'incentivazione sui COV, i cui proventi sono ridistribuiti alle economie domestiche tramite le assicurazioni malattia). La creazione dell'Ufficio federale dell'ambiente (UFAM), avvenuta il 1° gennaio 2006 (riquadro 4.2), concretizza inoltre la volontà di estendere la *gestione sostenibile delle risorse naturali* (boschi, natura, acqua) coprendo al contempo anche la gestione dei pericoli naturali e dei rischi tecnologici. La spesa degli enti pubblici e delle imprese nel settore ambientale (lotta contro gli inquinamenti e protezione della natura) è rimasta stabile all'1,4% del PIL e ha apportato *benefici economici* in particolare per quanto concerne: i) la sanità (spese sanitarie evitate, miglioramento della produttività del lavoro) e ii) l'economia nazionale in settori quali il turismo, l'industria meccanica ed elettrica, l'ecoindustria e il comparto agroalimentare. Ciò grazie all'immagine di Paese ecologico di cui gode la Svizzera. Tale evoluzione si iscrive nel quadro di un'economia particolarmente aperta agli scambi con l'Unione europea e con il resto del mondo.

Ciononostante, la Svizzera si trova di fronte a una serie di sfide ambientali, risultanti sia dall'inquinamento diffuso (ad esempio di origine agricola) che da modi di consumo non sostenibili (trasporti, attività ricreative, occupazione del suolo ecc.). La sua biodiversità e i suoi paesaggi sono minacciati. Occorre dunque porre l'accento sui *risultati effettivi* delle politiche ambientali e rafforzare il coordinamento tra diversi livelli amministrativi basandosi su dati fondati. Ed è opportuno elaborare un sistema integrato e armonizzato per l'autorizzazione delle attività industriali. L'attività generale di *controllo dell'osservanza della legislazione in*

materia di ambiente non è documentata, e le imprese che hanno stabilimenti in diversi Cantoni si trovano talvolta alle prese con normative ambientali differenti e/o controlli più o meno rigorosi. Inoltre, la politica di *pianificazione del territorio* non è riuscita a contenere il rapido sviluppo delle periferie cittadine e, attualmente, si sta osservando una forte attività edilizia *al di fuori delle zone edificabili* (realizzazione di costruzioni agricole e trasformazione di costruzioni già esistenti). Sarebbe opportuno estendere l'utilizzazione degli strumenti economici per accrescere l'efficacia delle politiche ambientali (tassa sul CO₂, ad esempio) e favorire una gestione sostenibile delle risorse naturali. Benché siano stati compiuti dei progressi nei settori delle acque e dei rifiuti, i principi del «chi inquina paga» e del «chi consuma paga» non sono sufficientemente applicati nel campo della protezione del clima, dell'aria e della natura.

Raccomandazioni:

- rafforzare la promozione di *modi di consumo più sostenibili* mediante l'adozione di appropriati strumenti normativi ed economici e un'adeguata gestione della domanda;
- proseguire gli sforzi volti ad attuare il *principio di causalità* («chi inquina paga»/«chi consuma paga»);
- continuare a migliorare l'efficacia e l'efficienza delle politiche ambientali attraverso un miglior *monitoraggio dell'ambiente* e delle sue interazioni con l'economia (dati ambientali e analisi economica) e un maggior ricorso a *strumenti economici*, nonché documentando l'osservanza della legislazione ambientale;
- proseguire gli sforzi finalizzati a potenziare il coordinamento tra Confederazione e Cantoni allo scopo di attuare *politiche ambientali armonizzate ed efficienti* su scala nazionale (adottando, ad esempio, un sistema integrato per le autorizzazioni delle attività industriali ispirato al sistema IPPC dell'Unione europea);
- adottare strategie più integrate per la *gestione dei pericoli naturali e dei rischi tecnologici* tenendo conto delle altre politiche settoriali (pianificazione del territorio, trasporti, boschi ecc.), accelerare la messa a punto dei catasti cantonali dei siti contaminati e avviare la decontaminazione dei siti prioritari.

Aria

Dall'ultimo esame dell'OCSE, la concentrazione dei principali inquinanti atmosferici è stata ulteriormente ridotta e la qualità dell'aria è migliorata. La Svizzera è fra i Paesi OCSE che hanno conseguito i risultati migliori (fa ad esempio registrare le emissioni più basse di SO_x e di NO_x per unità di PIL). Inoltre, il sistema svizzero di trasporti pubblici (interurbano, suburbano e urbano), che viene gestito in maniera rigorosa e beneficia di un massiccio sostegno finanziario, è uno dei più sviluppati dell'area OCSE, tanto che nel Paese i trasporti pubblici occupano un posto privilegiato nella ripartizione modale. Per quanto riguarda il trasporto transalpino, il trasferimento dalla strada alla ferrovia voluto per far fronte alla crescita del traffico pesante è incentivato dall'accordo bilaterale con l'UE sui trasporti terrestri. Secondo statistiche recenti, il trasporto combinato è cresciuto di quasi il 30 %, mentre il traffico pesante è diminuito di circa il 10 % negli ultimi tre anni. Il suddetto accordo, al pari del continuo ammodernamento delle infrastrutture ferroviarie e dell'introduzione di una tassa sul traffico pesante commisurata alle distanze percorse, può ritenersi un modello da seguire. Tra tutti i Paesi OCSE, la Svizzera è quello con l'intensità energetica più bassa. Grazie al programma SvizzeraEnergia, lanciato nel 2001, oggi nel Paese si registrano un consumo energetico e una quantità di emissioni di CO₂ inferiori rispettivamente del 6,5 % e del 7 % a quelli che si sarebbero avuti senza l'adozione di alcun provvedimento. Nell'ambito della produzione di energia è inoltre aumentata la quota delle energie rinnovabili, che ha raggiunto il 17,5 %.

Tuttavia, soprattutto in seguito all'adozione di misure di risparmio, negli ultimi anni è stato più difficile *mantenere i livelli raggiunti* o realizzare *nuovi progressi sostanziali*. Ci sono ancora molte sfide importanti da affrontare, in particolare le *PM₁₀*, l'*ozono troposferico*, l'*NO₂*, l'ammoniaca e i gas serra (ad esempio il CO₂). La salute delle persone che abitano in città o lungo grandi assi stradali è in pericolo a causa di livelli di inquinamento troppo elevati. In estate vengono spesso superate le norme di qualità dell'aria ambiente per ciò che riguarda l'ozono, e la massiccia *crescita della mobilità* controbilancia gli effetti positivi della lotta contro l'inquinamento e dei progressi tecnici. A migliorare la qualità dell'aria possono tuttavia contribuire misure d'incentivazione volte a promuovere una mobilità sostenibile e modi di consumo e di produzione rispettosi dell'ambiente. Gli elementi essenziali per raggiungere tale obiettivo sono due: una *riforma fiscale ecologica* e una politica volta a riversare sul settore dei trasporti i costi esterni dell'inquinamento atmosferico.

Raccomandazioni:

- attuare misure complementari di lotta contro le *polveri fini* e *l'ozono troposferico* emessi dai trasporti (veicoli stradali e «fuoristrada»), dall'industria e dalle economie domestiche, come pure contro *l'ammoniaca* proveniente dall'agricoltura (ad esempio inasprendo i valori limite d'emissione, incoraggiando l'innovazione e diffondendo l'installazione di filtri antiparticolato sui motori diesel);
- sfruttare maggiormente i *molti benefici* derivanti dagli obiettivi fissati in materia di qualità dell'aria, cambiamenti climatici ed efficienza energetica;
- continuare a *internalizzare i costi ambientali esterni generati dal trasporto passeggeri su strada* (introducendo, ad esempio, incentivi commisurati alle distanze percorse o combinando marchi energetici con un sistema di bonus-malus all'acquisto);
- proseguire con il *trasferimento del traffico merci* dalla strada alla ferrovia mediante investimenti mirati, aiuti finanziari per favorire i trasporti pubblici e l'intermodalità nonché attraverso l'estensione della tassa sul traffico pesante;
- proseguire con l'attuazione del programma *SvizzerEnergia*, prendere in considerazione la possibilità di un aumento delle tasse sulla benzina e sul diesel per meglio internalizzare i costi esterni e continuare a promuovere l'efficienza energetica negli edifici e negli impianti industriali.

Rumore

La Svizzera è da tempo *all'avanguardia* nella lotta contro il rumore. Oltre a mettere a frutto gli investimenti delle autorità pubbliche, il Paese intensifica lo sviluppo e l'impiego delle migliori tecnologie disponibili per ridurre le emissioni foniche. L'allestimento del dispositivo che organizza i *provvedimenti tecnici e gestionali* destinati a eliminare o a ridurre le emissioni foniche e a proteggere la popolazione contro il rumore è a buon punto. Una *strategia chiara*, retta da sei principi, fornisce gli orientamenti da seguire per il futuro. Nel corso del periodo in esame è stato rilevato *qualche progresso* per quanto riguarda la riduzione delle emissioni foniche generate dai trasporti (ad esempio da mezzi pesanti, aerei e materiale rotabile ferroviario considerati singolarmente) e l'adozione di provvedimenti di lotta contro il rumore (ad esempio ripari fonici e rifacimento delle carreggiate). La politica di ripartizione modale ha anche contribuito a ridurre il numero delle persone esposte a livelli elevati di inquinamento fonico. In tale ambito, la Svizzera ha fatto ricorso all'*analisi costi-benefici*. I costi esterni generati dal rumore dovuto ai trasporti (legati ad esempio agli effetti sulla salute e alla

svalutazione degli immobili) sono stimati, su scala nazionale, a 1 miliardo di CHF l'anno. In generale, non è invece considerato un problema grave il rumore causato dai vicini (che rientra nella responsabilità dei Comuni).

L'esposizione della popolazione al rumore va tuttavia aggravandosi in seguito alla crescita dei diversi tipi di traffico, che controbilancia gli effetti benefici del progresso tecnico e dell'inasprimento dei provvedimenti di lotta. La causa principale di tale incremento è da ricercare nei modi di consumo. Le persone che vivono in prossimità degli aeroporti sono oggi più esposte al *rumore aereo* a causa dell'aumento del numero di voli e dell'ampliamento degli aeroporti stessi. Il controllo del rumore da parte delle autorità cantonali e federali dovrebbe essere ulteriormente armonizzato. I problemi finanziari sono uno dei motivi che hanno contribuito a far rinviare alcune misure volte ad attenuare le emissioni foniche. *L'obiettivo di base della politica di lotta contro il rumore* enunciato nella legge federale sulla protezione dell'ambiente (LPAmb) è inoltre relativamente modesto. Sarebbe infatti opportuno ridurre l'inquinamento fonico anche nei siti naturali e negli spazi ricreativi. Infine, il *principio di causalità* non viene pienamente applicato, e sarebbe necessario anche un maggiore impiego degli *strumenti economici*.

Raccomandazioni:

- allestire una *rete nazionale integrata di sorveglianza del rumore*;
- intensificare gli sforzi volti a stabilire delle *norme in materia di rumore* (legate all'uso dei veicoli a motore, degli aeromobili e degli apparecchi domestici) e adottare provvedimenti complementari al fine di ridurre il rumore generato dai *trasporti stradali* (ad esempio strumenti economici, limiti di velocità, ripari fonici);
- *estendere il concetto di lotta contro il rumore* in modo da includere i siti naturali, gli spazi ricreativi e le zone residenziali.

Acqua

Le prestazioni della Svizzera in quest'ambito continuano ad essere tra le migliori dell'area OCSE. La qualità dell'*acqua potabile* si è mantenuta su livelli elevati, così come quella dei laghi nazionali e internazionali (Lago di Costanza, Lago Lemano). Quasi il 97% della popolazione elvetica (e gran parte dell'industria) è allacciata a un *impianto di depurazione delle acque di scarico*. Un trattamento avanzato (terziario) viene inoltre effettuato nei bacini imbriferi dei laghi e del Reno. Tutto ciò è frutto di lunghi anni di investimenti continui nelle infrastrutture idriche (approvvigionamento, risanamento, depurazione) e dell'eccellente funzionamento di queste ultime. Tra il 1990 e il 2003 il recupero dei costi di trattamento delle acque di scarico (risanamento e depurazione) è stato portato dal 43% a quasi il 70%, in parte in seguito all'inclusione del principio di causalità nella legislazione federale (nel 1997). La *tariffazione dell'acqua* contribuisce inoltre a finanziare il *rinnovo delle reti di risanamento* (spesso centenarie) e favorisce l'incenerimento dei fanghi di depurazione (obbligatorio per legge dal 2006). Sono stati stimati i carichi di inquinanti industriali e, per le imprese allacciate alle reti di risanamento pubbliche, i relativi costi ambientali sono stati internalizzati nei prezzi dell'acqua. Il primo inventario nazionale della qualità delle acque sotterranee è stato reso pubblico nel 2004. Inoltre, i Cantoni assicurano, da parte loro, un monitoraggio di routine dell'«ecomorfologia» dei corsi d'acqua (ovvero del loro grado di artificializzazione). L'*integrazione istituzionale* delle questioni concernenti la qualità e la quantità delle acque è stata facilitata dalla fusione, avvenuta nel 2006, tra importanti settori dell'Ufficio federale delle acque e della geologia (UFAEG) e l'Ufficio federale dell'ambiente, delle foreste e del paesaggio (UFAFP), confluiti nel nuovo Ufficio federale dell'ambiente (UFAM).

Ciononostante, alcuni laghi interni e alcuni acquiferi presentano un inquinamento diffuso dovuto all'agricoltura e agli eccessivi apporti di sostanze. Poco si è fatto per rispondere alla crescente preoccupazione legata alla presenza di *microinquinanti* nell'acqua (ad esempio perturbatori endocrini e farmaci). Inoltre, malgrado le gravi inondazioni che hanno recentemente colpito la Svizzera, nella pianificazione dell'utilizzazione del suolo non si è prestata la necessaria attenzione alla prevenzione di tali pericoli naturali, e ciò a dispetto degli obblighi legali esistenti (ad esempio in materia di zone inondabili). Il settore idroelettrico ottempera solo di rado all'obbligo, in vigore dal 1992, di mantenere adeguati *deflussi minimi nei corsi d'acqua*, i cosiddetti «deflussi residuali», e sulle dighe sono stati installati solo pochi passaggi per i pesci, con conseguenze negative sugli ecosistemi acquatici. La rinaturazione dei corsi d'acqua (ovvero il loro ritorno a uno stato più naturale) e il ripristino della natura lungo le sponde dei fiumi sono inoltre resi più difficili dalla mancanza di finanziamenti al di fuori di quelli accordati per la protezione contro le piene. La *gestione per bacino* avanza, ma senza un quadro legislativo o strategico a livello federale. L'industria, infine, non sembra disposta

ad assumersi la propria *responsabilità per i problemi ambientali legati agli incidenti rilevanti* che causano immissioni di sostanze nei corsi d'acqua, e ciò in seguito al fatto che la Svizzera non ha firmato il Protocollo di Kiev sulla responsabilità civile e il risarcimento per danni causati dagli effetti transfrontalieri di incidenti industriali.

Raccomandazioni:

- promuovere una *gestione integrata per bacino*, associandovi in particolare gli obiettivi relativi alla qualità dell'acqua e alla quantità delle risorse idriche nonché quelli finalizzati a salvaguardare la natura e a garantire ai corsi d'acqua uno spazio minimo che permetta loro di svolgere le proprie funzioni ecologiche;
- continuare a compiere progressi per quanto riguarda il *finanziamento della manutenzione e del rinnovo delle infrastrutture* di risanamento e di depurazione, anche mediante la tariffazione;
- definire meccanismi finanziari che consentano la *rinaturazione dei corsi d'acqua*;
- preparare, in collaborazione con i Cantoni, dei piani nazionali di *gestione delle piene* per bacino e contribuire a prevenire i rischi d'inondazione attraverso l'attuazione delle prescrizioni dei piani direttori cantonali in materia di utilizzazione del suolo;
- individuare le fonti di emissione di *microinquinanti* di origine urbana, industriale e agricola, attuare misure di prevenzione ispirate al principio di causalità e continuare a ridurre l'*inquinamento diffuso causato dall'agricoltura*, in particolare nei piccoli laghi e nelle acque sotterranee;
- armonizzare il *monitoraggio della qualità delle acque* da parte dei Cantoni e della Confederazione.

Natura, paesaggi e biodiversità

La Svizzera ha allestito un'ottima *rete di sorveglianza* della biodiversità. Basata su un lavoro scientifico sistematico, tale rete permette di misurare la dinamica della biodiversità e, in particolare, di assicurare l'aggiornamento delle «Liste Rosse» delle specie minacciate. Appositi *documenti di pianificazione* sono stati adottati e attuati per quanto riguarda il paesaggio, la natura (Concezione «Paesaggio svizzero», CPS) e i boschi. Inoltre, sono stati compiuti dei progressi in materia di *gestione forestale sostenibile* e di salvaguardia delle zone umide. Il Fondo svizzero per il paesaggio (FSP), che permette di sostenere finanziariamente progetti di protezione e di valorizzazione del paesaggio, è stato riconfermato fino al 2011. Il processo di creazione di un *sistema di parchi naturali*, in particolare con l'istituzione della categoria dei parchi naturali regionali, sta per essere completato, e diverse decine di progetti di parchi di questo tipo sono già in preparazione. Quasi il 40% dei terreni agricoli rappresenta inoltre un habitat seminaturale (superfici di compensazione ecologica e pascoli alpestri) e, come tale, contribuisce a preservare lo spazio vitale della fauna e della flora.

Ciononostante, come mostrano le «Liste Rosse» aggiornate, l'*erosione della biodiversità* non è stata arginata. Al contrario, per la maggior parte delle specie monitorate (ad esempio piante a fiori, anfibi, rettili) si osservano delle diminuzioni tra una pubblicazione e l'altra delle Liste. E pochi progressi sono stati registrati anche per quanto riguarda l'individuazione dei prati e pascoli secchi da tutelare mediante gli inventari dei biotopi d'importanza nazionale. Aumentano inoltre le pressioni esercitate sullo spazio naturale e agricolo dall'urbanizzazione, dalle attività turistiche e dalle infrastrutture di trasporto, e la diversità e la qualità dei paesaggi continuano ad essere minacciate dalla progressiva urbanizzazione, dalla costruzione al di fuori delle zone edificabili nonché dalla banalizzazione e dall'uniformazione degli edifici. In tale ambito, è opportuno ampliare la superficie delle riserve forestali e promuovere, mediante adeguati finanziamenti, le prestazioni ecologiche fornite dal bosco. La pianificazione del territorio non permette, dal canto suo, di arginare il *consumo di nuovi terreni*, che procede al ritmo di 1 m² al secondo. L'Inventario federale dei paesaggi, siti e monumenti naturali d'importanza nazionale (IFP) non è abbastanza chiaro ed efficace e si registrano ritardi anche nell'adozione di alcuni inventari relativi ad altri settori (prati secchi)

come pure nell'allestimento della rete Smeraldo, nonostante i lavori condotti dalle ONG. Occorrerebbe infine elaborare e adottare una *strategia nazionale a favore della biodiversità*. Senza una tale strategia è infatti difficile capire come la Svizzera possa adempiere ai propri obiettivi e agli impegni assunti a livello internazionale (Vertice della Terra del 2002, Convenzione sulla diversità biologica, obiettivi paneuropei in materia di biodiversità).

Raccomandazioni:

- preparare e adottare una *strategia nazionale a favore della biodiversità* (che potrebbe subentrare alla Concezione «Paesaggio svizzero») affiancandole dei piani d'azione, nonché fissare obiettivi e scadenziari precisi che prendano in considerazione, tra l'altro, i possibili effetti dei cambiamenti climatici;
- limitare il consumo di spazi agricoli e naturali, contenere la dispersione degli insediamenti integrando meglio le esigenze in materia di diversità biologica e paesaggistica nella pianificazione territoriale dei Cantoni e dei Comuni e fondandosi su una *riforma della legge federale sulla pianificazione del territorio (LPT)* nonché su un aggiustamento della fiscalità fondiaria;
- rendere più preciso l'*Inventario federale dei paesaggi, siti e monumenti naturali d'importanza nazionale (IFP)* in modo da favorire una considerazione più rigorosa delle esigenze legate ai paesaggi nei piani cantonali e comunali;
- realizzare *parchi naturali regionali*, parchi naturali periurbani, una rete ecologica nazionale e un secondo parco nazionale, estendere le *reti di zone protette* di portata internazionale (ad esempio nel quadro della Convenzione di Ramsar, del programma dell'UNESCO «L'uomo e la biosfera» e del Patrimonio Mondiale), allestire la rete Smeraldo (Convenzione di Berna) e aumentare i *mezzi finanziari* al fine di dinamicizzare la politica in materia di sviluppo delle zone protette;
- rafforzare la *gestione forestale sostenibile*, ampliare la superficie delle riserve forestali e garantire la funzione di «bene pubblico» del bosco;
- valutare, considerare e remunerare meglio le *prestazioni fornite dagli ecosistemi*.

2. Verso uno sviluppo sostenibile

Integrazione delle decisioni economiche e ambientali

Malgrado le costanti preoccupazioni relative alla crescita economica debole o poco vivace e alla competitività internazionale della propria economia, la Svizzera ha compiuto dei progressi significativi per quanto riguarda il *disaccoppiamento* delle pressioni ambientali dalla crescita economica, soprattutto per ciò che riguarda le emissioni degli inquinanti atmosferici tradizionali (SO_x, NO_x), i prelievi d'acqua e l'impiego di concimi e di pesticidi. Le due strategie in materia *sviluppo sostenibile* elaborate dalla Confederazione (nel 1997 e nel 2002) hanno favorito una migliore collaborazione tra i servizi federali e sono state affiancate da procedure di valutazione e di monitoraggio. Alcuni indicatori di sviluppo sostenibile sono stati adottati a livello federale e sviluppati poi in determinati Cantoni e città. Le autorità federali stanno preparando dei *documenti strategici o di pianificazione settoriali* che coprono anche le questioni ambientali. Inoltre, sono stati compiuti dei progressi sia nell'ambito dell'*internalizzazione dei costi esterni* derivanti dalla gestione dei rifiuti e della depurazione delle acque sia per quel che concerne l'*integrazione delle esigenze ambientali* in politiche settoriali come quella agricola (prestazioni ecologiche richieste) e dei trasporti (trasferimento dalla strada alla ferrovia del traffico merci e passeggeri). Gli strumenti economici introdotti dopo il precedente esame dell'OCSE, come la tassa sui COV e quella sul traffico pesante, si sono rivelati efficaci.

Raccomandazioni:

- attuare la *riforma fiscale ecologica* prevista nella Strategia federale per uno sviluppo sostenibile 2002, individuare ed eliminare le sovvenzioni o le disposizioni legali potenzialmente pregiudizievoli per l'ambiente (abolire, in particolare, la deducibilità prevista per le spese di trasferta in automobile tra domicilio e luogo di lavoro);
- elaborare una visione proattiva e a lungo termine della *politica ambientale*;
- migliorare l'utilizzazione e l'*integrazione degli strumenti strategici nei settori dei trasporti, dell'energia, dell'ambiente e della pianificazione del territorio* in un'ottica di sviluppo sostenibile;
- promuovere l'utilizzazione di indicatori ambientali e di sviluppo sostenibile nelle strategie governative, prestando particolare attenzione alla *pianificazione del territorio* e all'*utilizzazione del suolo*;
- collegare la *Strategia federale per uno sviluppo sostenibile* con le strategie settoriali, fissare obiettivi quantificati e incoraggiare i *Cantoni* ad attuare strategie di sviluppo sostenibile legate alle rispettive politiche settoriali.

Per quanto riguarda il disaccoppiamento delle pressioni ambientali dalla crescita economica, tuttavia, rimangono ancora dei problemi legati ai *trasporti stradali* e al *consumo di territorio* derivante dall'urbanizzazione diffusa e dalle infrastrutture. La Strategia federale per uno sviluppo sostenibile ha pochi obiettivi quantificati (eccetto quello di limitare l'urbanizzazione a 400 m² di superficie costruita per persona), è slegata da strategie settoriali e deve essere attuata meglio per ciò che concerne, in particolare, il consumo nei settori dei trasporti, del tempo libero e del territorio. In materia di politica ambientale, manca attualmente una *visione a lungo termine*. La *riforma fiscale ecologica* raccomandata nel precedente rapporto dell'OCSE e nella Strategia nazionale per uno sviluppo sostenibile del 2002 non è ancora stata elaborata. Inoltre, la tassazione dell'energia, e in particolare della benzina, è ancora troppo debole e non è in grado di incentivare un cambiamento dei comportamenti. Sarebbe infine opportuno ridurre lo scarto esistente tra la Svizzera e i Paesi vicini per quanto riguarda i prezzi della benzina, al fine di incoraggiare la popolazione a risparmiare sul consumo di carburanti e di ridurre le emissioni dovute al «turismo della benzina».

Agricoltura

Le interrelazioni tra agricoltura e ambiente sono diventate un elemento ancora più centrale della politica agricola svizzera in seguito a una votazione popolare del 1997. Fatta eccezione per il bilancio dell'azoto a livello nazionale e per la protezione della biodiversità in pianura, gli *obiettivi agroambientali* sono stati nel complesso raggiunti, in particolare quelli del programma «Politica agricola 2007». Gli *effetti negativi* (fosforo, gas serra) dell'agricoltura sull'ambiente sono stati ridotti nella maggior parte dei settori, anche se sussistono alcune eccezioni. Gli *effetti positivi* (biodiversità, paesaggi) sono stati invece rafforzati. L'utilizzazione delle *risorse naturali* sembra essere diventata più efficiente, e le attività di monitoraggio e di valutazione, come pure le analisi scientifiche e quantitative dell'impatto delle varie politiche, si sono ulteriormente sviluppate. I nuovi programmi, in particolare il programma «Politica agricola 2011», vengono così elaborati su basi conoscitive più solide. Gli ambienti professionali e le ONG, dal canto loro, partecipano attivamente a questo sforzo prendendo spesso delle iniziative nel settore agroambientale.

Il livello globale di sostegno all'agricoltura (così come misurato dalla «stima del sostegno ai produttori» calcolata dall'OCSE) rimane comunque molto elevato, ma si sta sempre più orientando verso la protezione dell'ambiente, dato che i *pagamenti diretti, essenzialmente destinati a prestazioni ambientali*, aumentano a scapito delle misure di sostegno dei prezzi, che sono di fatto la maggiore fonte di distorsioni. Questo orientamento delle politiche dovrà proseguire se si vuole migliorare la competitività dell'agricoltura svizzera e favorire il raggiungimento di obiettivi d'interesse ambientale. I problemi di *inquinamento regionale*

specifico (ammoniaca, nitrati, pesticidi ecc.) esistono ancora e dovrebbero essere risolti con interventi più mirati. In parecchi casi, la riduzione dell'inquinamento sembra essersi rallentata negli ultimi anni. Malgrado i progressi compiuti in materia di monitoraggio e di valutazione, alcuni ambiti non sono ancora coperti da indicatori affidabili e le valutazioni rimangono divergenti su determinati punti. *L'integrazione delle diverse politiche* (ad esempio della politica territoriale e di quella forestale) nella politica agricola è ancora insufficiente e l'attuazione dei programmi regionali delle politiche federali da parte dei Cantoni, come pure la partecipazione di questi ultimi al monitoraggio e alla valutazione, non sono sempre soddisfacenti. Infine, le componenti ambientali delle attività relative all'intera catena agroalimentare (trasformazione, commercializzazione) e della domanda dei consumatori sono poco conosciute e le procedure di certificazione non sempre omogenee.

Raccomandazioni:

- proseguire con la *riforma della politica agricola* al fine di migliorare contemporaneamente la competitività economica e l'efficienza ecologica, mantenendo alta, in questo contesto, la priorità data alla realizzazione degli obiettivi agroambientali;
- proseguire con la *riduzione degli inquinamenti d'origine agricola*, in particolare attraverso interventi mirati e di portata regionale;
- massimizzare gli *effetti positivi dell'agricoltura* sull'ambiente, a favore in particolare della biodiversità e del paesaggio;
- sviluppare un mercato propizio alla commercializzazione di prodotti più ecologici, applicando i principi della politica integrata dei prodotti lungo l'intera *catena agroalimentare* e sensibilizzando al riguardo i *consumatori*;
- continuare a sviluppare il *monitoraggio e la valutazione*, soprattutto nei settori per i quali gli indicatori risultano insufficienti, e fondare la definizione degli obiettivi futuri su analisi approfondite e su un'intensa collaborazione con tutti gli interessati;
- rafforzare il coordinamento tra *politica agricola e altre politiche* (ambientale, territoriale, forestale), come pure tra interventi federali e cantonali.

Integrazione delle decisioni ambientali e sociali

In Svizzera la *democrazia ambientale* si fonda essenzialmente sull'esercizio del diritto di referendum, su un'informazione ambientale accessibile sia ai diversi interessati che al grande pubblico e sulla possibilità per le ONG ambientaliste di ricorrere dinanzi al Tribunale federale. L'*educazione ambientale* è presente a tutti i livelli, dalla scuola elementare fino alla formazione per adulti, ed è caratterizzata da approcci innovativi e da una grande ricchezza tematica. Inoltre, sono stati esaminati sia gli effetti delle misure ambientali sull'occupazione che le conseguenze economiche dei problemi sanitari legati all'inquinamento.

Ciononostante, la Svizzera non ha ancora ratificato la Convenzione sull'accesso all'informazione, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale (*Convenzione di Aarhus*), e le sue procedure relative alla diffusione dell'informazione, all'accesso ai tribunali e alla partecipazione del pubblico dovranno essere armonizzate con questa Convenzione. La partecipazione del pubblico agli *esami d'impatto ambientale (EIA)* è limitata, ma è in fase di preparazione un progetto di legge sull'accesso del pubblico all'informazione. In generale, i *dati di sorveglianza e i dati economici* armonizzati su scala nazionale sono insufficienti. E resta parziale anche l'*impiego di indicatori*. Occorre dunque portare avanti gli sforzi volti all'allestimento di una *rete nazionale di dati ambientali* e sviluppare ulteriormente, soprattutto nelle zone poco popolate, le Agende 21 locali, sebbene coprano già il 30 % della popolazione. Va inoltre sottolineato che gli *aspetti redistributivi* dell'esposizione all'inquinamento non vengono presi in considerazione e che, nonostante la protezione dell'ambiente figuri in cima alle priorità future della popolazione svizzera, non è ritenuta altamente prioritaria nell'immediato. Il *traffico del tempo libero* è infine uno dei principali problemi a cui deve rispondere la politica svizzera dei trasporti e dell'ambiente, in quanto rappresenta una percentuale importante, e in rapida crescita, del traffico automobilistico.

Raccomandazioni:

- ratificare la *Convenzione di Aarhus*, far sì che le procedure federali e cantonali in materia di accesso all'informazione ambientale, partecipazione del pubblico e accesso alla giustizia siano conformi agli obblighi di detta Convenzione e garantire alle ONG diritti d'accesso ai tribunali e una partecipazione al processo decisionale già nelle fasi iniziali delle procedure di esame d'impatto ambientale (EIA);
- proseguire gli sforzi intrapresi al fine di diffondere l'*informazione ambientale* e continuare ad assicurare un'*educazione ambientale* di alto livello in tutti i gradi d'insegnamento;
- attuare interamente il *Piano d'azione ambiente e salute*, elaborare e attuare provvedimenti complementari efficienti dal punto di vista dei costi;
- raddoppiare gli sforzi in favore di *forme di mobilità e attività ricreative sostenibili* e, in particolare, integrare la protezione dell'ambiente, della natura e del paesaggio nella pianificazione dei trasporti e del territorio a tutti i livelli, nonché estendere le *Agende 21* alle zone rurali e poco popolate.

Cooperazione internazionale

La Svizzera possiede un efficace dispositivo di coordinamento delle attività ambientali internazionali, basato da un lato su una concertazione formale (a livello federale e tra Confederazione e Cantoni) e dall'altro su diversi processi di consultazione informali. Intrattiene inoltre intense relazioni di cooperazione con i *Paesi vicini e con l'UE* nel suo insieme, non da ultimo per ciò che concerne l'armonizzazione delle legislazioni ambientali, e ha già recepito le disposizioni di un certo numero di *accordi multilaterali sull'ambiente*, tra cui: il Protocollo sulle sostanze che riducono lo strato d'ozono (Protocollo di Montreal) e i relativi emendamenti, la Convenzione sulla protezione e l'utilizzazione dei corsi d'acqua transfrontalieri e dei laghi internazionali (Convenzione di Helsinki o Convenzione sull'acqua), la Convenzione sul commercio internazionale delle specie di fauna e di flora selvatiche minacciate di estinzione (Convenzione di Washington CITES), la Convenzione sulla valutazione dell'impatto ambientale in un contesto transfrontaliero (Convenzione di Espoo), la Convenzione sul controllo dei movimenti oltre frontiera di rifiuti pericolosi e sulla loro eliminazione (Convenzione di Basilea), la Convenzione sulla procedura d'assenso preliminare in conoscenza di causa per taluni prodotti chimici e pesticidi pericolosi nel commercio internazionale (Convenzione di Rotterdam), la Convenzione sugli inquinanti organici persistenti (Convenzione di Stoccolma o Convenzione POP), la Convenzione sulla biodiversità (Convenzione di Rio) e il Trattato internazionale sulle risorse citogenetiche per l'alimentazione e l'agricoltura. Il Paese è altresì uno strenuo difensore della protezione dell'ambiente e dello sviluppo sostenibile in seno agli *organi internazionali*. Misurato in percentuale del prodotto nazionale lordo (PNL), l'*aiuto pubblico allo sviluppo* (APS) della Svizzera è in aumento (0,44% nel 2005). Inoltre, la percentuale dell'APS destinata a scopi ambientali e le altre spese internazionali della Svizzera legate all'ambiente (ad esempio per attività nei Paesi dell'Est europeo, nel Caucaso e in Asia centrale) sono state consistenti. Ogni anno, infine, dai 250 ai 300 milioni di CHF vengono raccolti dalle *ONG e dal settore privato* (ad esempio da Alliance Sud) e investiti soprattutto in attività di cooperazione internazionale particolarmente importanti per l'ambiente.

Ciononostante, esiste ancora un margine di miglioramento. Riguardo ai *cambiamenti climatici*, la realizzazione da parte della Svizzera dei suoi obiettivi di riduzione delle emissioni di CO_2 e di *altri gas serra* (concordati sul piano internazionale e definiti a livello nazionale) risulta problematica. Il Paese presenta un'intensità energetica e di emissioni di CO_2 poco elevata e ha anche adottato provvedimenti, detti volontari, che hanno abbassato fino a un certo livello le emissioni di CO_2 , ma queste misure si sono rivelate insufficienti. Inoltre, non è ancora entrata in vigore la *tassa sul CO_2* prevista dalla legge federale sul CO_2 , e la Svizzera stenta a raggiungere gli obiettivi fissati per parecchi *inquinanti atmosferici* (ad esempio PM_{10} e NO_x dovuti al traffico automobilistico) nel quadro

della Convenzione sull'inquinamento atmosferico attraverso le frontiere a lunga distanza. Infine, *non ha ratificato* la Convenzione di Aarhus e il suo Protocollo sui registri per le emissioni inquinanti e i loro trasferimenti, il Protocollo sulla valutazione ambientale strategica relativo alla Convenzione di Espoo, i Protocolli su acqua e salute e sulla responsabilità civile relativi alla Convenzione sull'acqua e i Protocolli relativi alla Convenzione delle Alpi. Nonostante la Svizzera sia di fatto pronta a conformarsi alle disposizioni di determinati accordi internazionali, l'adesione ad accordi internazionali vincolanti incontra, da qualche tempo a questa parte, reticenze sempre maggiori, segno di un'assenza di consenso all'interno del Paese. Alcuni impegni internazionali già assunti non sono stati, peraltro, pienamente mantenuti a livello cantonale.

Raccomandazioni:

- adottare provvedimenti volti a raggiungere gli obiettivi della Svizzera nel quadro del Protocollo di Kyoto, introducendo in particolare la *tassa sul CO₂*;
- adottare i provvedimenti necessari al fine di ridurre maggiormente le *emissioni di NO_x, COV e PM₁₀*, in modo da raggiungere gli obiettivi fissati dall'ordinanza contro l'inquinamento atmosferico (OIA) e dalla Convenzione sull'inquinamento atmosferico attraverso le frontiere a lunga distanza;
- migliorare l'*attuazione delle disposizioni degli accordi multilaterali ambientali* sia a livello federale che sul piano cantonale;
- approfondire la *cooperazione con gli altri Paesi alpini*, soprattutto in materia di trasporti, energia e turismo;
- ratificare e attuare gli *accordi multilaterali ambientali recenti* ai quali la Svizzera non ha ancora aderito;
- continuare a incrementare l'*aiuto pubblico globale allo sviluppo (APS)* e migliorare l'informazione sull'APS nel settore della protezione dell'ambiente (ad esempio per quanto riguarda l'acqua).