

Indicatori dello sviluppo: un *pool* di Cantoni e città



Guido Beltrani,
Ernst Basler + Partner AG, Zurigo*

È possibile misurare lo sviluppo sostenibile? Ci sono Cantoni che si sviluppano in maniera più sostenibile di altri? Cinque Cantoni e otto città hanno elaborato in comune un sistema di indicatori centrali, così da poter stabilire e confrontare il livello di sostenibilità del loro sviluppo.

Il progetto che accomuna cinque Cantoni e otto città ha dimostrato che è possibile stabilire un paragone veramente indicativo. I risultati del progetto possono essere riassunti nella maniera seguente:

- 1 è stato possibile definire su base consensuale un primo sistema unitario e quantificabile di indicatori per diversi Cantoni, rispettivamente uno per diverse città. Sia il sistema di indicatori per i Cantoni sia quello per le città constano di 30 indicatori centrali per lo sviluppo sostenibile, suddivisi in 10 indicatori ambientali, 10 indicatori economici e 10 indicatori sociali. Per tutti gli indicatori è stato possibile raccogliere i dati.
- 1 Per i singoli aspetti dello sviluppo sostenibile non si prevede, perlomeno nel breve e medio termine, di definire veri e propri obiettivi quantificabili. Il sistema di indicatori consente tuttavia di determinare, attraverso un'analisi comparativa (*benchmarking*), il livello di sviluppo sostenibile raggiunto da una città o da un Cantone, e di fornire così alla prassi politica una base affidabile a cui riferirsi per elaborare le proprie decisioni.
- 1 In futuro sarà possibile seguire nel tem-

* Il presente articolo si fonda sul testo "Kernindikatoren, für die Nachhaltigkeit von Städten und Kantonen" pubblicato da Pirmin Knecht, Barbara Jacober e Daniel Klooz su *Zürcher Umweltpraxis*, n. 35, ottobre 2003, pp. 15-18.

po lo sviluppo di una città o di un Cantone per mezzo degli indicatori centrali (*monitoring*).

- 1 I risultati del progetto costituiscono una buona base per affinare ed elaborare ulteriormente gli attuali indicatori centrali. A questo scopo è stato lanciato un nuovo progetto che interessa, questa volta, tutta la Svizzera e che è diretto dall'Ufficio federale dello sviluppo territoriale (ARE).

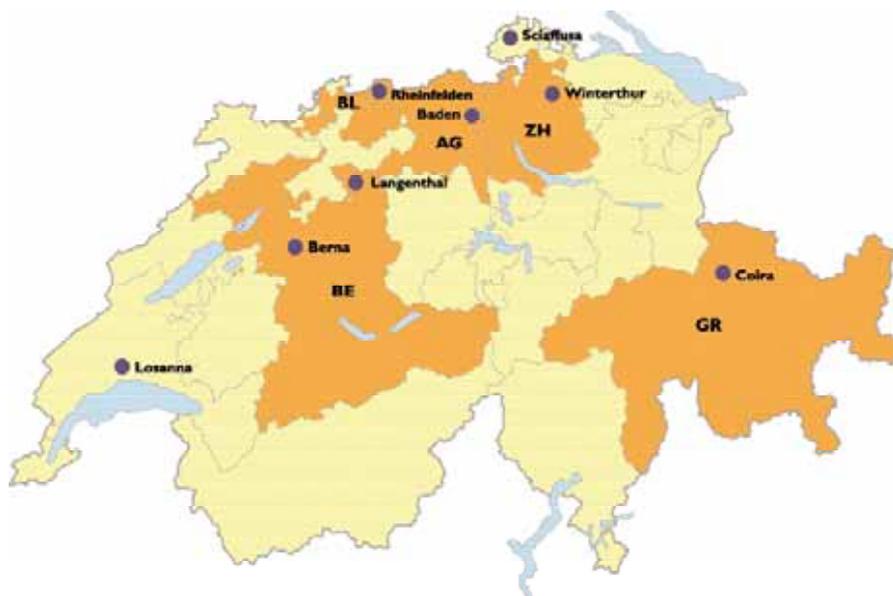
Gli indicatori contribuiscono a realizzare uno sviluppo sostenibile

Affinché in un Cantone o in una città si possa agire in termini di sostenibilità, bisogna innanzi tutto procedere ad una valutazione del livello raggiunto nelle tre diverse dimensioni dello sviluppo sostenibile, cioè ambiente, economia e società. Per fare ciò, occorrono degli strumenti appropriati.

foto TI-press / Ely Riva



A Questi cantoni e città hanno sviluppato in comune un sistema di indicatori per lo sviluppo sostenibile



Fonte: Kernindikatorenbericht (rapporto sugli indicatori centrali).

Un sistema di indicatori permette a seconda dell'applicazione, il raggiungimento di diversi obiettivi:

- 1 miglioramento della comprensione del concetto di sviluppo sostenibile e facilitazione della comunicazione, in quanto gli indicatori aiutano a concretizzare e a "misurare" i campi tematici rilevanti;
- 1 valutazione del livello di sviluppo di un Cantone o di una città dal punto di vista della sua sostenibilità, scelta di obiettivi e controllo della loro realizzazione;
- 1 facilitazione del processo decisionale.

Ricerca di indicatori centrali significativi

I Cantoni Argovia, Berna, Basilea Campagna, Grigioni e Zurigo e le città di Baden, Berna, Coira, Langenthal, Losanna, Rheinfelden, Sciaffusa e Winterthur si sono riuniti in un progetto comune inteso a elaborare un sistema di cosiddetti "indicatori centrali" per lo sviluppo sostenibile delle città e dei Cantoni. Il progetto è stato sostenuto dal Politecnico

federale di Zurigo. L'Ufficio federale dello sviluppo territoriale (ARE) ne ha seguito da vicino lo svolgimento. La direzione del progetto è stata assunta dalla ditta Ernst Basler + Partner SA. Attualmente, anche il Canton Soletta sta rilevando i valori degli indicatori centrali.

Gli obiettivi perseguiti dal progetto possono essere riassunti come segue:

- 1 sviluppare con i partecipanti al progetto un sistema unitario di indicatori centrali (rispettivamente per i Cantoni e per le città) nell'ambito di un processo su base consensuale;
- 1 stabilire se si possono trovare indicatori che siano significativi dal punto di vista dello sviluppo sostenibile e che nel contempo siano facilmente comprensibili e comunicabili e possano essere influenzati dalle scelte politiche delle autorità cantonali o comunali;
- 1 rilevare per tutti gli indicatori scelti e in tutti i Cantoni e le città coinvolti i dati corrispondenti;
- 1 interpretare i risultati in base ad un'analisi comparativa (*benchmarking*);
- 1 promuovere nella prassi politica corrente l'attenzione ai principi dello sviluppo sostenibile.

In accordo con la strategia del Consiglio federale in materia di sviluppo sostenibile è stato ritenuto fondamentale attribuire lo stesso peso alle tre dimensioni dello sviluppo sostenibile (ambiente, economia e società). Per ognuna di esse sono stati stabiliti dieci campi tematici in grado di rappresentarle in modo esaustivo. Per ogni campo tematico è stato in seguito scelto un indicatore centrale in grado di rappresentare il campo tematico in modo ottimale.

L'obiettivo di stabilire su base consensuale indicatori quantificabili, significativi, comprensibili e il cui valore possa essere influenzato dall'intervento delle autorità cittadine o cantonali, rende molto complessa la selezione degli indicatori centrali. Fin dall'inizio è apparsa in modo chiaro la necessità di scendere a compromessi e ci si è accorti che, a causa della mancanza di dati, spesso ci si sarebbe dovuti accontentare di indicatori non ottimali. Gli indicatori riportati nella tabella 1 sono stati elaborati durante un intenso processo di valutazione durato due anni. Essi rappresentano la miglior scelta possibile al momento attuale.

Il confronto tra Cantoni

Laddove criteri assoluti mancano, come nel caso dello sviluppo sostenibile, un *benchmarking* permette una valutazione della situazione su base comparativa. Con i dati relativi agli indicatori centrali è stato possibile stabilire una prima analisi comparativa, appunto un *benchmarking*, tra i Cantoni.

I valori quantitativi degli indicatori dei Cantoni che hanno preso parte al progetto sono stati indicizzati su una scala da 0 a 10. Ad ognuno dei 30 indicatori è stato dato lo stesso peso, poiché fra di loro non esiste alcuna gerarchia. Ciò significa che nella valutazione complessiva ogni campo tematico riveste la stessa importanza. Per ogni indicatore, al migliore valore tra tutti i Cantoni è stato dato un punteggio (valore d'uso) di 10, al peggior valore un punteggio (valore d'uso) di 0. Ciò ha permesso

«Si è voluto attribuire lo stesso peso alle tre dimensioni dello sviluppo sostenibile (ambiente, economia e società). Per ognuna di esse sono stati stabiliti dieci campi tematici. Per ogni campo tematico è stato scelto un indicatore generale.»

Dimensione	Indicatore centrale (cantoni)
Ambiente	
Diversità delle specie / biotopi	Indice cantonale degli uccelli nidificanti
Paesaggio / spazio naturale	Spazi naturali pregiati
Qualità dell'energia	Energie rinnovabili
Consumo energetico (immobili)	<i>Nessun indicatore centrale (indicatore centrale solo per le città)</i>
Consumo energetico (trasporti)	Prestazione chilometrica complessiva dei veicoli a motore
Clima	Emissioni di CO ₂ ¹
Consumo di materie prime	Volume dei rifiuti urbani da eliminare
Regime delle acque	<i>Nessun indicatore centrale (indicatore centrale solo per le città)</i>
Qualità dell'acqua	Tenore di nitrati nella falda freatica
Utilizzazione del suolo	Superficie edificata
Qualità del suolo	Tenore di metalli pesanti nel suolo ¹
Qualità dell'aria	Indice giornaliero della qualità dell'aria
Economia	
Reddito	Reddito cantonale pro capite
Prezzi	Livello dei canoni d'affitto
Distribuzione del reddito	Soggetti fiscali con redditi bassi
Posti di lavoro	Tasso di disoccupazione
Investimenti	Investimenti pubblici
Principio di causalità	<i>Nessun indicatore centrale (indicatore centrale solo per le città)</i>
Innovazioni	Saldo della creazione di nuove imprese
Struttura economica	Impiegati in attività economiche ad alto valore aggiunto
Finanze pubbliche	Tasso netto di indebitamento
Fiscalità	Indice del carico fiscale
Know-how	Diplomi universitari
Società	
Qualità delle abitazioni	<i>L'indicatore centrale prescelto non è ancora stato quantificato¹</i>
Mobilità	Split modale
Salute	Spesa pubblica per la prevenzione in ambito sanitario
Sicurezza	Incidenti automobilistici con lesioni corporali
Partecipazione	Tasso di partecipazione alle votazioni
Cultura	Spesa pubblica per la cultura
Formazione	Scolari con un diploma di grado secondario II
Sostegno sociale	Beneficiari di prestazioni assistenziali ¹
Comunità / integrazione	Naturalizzazione di stranieri
Pari opportunità	Rappresentazione femminile in Gran Consiglio
Solidarietà	Azioni di sostegno

¹ Questi indicatori hanno bisogno di essere rielaborati.

di stabilire, per ogni indicatore, una scala entro la quale posizionare i valori registrati dai cinque Cantoni partecipanti. Dalla panoramica generale di tutti i campi tematici risulta un profilo relativo di punti forti/punti deboli per ogni Cantone. Tra le città è stata effettuata un'analisi comparativa dello stesso tipo.

Il grafico B mostra il profilo di punti forti/ punti deboli per un singolo Cantone (il Canton Zurigo). In linea di massima, i campi tematici "forti" vanno consolidati mentre, per quanto concerne i campi tematici "deboli", va seguito l'esempio dei "migliori della classe".

Interpretazione appropriata

Il paragone in base agli indicatori centrali non va condotto come se si trattasse di stabilire la classifica di un decathlon tra Cantoni. Nell'ottica di uno sviluppo sostenibile, non conta tanto il rango occupato da un singolo Cantone, quanto l'analisi delle possibili cause dei suoi punti forti e dei suoi punti deboli. Nell'interpretare i risultati occorre pertanto tenere conto dei seguenti aspetti:

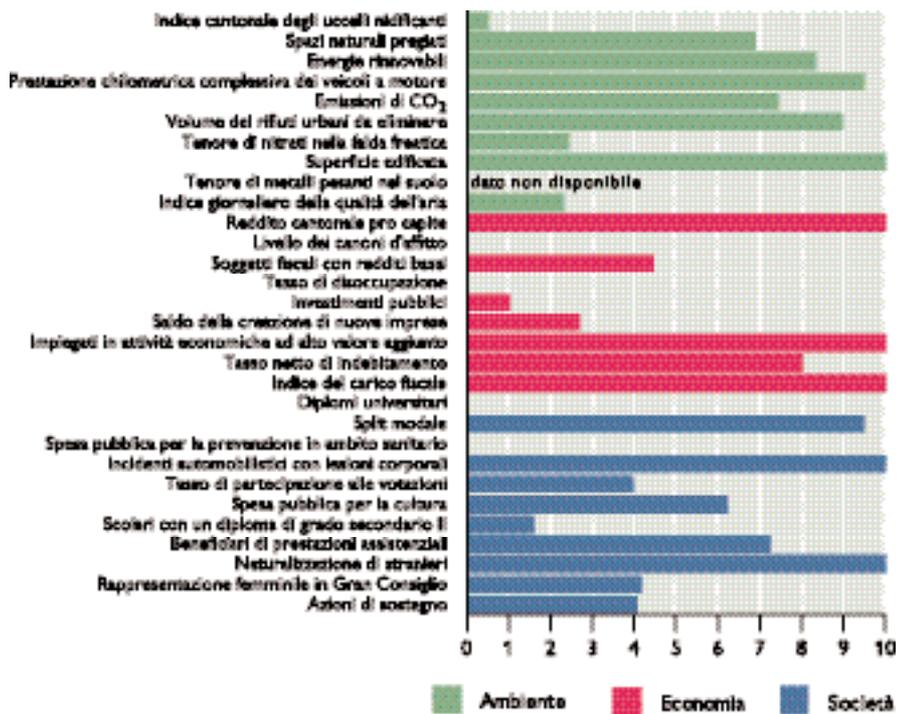
- 1 il profilo del grafico B mostra il piazzamento del Cantone considerato rispetto agli altri Cantoni partecipanti. Non mostra la distanza che lo separa da un obiettivo politico o legislativo.
- 1 Le differenze possono essere l'espressione di priorità politiche differenti tra Cantone e Cantone per quanto riguarda i singoli campi tematici; possono però anche derivare da condizioni quadro su cui l'azione politica non ha possibilità di esercitare la propria influenza (ad es. Cantoni urbani vs. Cantoni di montagna).
- 1 Gli indicatori e la qualità dei dati raccolti sono ancora in parte perfettibili.

I risultati dell'analisi comparativa dovranno essere sottoposti, per ogni singolo indicatore, ad un'interpretazione accurata. Essi dovrebbero indurre i Cantoni a ricercare e a valutare le cause dei risultati registrati e a definire la loro posizione. I Cantoni di Zurigo, Berna e Argovia stanno effettuando una prima valutazione sommaria. Solo se interpretati e ricondotti alle loro cause, gli indicatori potranno diventare strumenti utili per dar forma ad una concreta azione politica: sul piano strategico potranno allora servire alla pianificazione a medio e a lungo termine.

Come mostra il grafico C, gli indicatori possono essere ulteriormente aggregati così che, ad esempio, per ognuna delle tre dimensioni prese in considerazione (ambiente, economia e società), resti ancora un unico valore medio, il cui cambiamen-

«Nell'ottica di uno sviluppo sostenibile, non conta tanto il rango occupato da un singolo Cantone, quanto l'analisi delle possibili cause dei suoi punti forti e dei suoi punti deboli.»

B Risultati dell'analisi comparativa (l'esempio del Canton Zurigo)¹



¹ Profilo dell'analisi comparativa: 10 corrisponde al punteggio massimo, 0 al punteggio minimo. Esempio di lettura: il Cantone considerato ha il reddito pro capite più elevato (10 = primo posto), ma anche il livello dei canoni d'affitto più alto (0 = ultimo posto) rispetto agli altri Cantoni presi in considerazione.

Fonte: Kernindikatorenbericht (rapporto sugli indicatori centrali).

to nel corso degli anni possa essere seguito o paragonato a quello registrato da altri Cantoni e città. In tal caso, occorre prestare attenzione al fatto che Cantoni che presentano un valore medio simile in una o più

dimensioni possono presentare profili completamente diversi. Infine, è possibile calcolare un valore medio complessivo per tutte e tre le dimensioni, che può essere considerato come un "indice di sostenibilità".

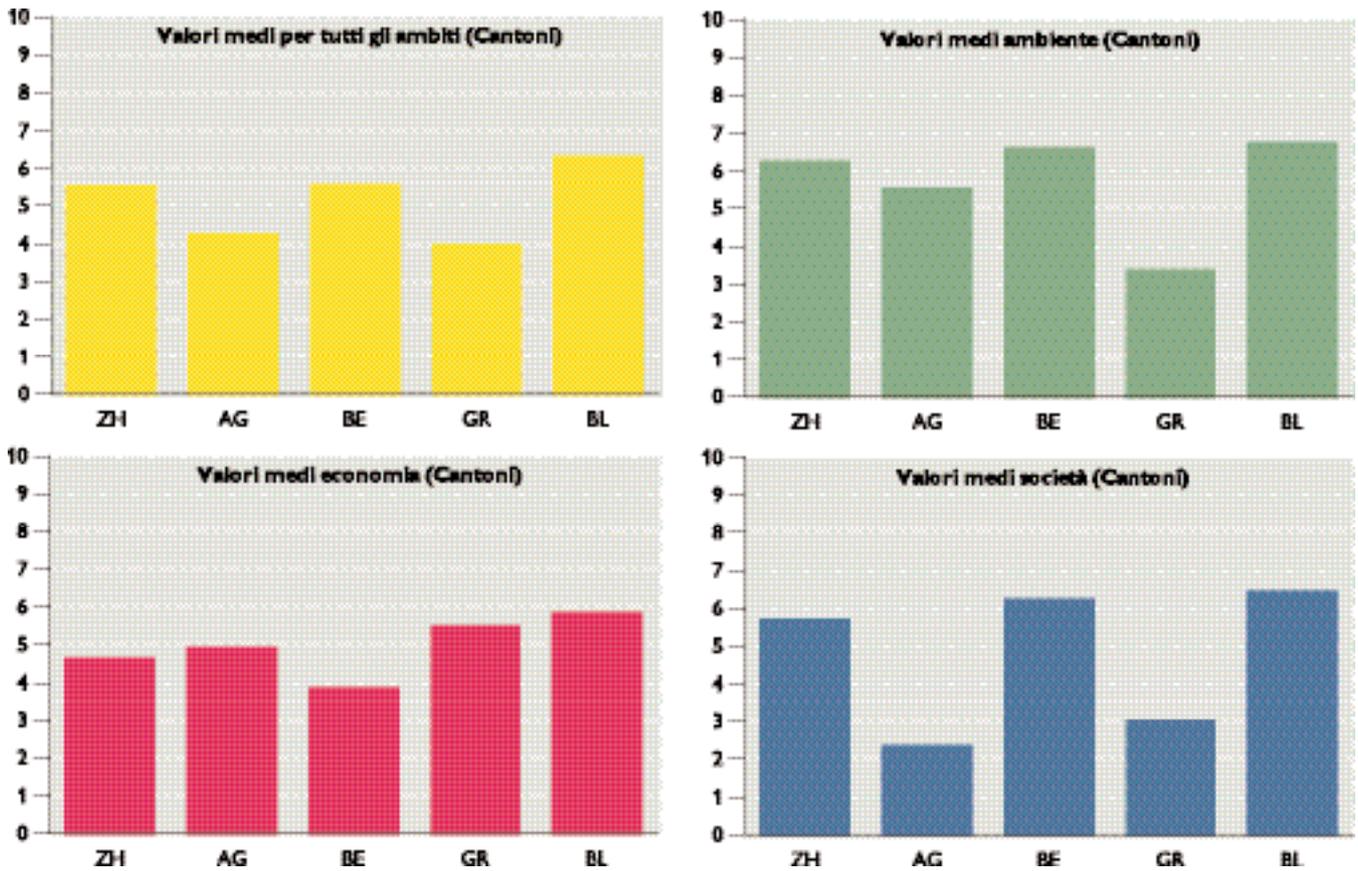
Una base comune per l'analisi comparativa

Il sistema di indicatori centrali elaborato contribuisce a rendere il concetto di sviluppo sostenibile più concreto e comprensibile. Come base per la pianificazione a medio e a lungo termine di Cantoni e città, il sistema di indicatori centrali può costituire un prezioso strumento per l'azione politica. Questi indicatori riguardano inoltre aspetti di largo interesse e, data la loro comprensibilità immediata, sono anche facilmente comunicabili all'opinione pubblica.

Nel sistema di indicatori centrali si è tenuto conto solo di indicatori considerati strettamente necessari a garantire l'affidabilità di un'analisi comparativa (per questo si parla appunto di "indicatori centrali"). Agli indicatori selezionati se ne possono però aggiungere altri, integrando il sistema di indicatori centrali ai fini prescelti, per esempio alla stesura di un rapporto dettagliato sullo sviluppo sostenibile. Di per sé gli indicatori centrali garantiscono tuttavia un paragone standardizzato e continuo tra Cantoni e tra città.

foto Ti-press / Davide Agosta





Fonte: Kernindikatorenbericht (rapporto sugli indicatori centrali).

Perfezionamento del sistema di indicatori centrali

Alcune questioni restano irrisolte:

- 1 la necessità di conciliare esigenze in parte opposte e di garantire da un lato il rigore scientifico e dall'altro una comprensibilità immediata e una diretta efficacia politica, hanno reso la selezione degli indicatori molto complessa. In importanti campi tematici persino gli esperti non sono stati in grado di accordarsi su un indicatore centrale che possa essere comprensibile sia per l'opinione pubblica sia per le autorità politiche.
- 1 Occorre riconsiderare le alternative pragmatiche scelte a causa del fatto che, per via di lacune a livello di dati, alcuni indicatori significativi non sono quantificabili.
- 1 È emersa in modo chiaro la necessità non

solo di migliorare il grado di armonizzazione delle statistiche, ma anche di orientarle maggiormente al rilevamento dei valori significativi per una valutazione dello sviluppo sostenibile.

Oltre ad effettuare un'analisi comparativa, occorre anche osservare nel tempo l'andamento dei valori registrati dagli indicatori centrali. Solo attraverso questo tipo di monitoraggio è possibile stabilire in che misura una città o un Cantone si stiano sviluppando in modo sostenibile.

Il prossimo obiettivo è quindi quello di perfezionare ulteriormente il sistema di indicatori centrali e di stabilire un sistema minimo unitario di indicatori centrali per tutti i Cantoni. Questa fase di perfezionamento si svolgerà durante i prossimi due anni su scala nazionale, nell'ambito del

"Forum sullo sviluppo sostenibile", sotto la direzione dell'Ufficio federale dello sviluppo territoriale (ARE). Sarebbe auspicabile che, in un futuro prossimo, tutti i 26 Cantoni e il maggior numero possibile di città partecipassero al rilevamento degli indicatori centrali e al *benchmarking*. n

Ulteriori informazioni sul progetto e il rapporto finale del progetto "Indicatori centrali per la sostenibilità di città e Cantoni" sono a disposizione su:

www.aren.admin.ch/aren/de/nachhaltig/indikatoren_kt_st/index.html (tedesco)

oppure

www.aren.admin.ch/aren/fr/nachhaltig/indikatoren_kt_st/index.html (francese).

«Il prossimo obiettivo è quindi quello di stabilire un sistema minimo unitario di indicatori centrali per tutti i Cantoni.»