

Indicatori dello sviluppo: una panoramica nazionale



foto TI-press / Ely Riva



Daniel Wachter, responsabile della Sezione sviluppo sostenibile, Ufficio federale dello sviluppo territoriale (ARE), Berna¹

Cosa intendiamo affermare quando parliamo di sviluppo sostenibile? Il termine è stato portato alla ribalta a causa degli effetti ambientali dovuti allo sviluppo socio-economico registrato negli anni '70 e '80. Nel 1972, il Club di Roma ha pubblicato il primo rapporto intitolato "Limits to growth" e nel 1987, la Commissione mondiale dell'ambiente e dello sviluppo, conosciuta anche come Commissione Brundtland dal nome della sua presidente, ha elaborato una definizione del concetto di sviluppo sostenibile che ormai è riconosciuta a livello mondiale. Essa afferma che "lo sviluppo sostenibile è uno sviluppo in grado di garantire il soddisfacimento dei bisogni attuali senza compromettere le possibilità delle generazioni future di far fronte ai loro bisogni."

Anche le generazioni future hanno diritto, come noi, ad un ambiente intatto. Il con-

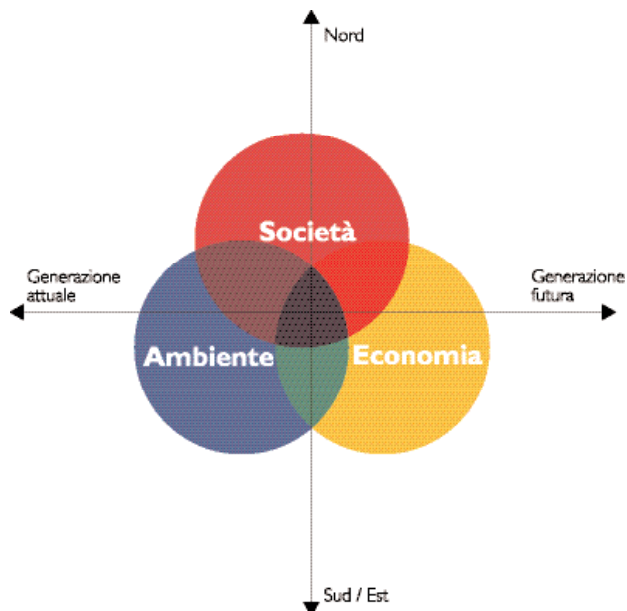
cepto di sviluppo sostenibile è però più ampio di quello di protezione dell'ambiente. Infatti, il benessere economico è una condizione indispensabile per il soddisfacimento delle nostre esigenze materiali e non, tanto quanto lo è la salvaguardia delle risorse vitali naturali. Solo una società solidale è in grado di distribuire equamente i beni economici acquisiti, di salvaguardare i valori sociali e di sfruttare in modo parsimonioso le risorse naturali. Lo sviluppo sostenibile concerne quindi in uguale misura tre dimensioni: l'ambiente, l'economia e la società. Tuttavia, lo sviluppo sostenibile non è sinonimo di una qualsiasi politica globale. Quando si parla di sviluppo sostenibile, occorre piuttosto immaginare un piano radicale di ristrutturazione a lungo termine del nostro sistema economico e sociale, il cui obiettivo è ridurre sostanzialmente e a lungo termine il consumo delle risorse ambientali.

Per esempio, nell'ambito dei cambiamenti climatici dovuti alle emissioni ad effetto serra (in particolare il CO₂), nei Paesi più sviluppati come la Svizzera il rendimento energetico dovrebbe essere aumentato del 400 - 500 per cento nei prossimi 50 anni, senza per questo intaccare la forza economica o la coesione sociale. La riforma fiscale ecologica potrebbe costituire una misura importante in questa direzione, perché permetterebbe di armonizzare le tre dimensioni.

Lo sviluppo sostenibile non è più un argomento limitato a misure volontarie. La nuova Costituzione federale, infatti, contiene diversi riferimenti allo sviluppo sostenibile. Per esempio, l'articolo 73 "sviluppo sostenibile" recita: "la Confederazione e i Cantoni operano a favore di un rapporto durevolmente equilibrato tra la natura, la sua capacità di rinnovamento e la sua utilizzazione da parte dell'uomo".

¹ La Sezione sviluppo sostenibile è la piattaforma federale dedicata alla politica dello sviluppo sostenibile, coordina e sviluppa questo processo, assicurando che le Commissioni e lo stesso processo funzionino in modo efficace e senza intoppi. La Sezione, garantendo per es. il funzionamento della segreteria del Comitato interpartimentale Rio (o Ci-Rio), è quindi responsabile della strategia dello sviluppo sostenibile,

compreso il monitoraggio, il controlling e l'attuazione. L'ARE intensifica la collaborazione sistematica con i Cantoni e le città nell'ambito dello sviluppo sostenibile. A tale scopo, ha istituito il "Forum sullo sviluppo sostenibile". Infine, l'Ufficio promuove l'"Agenda 21 locale" a livello cantonale, regionale e locale, fornendo stimoli a favore dello sviluppo sostenibile attraverso progetti di attuazione innovativi.



I vari tipi di indicatori e i loro campi di applicazione

Se è nostra ferma intenzione raggiungere l'obiettivo della sostenibilità, è indispensabile valutare sistematicamente a che punto ci troviamo, quali progressi abbiamo compiuto e dove è ancora necessario intervenire. A questo scopo occorre formulare diversi tipi di indicatori.

L'Agenda 21 della Conferenza delle Nazioni Unite sull'ambiente e sullo sviluppo di Rio de Janeiro prevedeva già nel 1992 che gli Stati firmatari elaborassero indicatori dello sviluppo sostenibile (capitolo 40). Questo mandato è stato rinnovato durante il Vertice mondiale di Johannesburg del 2002. Dal canto suo, con la misura 21 della Strategia per uno sviluppo sostenibile 2002, il Consiglio federale ha chiesto l'elaborazione di indicatori dello sviluppo sostenibile.

Prima di affrontare da vicino quest'ultimo tema, occorre però strutturare almeno in parte i vari campi di applicazione, visto che il nutrito ventaglio di indicatori potrebbe causare confusione.

Obiettivo

Il ricorso sempre più frequente agli indicatori, in particolare nel settore pubblico, si spiega con la crescente domanda di valutazioni politiche. La Costituzione federale, oltre al nuovo articolo intitolato "sviluppo sosteni-

nibile", contiene pure l'articolo 170 "valutazione dell'efficacia". Concretamente, quest'ultimo articolo disciplina il controllo dell'efficacia dei provvedimenti presi dalla Confederazione. Per adempiere questo scopo, si ricorre a **valutazioni** approfondite oppure si procede a un **controlling** dell'attuazione o degli obiettivi raggiunti. Molto spesso, ci si avvale pure degli indicatori dello sviluppo sostenibile per un **monitoring**, dunque per la semplice osservazione degli sviluppi registrati nel processo dello sviluppo sostenibile.

Livelli politici

Confederazione, Cantoni e Comuni rappresentano una struttura chiara ed evidente dei diversi livelli esistenti nel nostro Paese. L'ARE, in diversa misura, è coinvolto in tutti e tre i livelli.

Livelli d'applicazione

Gli indicatori dello sviluppo sostenibile sono applicabili a tutti i livelli. In merito, è possibile distinguere tre grandi categorie:

- il livello strategico della **politica globale**. Concretamente: come si situa una collettività rispetto agli obiettivi dello sviluppo sostenibile?
- Il livello delle **politiche / programmi**. Concretamente: in quale misura politiche e programmi rispondono alle esigenze dello sviluppo sostenibile?
- Il livello dei **progetti**. Concretamente: in

quale misura i progetti individuali soddisfano i criteri dello sviluppo sostenibile?

Le esigenze, le condizioni generali e i problemi che emergono durante la fase di perfezionamento mutano notevolmente a seconda del livello di applicazione degli indicatori. Ottenere una panoramica dei contenuti dello sviluppo sostenibile è possibile soprattutto a livello di politica globale. A livello di programmi e progetti, invece, le restrizioni tematiche sono molto importanti. Infatti, gli indicatori dello sviluppo sostenibile per il settore dei trasporti non sono evidentemente gli stessi di quelli fissati per l'agricoltura.

Tempistica dell'applicazione

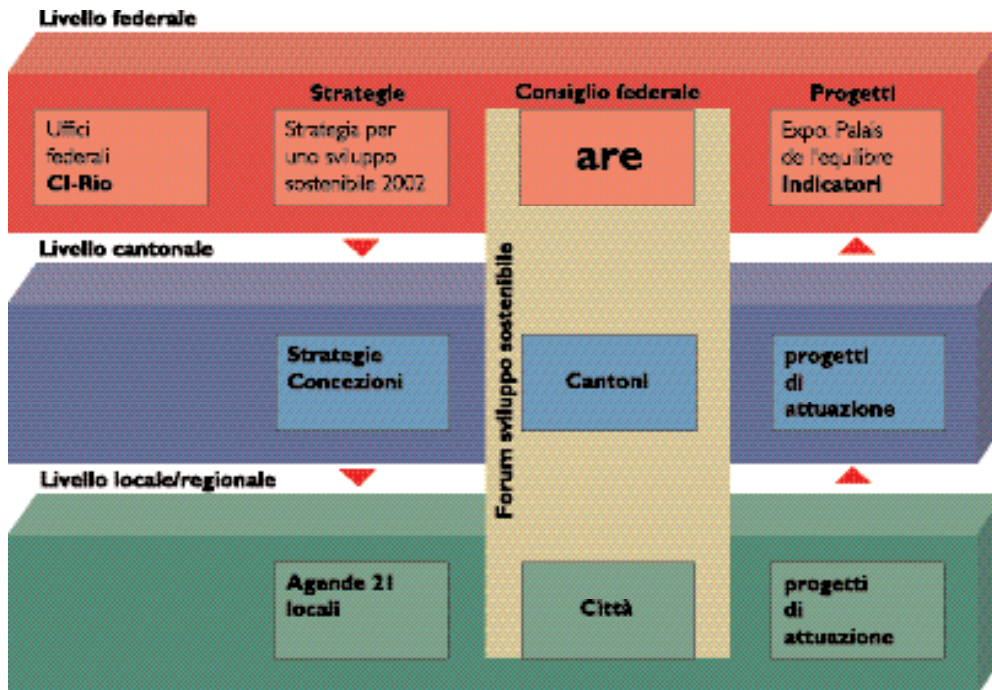
Gli indicatori possono essere impiegati per analisi ex-post, osservazioni in tempo reale (*controlling*) e analisi ex-ante (es: valutazione e scelta di progetti).

Tipi d'indicatori

È possibile prevedere un ampio spettro di indicatori:

- 1 **indicatori "state"** : indicatori dello stato attuale;
- 1 **indicatori "pressure"** : indicatori che spiegano le cause di un cambiamento;
- 1 **indicatori "rate"** : indicatori sulla rapidità del cambiamento.
- 1 **indicatori "impact"** : indicatori delle ripercussioni;
- 1 **indicatori "response"** : indicatori di misure;
- 1 **indicatori d'orientamento** : indicatori di prescrizioni indicative;
- 1 **indicatori di bilancio** : indicatori del grado di successo;
- 1 **indicatori oggettivi** : descrivono situazioni che possono essere tradotte in valori direttamente misurabili;
- 1 **indicatori soggettivi** : descrivono situazioni sulla base di valutazioni individuali effettuate da persone interessate.

«La Costituzione federale, oltre al nuovo articolo intitolato "sviluppo sostenibile", contiene pure l'articolo 170 "valutazione dell'efficacia".»



I progetti degli indicatori di sostenibilità dell'ARE

Qui di seguito, presenteremo alcuni progetti modello per i quali l'ARE s'impegna al fine di misurare lo sviluppo sostenibile.

MONET, il monitoraggio dello sviluppo sostenibile

Il progetto MONET ("Monitoring der Nachhaltigen Entwicklung - monitoraggio dello sviluppo sostenibile"), lanciato nella primavera del 2000, elabora un set di indicatori per l'osservazione dello sviluppo sostenibile in Svizzera. Questo set deve permettere di valutare la situazione attuale e l'evoluzione della Svizzera in relazione agli aspetti sociali, economici ed ecologici dello sviluppo sostenibile, indicando la posizione del nostro Paese nel confronto internazionale. Il progetto MONET è sostenuto dall'Ufficio federale di statistica, dall'Ufficio federale dell'ambiente, delle foreste e del paesaggio e dall'Ufficio federale dello sviluppo territoriale. Il rapporto finale, in fase di elaborazione, sarà pubblicato nel novembre 2003².

MONET, il monitoraggio dello sviluppo sostenibile

- , Obiettivo: monitoraggio
- , Livello politico: Confederazione
- , Campo d'applicazione: politico/strategico
- , Contenuto: la Svizzera come sistema globale
- , Tempistica: ex-post
- , Tipi di indicatori: modello esteso "state-pressure-response"

Gli indicatori dello sviluppo sostenibile nella pianificazione direttrice

- , Obiettivo: *monitoring* (+ *controlling* + valutazione)
- , Livello politico: Cantoni
- , Campo d'applicazione: programmi, strategie
- , Contenuto: campo settoriale dello sviluppo territoriale
- , Tempistica: ex-post
- , Tipi di indicatori: diversi, nessun modello specifico

Gli indicatori dello sviluppo sostenibile nella pianificazione direttrice

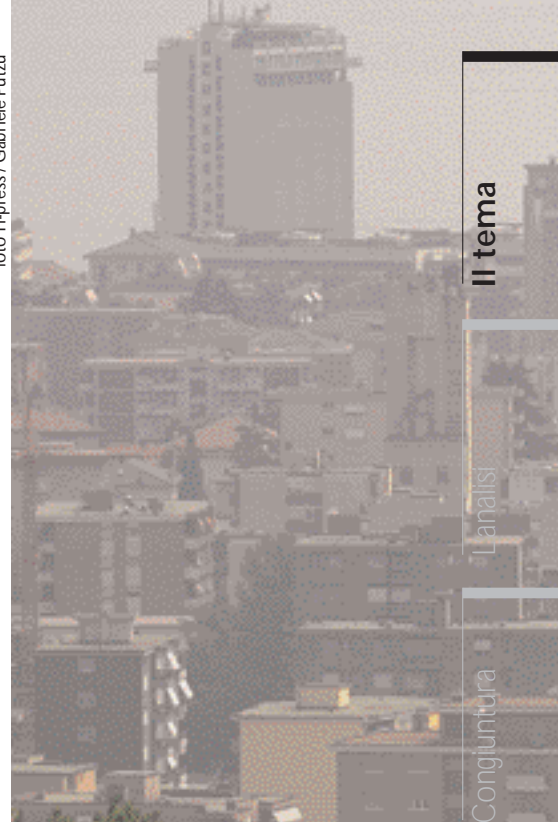
La pianificazione direttrice si concentra esclusivamente sugli aspetti territoriali dello sviluppo sostenibile. In breve, questo tipo di pianificazione ha come obiettivi la gestione della pressione sulle risorse vitali naturali esercitata dalla popolazione e dall'economia e un'organizzazione equilibrata e strutturata del territorio. La nozione di "monitoraggio del territorio" comprende l'osservazione e la descrizione continua e sistematica dello sviluppo territoriale, mediante periodiche analisi statistiche e cartografiche.

L'ARE organizza questo progetto in collaborazione con i servizi cantonali di pianificazione del territorio. Lo scopo del progetto è l'elaborazione di un set di indicatori che renda possibile il monitoraggio della pianificazione direttrice dei Cantoni nonché il confronto delle prospettive di sviluppo tra i Cantoni e tra le varie regioni di pianificazione (*benchmarking*).

Con gli indicatori si perseguono i due obiettivi seguenti:

1. l'osservazione quantitativa dello sviluppo sostenibile nell'ottica della pianificazione direttrice nonché lo stato e le

² Vedi, più in dettaglio, l'articolo a p. 13.



modifiche dell'utilizzazione del suolo e dell'ordinamento territoriale (*monitoring*);

- 1 gli indicatori hanno inoltre una funzione di *dépistage* precoce nel quadro di un ulteriore sviluppo della pianificazione direttrice cantonale.

Valutazione della sostenibilità

La Strategia per uno sviluppo sostenibile 2002, adottata dal Consiglio federale il 27 marzo 2002, prevede che si esamini la possibilità di elaborare uno strumento metodologico atto a misurare la sostenibilità (misura 22). Attualmente, l'ARE sta effettuando uno studio di fattibilità in questa direzione. Affinché i criteri dello 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 mettere a punto uno strumento che permetta di valutare le ripercussioni di disegni di legge, concezioni e programmi politici sulle tre dimensioni dello sviluppo sostenibile e che evidenzii le eventuali carenze. Attualmente il progetto si basa su un set di processi verbali dello sviluppo sostenibile; gli indicatori saranno utilizzati a seconda dei casi e adeguati al settore politico sottoposto a una valutazione della sostenibilità.

Valutazione della sostenibilità

- Oggetto: valutazione
- Livello politico: Confederazione
- Campo d'applicazione: programmi, strategie politiche, concetti
- Contenuto: applicazione su larga scala tematica
- Tempistica: ex-ante
- Tipi di indicatori: attualmente il progetto si basa su un set di processi verbali dello sviluppo sostenibile; indicatori ad hoc

Indicatori centrali dello sviluppo sostenibile dei Cantoni e delle città

Diversi Cantoni e città hanno cominciato ad elaborare indicatori dello sviluppo sostenibile oppure hanno già concluso i relativi lavori preliminari. Gli indicatori centrali vanno intesi come una forma di concretizzazione pragmatica dei principi dello sviluppo sostenibile. Un set di indicatori scelti giudiziosamente nei settori dell'ambiente, dell'economia e della società permette di ottenere una valutazione globale sul piano strategico e politico in materia di sviluppo sostenibile di una città o di un Cantone.

Va sottolineato il fatto che l'ARE non è coinvolto in nessuno dei progetti che menzioneremo fra poco. Ad ogni modo, nell'ambito del "Forum sullo sviluppo sostenibile", dal maggio 2002 il gruppo di lavoro responsabile del "Coordinamento degli indicatori centrali", sotto la direzione dell'ARE, ha seguito e gestito i lavori nel settore. In particolare, ha evidenziato il potenziale di convergenza tra i diversi set di indicatori centrali, ha adeguato i set ai sistemi esistenti per migliorare il grado di armonizzazione e ha fissato delle priorità per il perfezionamento degli indicatori.

In Svizzera esistono attualmente i seguenti set di indicatori centrali validi per i Cantoni e le città:

- 1 il set di indicatori centrali (serie ridotta) del **Cantone di Ginevra**, che include 33

Indicatori centrali dello sviluppo sostenibile dei Cantoni e delle città

- Obiettivo: *monitoring*
- Livello politico: Cantoni e città
- Campo d'applicazione: politico/strategico
- Contenuto: cantoni/città come sistema globale
- Tempistica: ex-post
- Tipi di indicatori: indicatori che descrivono la situazione in materia di
 - a) soddisfazione dei bisogni
 - b) risorse ambientali, economiche, sociali

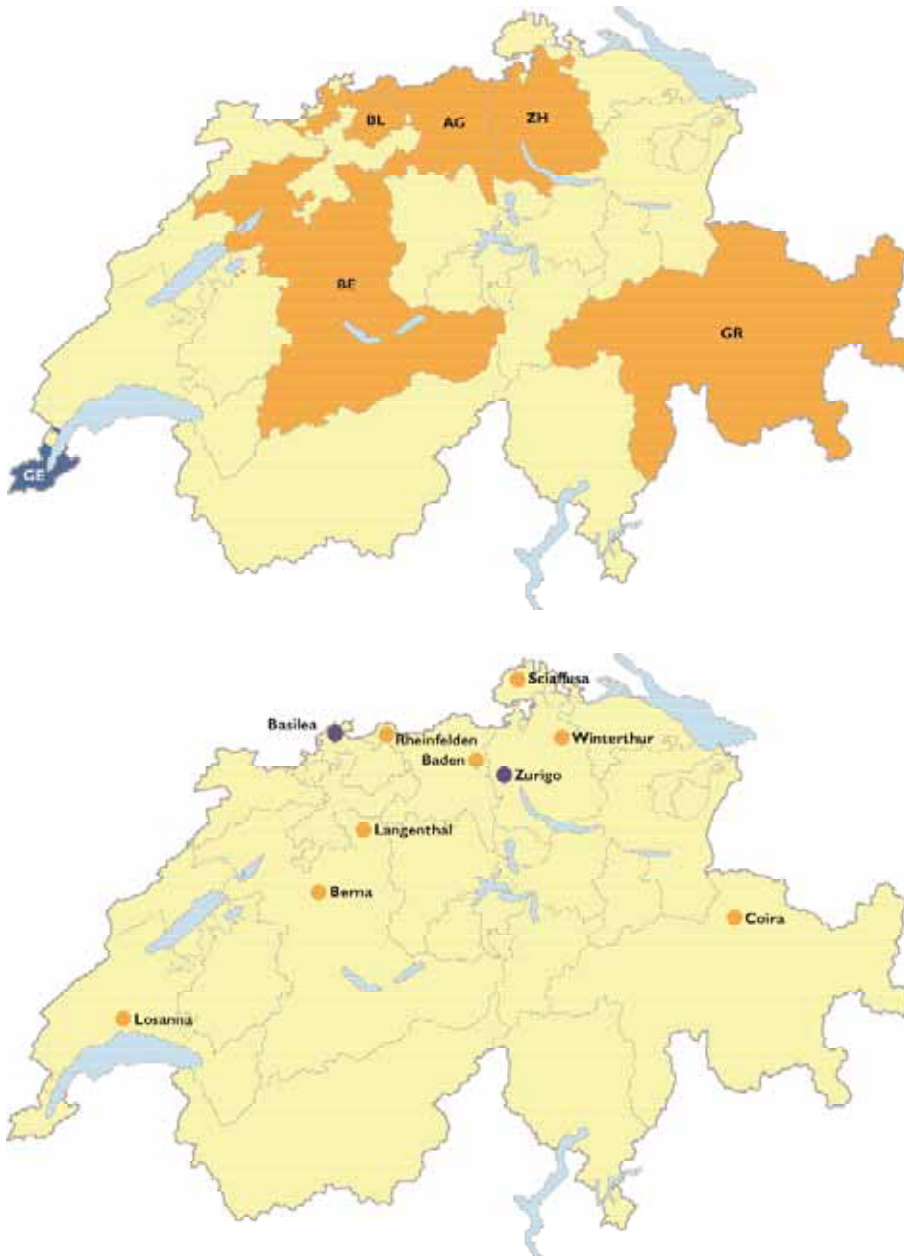
indicatori centrali. Questo set è oggetto di una consultazione in seno all'amministrazione che si concluderà nel 2004³.

- 1 Il set di indicatori centrali delle **città di Basilea e Zurigo**: le città di Basilea e Zurigo hanno sviluppato ognuna un set di 21 indicatori centrali, suddivisi in sette indicatori ambientali, sette indicatori economici e sette indicatori sociali. Oltre ai propri sistemi distinti, Basilea e Zurigo si sono dotate di un set ridotto di indicatori comuni.
- 1 Il set comune di indicatori centrali dei **Cantoni di Argovia, Berna, Basilea-Campagna, Grigioni e Zurigo nonché delle città di Baden, Berna, Coira, Langenthal, Losanna, Rheinfelden, Sciaffusa e Winterthur**: in questo progetto sono stati sviluppati due set di indicatori centrali quantificabili, uno per le città e l'altro destinato ai Cantoni. Ognuno di questi set conta 30 indicatori centrali: dieci per ogni dimensione dello sviluppo sostenibile (ambiente, economia e società). Per ogni indicatore centrale sono stati raccolti i relativi dati e, come prima applicazione concreta, sono stati realizzati due *benchmarking*, uno tra i Cantoni e l'altro tra le città partecipanti al progetto. Questo progetto si è concluso nell'aprile 2003⁴.

³ Vedi, più in dettaglio, l'articolo a p. 25.

⁴ Vedi, più in dettaglio, l'articolo a p. 20.

La valutazione della sostenibilità e gli indicatori centrali dei Cantoni e delle città



Nell'ambito del *Cercle Indicateurs* verranno elaborati diversi prodotti:

- 1 un set di indicatori centrali per i Cantoni e uno per le città: gli indicatori centrali esistenti saranno perfezionati in vista della definizione di un set che riscuota un largo consenso e sia applicato in tutta la Svizzera.
- 1 Il rilevamento e la gestione dei dati: il promovimento di modalità unitarie di rilevamento degli indicatori centrali rappresenta uno degli obiettivi fondamentali del progetto. I Cantoni hanno così a disposizione indicazioni precise sul tipo di dati da rilevare e sulla procedura da seguire. Al fine di raccogliere tutti i dati in un'unica memoria centrale, dovrà essere creata una banca dati che permetta di razionalizzare questi rilevamenti.
- 1 Un benchmarking e un monitoraggio dello sviluppo sostenibile: su richiesta degli interessati, è possibile confrontare ed in seguito presentare in forma grafica i dati rilevati nelle città e nei Cantoni (*benchmarking*). Vi è pure la possibilità di rappresentare con dei grafici l'evoluzione dei dati registrati nelle singole città e nei singoli Cantoni che partecipano al progetto (*monitoring*).
- 1 Mezzi di comunicazione: lo stato dei lavori e i risultati riguardanti gli indicatori centrali verranno pubblicati in un rapporto annuale e su una piattaforma internet.

Cercle Indicateurs

Nell'estate 2003, per poter continuare questi lavori ed assicurare il loro coordinamento, è stato istituito il "Cercle Indicateurs". In qualità di gruppo subordinato al "Forum sullo sviluppo sostenibile", il *Cercle Indicateurs* svolge la funzione di piattaforma di scambio per gli indicatori dello sviluppo sostenibile. I suoi quattro **obiettivi principali** sono :

- 1 perfezionare gli indicatori centrali ;
- 1 definire due set di indicatori centrali validi per tutta la Svizzera in grado di riscuo-

tere un largo consenso, uno destinato ai Cantoni e l'altro alle città ;

- 1 istituire una piattaforma di scambio per il rilevamento dei dati, il monitoraggio, il *benchmarking* (analisi comparativa), la definizione degli obiettivi e il controllo dei risultati nel settore dello sviluppo sostenibile;
- 1 promuovere l'impiego degli indicatori centrali.

Quest'organo è costituito dai Cantoni e dalle città interessati, dall'ARE e da altri uffici federali.

Al *Cercle Indicateurs* partecipano i seguenti partner (stato: settembre 2003):

- **Città:**
Baden, Berna, Coira, Langenthal, Losanna, Lucerna, Neuchâtel, Olten, Rheinfelden, Sciaffusa, San Gallo, Winterthur;
- **Cantoni:**
AG, BE, BL, GE, GR, SO, VD, ZH;
- **Uffici federali:**
ARE, UFSP, UFS, UFAFP.

Naturalmente il progetto rimane aperto ad altri Cantoni e città interessati, per esempio in rappresentanza della Svizzera Italiana. n

Le Cercle Indicateurs del Forum sullo sviluppo sostenibile