

Foglio Federale

Berna, 29 ottobre 1973

Anno LVI

Volume II

N° 43

Si pubblica di regola una volta la settimana. Abbonamento annuo fr. 33 (semestrale fr. 20, estero fr. 48) con allegata la Raccolta delle leggi federali. Rivolgersi alla Tipografia Grassi & Co. (già Cantonale) 6500 Bellinzona
Telefono 092/25 18 71 - 25 18 72 — Ccp 65-690

11750

Messaggio

del Consiglio federale all'Assemblea federale concernente la partecipazione della Svizzera al Fondo del Programma delle Nazioni Unite per l'ambiente

(Del 5 settembre 1973)

Onorevoli signori, presidente e consiglieri,

Qui di seguito ci preghiamo sottoporvi un disegno di decreto federale concernente la partecipazione della Svizzera al Fondo del Programma delle Nazioni Unite per l'ambiente (PNUA).

1 Introduzione

Nel secondo capitolo, il presente messaggio espone gli antecedenti della Conferenza delle Nazioni Unite sull'ambiente, svoltasi a Stoccolma dal 5 al 16 giugno 1972 con la partecipazione della Svizzera, e i risultati quivi ottenuti: dichiarazione sull'ambiente, piano d'azione e nuovo organismo internazionale comprendente un consiglio di amministrazione del PNUA, una piccola segreteria dell'ambiente, un fondo per l'ambiente e un comitato di coordinazione.

Il terzo capitolo verte sul rapporto della Conferenza di Stoccolma (approvato dall'Assemblea generale dell'ONU il 15 dicembre 1972), sulla composizione del Consiglio di amministrazione e sulla segreteria del PNUA (sede a Nairobi [Kenia]).

Nel quarto capitolo, dedicato al fondo del PNUA, si osserva che il Consiglio di amministrazione ha tenuto la sua prima sessione a Ginevra dal 12 al 22 giugno 1973 ed ha definito un programma d'azione prioritario



Nel frattempo, quindici Paesi occidentali hanno già dato la loro adesione e altri hanno annunciato la loro partecipazione. Riteniamo che anche la Svizzera debba dimostrarsi solidale pagando al fondo, per un quinquennio, un milione di franchi annui a contare dal 1° gennaio 1975. Il pertinente disegno di decreto federale si fonda sulla competenza federale implicita in materia di relazioni internazionali.

2 La Conferenza di Stoccolma

21 Antecedenti

Nel 1968, conseguentemente ad un'iniziativa della Svezia, l'Assemblea generale delle Nazioni Unite decise di organizzare a Stoccolma una Conferenza sull'ambiente. Si trattava non solo di permettere un vasto confronto di idee su uno dei grandi problemi posti presentemente all'umanità, ma soprattutto di definire alcuni tipi d'azione per migliorare l'ambiente naturale ed umano. Nel dicembre 1969 fu designato un comitato preparatorio di ventisette membri e nel settembre 1970, Maurice Strong, cittadino canadese, fu nominato segretario generale della Conferenza.

Sotto la direzione di Strong fu costituita a Ginevra una piccola segreteria la quale, fondandosi su un numero impressionante di rapporti internazionali, memoriali, studi, monografie, ecc., si sforzò di elaborare alcune raccomandazioni per i lavori successivi. Alla Conferenza di Stoccolma poterono dunque essere presentate circa un centinaio di proposte di raccomandazioni concernenti i provvedimenti da prendersi a livello internazionale nel campo ecologico e un disegno di dichiarazione sull'ambiente.

22 Organizzazione della Conferenza

La Conferenza delle Nazioni Unite sull'ambiente ha riunito a Stoccolma, dal 5 al 16 giugno 1972, i delegati di 113 Stati, invitati secondo la cosiddetta formula di Vienna (Stati membri dell'ONU, di un'istituzione specializzata o della Corte internazionale di giustizia). I Paesi dell'Europa orientale (eccezion fatta per la Romania e la Jugoslavia) e Cuba non vi hanno partecipato poiché la Repubblica democratica tedesca era stata invitata soltanto come osservatore. La Repubblica popolare di Cina era invece presente.

Il programma di lavoro comprendeva sei temi:

1. pianificazione e amministrazione dei territori occupati dall'uomo per garantire la qualità dell'ambiente;
2. gestione delle risorse naturali dall'aspetto ecologico;

3. determinazione degli agenti nocivi d'importanza internazionale e lotta contro quest'ultimi;
4. aspetti educativi, sociali e culturali dei problemi ecologici e problema dell'informazione;
5. sviluppo ed ambiente;
6. incidenze internazionali, a livello istituzionale, dei provvedimenti proposti.

I lavori della Conferenza si sono svolti in seduta plenaria, dove sono state presentate le dichiarazioni nazionali, e in tre commissioni principali che hanno trattato ciascuna due dei temi summenzionati. Su richiesta della Cina, è stato inoltre istituito un gruppo di lavoro per esaminare il disegno di dichiarazione sull'ambiente elaborato a Nuova York.

23 Partecipazione della Svizzera

Non essendo membro delle Nazioni Unite, la Svizzera ha potuto partecipare soltanto sporadicamente o indirettamente ai lavori preparatori della Conferenza di Stoccolma. Inoltre, essa ha ricevuto la garanzia di essere invitata a questa riunione internazionale con altri Stati membri di istituzioni specializzate dell'ONU o della Corte internazionale di giustizia, come la Repubblica federale di Germania, la Santa Sede ed il Lichtenstein, soltanto alla fine del 1971.

La delegazione svizzera, diretta dal consigliere federale Hans-Peter Tschudi, comprendeva rappresentanti dei Dipartimenti politico, dell'interno, dell'economia pubblica, dei trasporti, delle comunicazioni e delle energie, come anche periti delle scuole superiori, del Fondo nazionale della ricerca scientifica e dell'economia privata. Essa si è sforzata, come è nostro costume, di promuovere la cooperazione internazionale dando prova di realismo nei suoi interventi. Quest'ultimi si sono fondati sulla dichiarazione presentata dall'onorevole Tschudi, i cui punti essenziali sono i seguenti:

- La Svizzera è disposta a collaborare ai lavori di ricerca nel campo ecologico, compreso lo studio dei meccanismi dell'espansione economica e dello sviluppo demografico, al fine di determinare gli influssi sull'ambiente. Questo studio dovrebbe tener conto delle possibili forme di riutilizzazione dei prodotti, la quale permetterebbe un impiego più completo delle risorse e una riduzione notevole delle emissioni di parecchi agenti nocivi.
- Il nostro Paese si associa ai promettenti lavori intrapresi sul piano internazionale quanto agli effetti climatologici dell'inquinamento mondiale.
- Con riserva di uno studio sugli scopi e sui mezzi necessari, la Svizzera è disposta a partecipare al Fondo delle Nazioni Unite per l'ambiente e

approva in principio il disegno di dichiarazione sull'ambiente sottoposto alla Conferenza.

- Le autorità svizzere sono disposte a tener conto, nella misura del possibile, delle preoccupazioni dei Paesi in via di sviluppo. Il ritmo di crescita previsto per l'aiuto allo sviluppo non sarà allentato dall'importante aumento delle risorse necessarie alla protezione ed al miglioramento dell'ambiente.
- La Svizzera è disposta a qualsiasi collaborazione intesa a migliorare l'ambiente sul piano internazionale, pur auspicando che un ampio spazio sia riservato alla cooperazione regionale poiché i problemi non si pongono ovunque nello stesso modo.

Per altro, i membri della delegazione Svizzera hanno partecipato ai lavori delle tre commissioni e del gruppo di lavoro della dichiarazione sull'ambiente.

24 Risultati della Conferenza

In una riunione internazionale di tale importanza, dove si affrontavano ideologie e preoccupazioni assai diverse, non era facile giungere all'unanimità sui grandi problemi posti. I Paesi del Terzo mondo avevano infatti una concezione dell'ambiente più vasta di quella dei Paesi industrializzati, includente segnatamente la condizione sociale. I temi di disaccordo erano pertanto numerosi. Orbene, nonostante queste difficoltà, i lavori sono stati caratterizzati da uno spirito conciliativo, e ciò è di buon augurio per l'azione futura delle Nazioni Unite nel campo ecologico.

Succintamente, i risultati della Conferenza sono stati i seguenti:

1. *Una dichiarazione sull'ambiente* (pubblicata in annesso), composta di un preambolo e di ventisei principi e accettata per acclamazione (soltanto la Repubblica popolare di Cina non ha partecipato alla votazione argomentando che il principio concernente le armi nucleari non teneva sufficientemente conto della concezione cinese). Non si tratta di uno strumento giuridico di carattere obbligatorio, ma di una dichiarazione finalistica esprime la convinzione generale dei 112 Stati che l'hanno sottoscritta. È un documento su cui i governi potranno fondarsi per elaborare convenzioni bilaterali o multilaterali.

2. 109 raccomandazioni inserite in un *piano d'azione* in cui sono definiti i compiti dei governi e delle organizzazioni internazionali: valutazione dei grandi problemi ecologici, attività di gestione e provvedimenti d'aiuto (educazione, formazione professionale, informazione, organizzazione, finanziamento e cooperazione tecnica).

3. Un nuovo *organismo internazionale* comprendente:

- un *consiglio d'amministrazione del Programma delle Nazioni Unite per l'ambiente* che doveva essere composto di cinquantaquattro membri

eletti ogni tre anni dall'Assemblea generale sul fondamento di un'equa ripartizione geografica (nel n. 33 vedremo che il numero dei membri è stato portato a cinquantotto dall'Assemblea generale); questo consiglio, che presenterà il suo rapporto all'Assemblea generale dell'ONU per mezzo del Consiglio economico e sociale (ECOSOC), è l'organo centrale di cooperazione internazionale per i problemi ecologici. Le sue principali funzioni sono di fornire direttive generali per l'orientamento e la coordinazione dei programmi ecologici nel sistema delle Nazioni Unite, di seguire le condizioni ecologiche nel mondo, di favorire lo scambio di conoscenze e esperienze fra cerchie scientifiche e professionali, di studiare le ripercussioni delle politiche e dei provvedimenti nazionali e internazionali in materia ecologica sui Paesi in via di sviluppo e di approvare ogni anno il programma d'impiego delle risorse del Fondo dell'ambiente;

- una piccola *segreteria dell'ambiente* che centralizza le attività e provvede alla coordinazione fra i diversi organismi delle Nazioni Unite in modo da garantire la massima efficacia operativa; è presieduta da un direttore esecutivo;
- un *fondo per l'ambiente* (cfr. capitolo 4);
- infine, un *comitato di coordinazione per l'ambiente*, presieduto dal direttore esecutivo e istituito sotto gli auspici e nell'ambito del Comitato amministrativo di coordinazione (CAC) dell'ONU; esso è chiamato a garantire un'efficace coordinazione dei programmi ecologici delle Nazioni Unite.

3 Approvazione del rapporto della Conferenza di Stoccolma da parte dell'Assemblea generale dell'ONU

Il rapporto della Conferenza di Stoccolma, sottoposto alla 27^a Assemblea generale dell'ONU svoltasi a Nuova York dal 19 settembre al 19 dicembre 1972, è stato accettato in seduta plenaria il 15 dicembre 1972 con 112 voti senza opposizione e l'astensione degli Stati del gruppo socialista non presenti a Stoccolma (risoluzione n. 2994/XXVII).

31 Accettazione del piano d'azione

Nella stessa occasione è stato accettato il piano d'azione elaborato a Stoccolma, parte integrante del rapporto della Conferenza.

La risoluzione dichiara che l'Assemblea generale prende atto con soddisfazione del rapporto della Conferenza delle Nazioni Unite sull'ambiente; essa designa il 5 giugno come giornata mondiale dell'ambiente e rinvia al

Consiglio d'amministrazione l'esame del problema di una seconda conferenza delle Nazioni Unite sull'ambiente, tenuto conto dell'esecuzione del piano d'azione e dell'evoluzione delle condizioni in questo campo.

Infine, la risoluzione rende attenti i governi e il Consiglio d'amministrazione del PNUA sulla Dichiarazione della Conferenza delle Nazioni Unite sull'ambiente e rinvia il piano d'azione al Consiglio d'amministrazione perché prenda i provvedimenti appropriati. Nondimeno, parecchi Paesi hanno già presentato disegni di risoluzione fondati sul piano d'azione.

L'Assemblea generale ha accettato le seguenti risoluzioni a forte maggioranza, senza opposizione, ma con un certo numero di astensioni:

- n. 2998 (XXVII), concernente i criteri applicabili al finanziamento multilaterale dell'abitazione e degli insediamenti umani;
- n. 2999 (XXVII), inerente alla creazione di un fondo internazionale o di una istituzione finanziaria per gli insediamenti umani (costruzione di abitazioni e miglioramento dell'ambiente degli insediamenti umani);
- n. 3000 (XXVII), concernente i provvedimenti intesi a proteggere e a migliorare l'ambiente, tenuto conto della strategia internazionale dello sviluppo;
- n. 3001 (XXVII), accettante l'offerta del governo canadese di organizzare una conferenza-esposizione delle Nazioni Unite sugli insediamenti umani a Vancouver nel 1975;
- n. 3002 (XXVII), definente i rapporti tra sviluppo e ambiente e raccomandante segnatamente che si rispetti il principio secondo cui i fondi destinati ai programmi ecologici, sia nell'ambito del sistema delle Nazioni Unite sia altrove, s'aggiungano al volume presente e futuro delle risorse previste nella strategia internazionale dello sviluppo, al fine d'essere impiegati per programmi direttamente collegati con l'aiuto allo sviluppo;
- n. 3003 (XXVII), accogliente la proposta del governo iraniano di stabilire una zona riservata costituente un ecosistema d'importanza mondiale, nonché un premio annuo assegnato dall'ONU per ricompensare il contributo più notevole nel campo ecologico.

32 Dichiarazione sull'ambiente

Questa Dichiarazione è stata accettata dall'Assemblea generale con il rapporto della Conferenza.

A Stoccolma non era stato possibile di inserirvi una disposizione sulla cooperazione interstatale nel campo ecologico. Un disegno di risoluzione è stato presentato a Nuova York da trentasette Paesi e accettato dall'Assemblea generale in seduta plenaria (risoluzione n. 2995/XXVII).

Questa decisione ha comportato il voto di un altro testo (risoluzione n. 2996/XXVII), affermando che nessuna risoluzione accettata dalla 27ª sessione dell'Assemblea generale pregiudica i principi 21 e 22 della Dichiarazione sull'ambiente inerente alla responsabilità internazionale degli Stati.

33 Consiglio d'amministrazione del Programma delle Nazioni Unite sull'ambiente

Un disegno di risoluzione del 16 ottobre 1972, presentato nella seconda commissione da undici Paesi, prevedeva, in merito alle istituzioni, la costituzione di un consiglio di amministrazione dei programmi ecologici, composto di cinquantaquattro membri eletti dall'Assemblea generale per tre anni sulla scorta di un'equa ripartizione geografica, conformemente alla risoluzione 2847 (XXVI) dell'Assemblea generale.

Tuttavia, in virtù di un emendamento introdotto il 2 novembre 1972 da un gruppo di Paesi asiatici e approvato dall'Assemblea generale con la risoluzione n. 2997 (XXVII), i seggi sono stati portati a cinquantotto e così ripartiti:

- 16 seggi per gli Stati africani;
- 13 seggi per gli Stati asiatici;
- 6 seggi per gli Stati dell'Europa orientale;
- 10 seggi per gli Stati dell'America latina;
- 13 seggi per gli Stati dell'Europa occidentale ed altri Stati.

Quest'ultimo gruppo è stato suddiviso in sei sottogruppi imperniati su un sistema di rotazione. La Svizzera fa parte del sottogruppo comprendente la Repubblica federale di Germania, l'Austria e l'Irlanda.

Non abbiamo ritenuto opportuno di porre subito la candidatura della Svizzera poiché il numero dei Paesi che postulavano un seggio nel Consiglio d'amministrazione era ampiamente superiore a quello dei seggi attribuiti al gruppo occidentale (13). Abbiamo poi dovuto agire con una certa circospezione poiché, fino all'ultimo momento, non sapevamo se le due Germanie avrebbero potuto parteciparvi prima della loro ammissione all'ONU.

Nella votazione, svoltasi il 15 dicembre 1972, cinquantotto Paesi sono stati eletti per uno, due o tre anni (un terzo del consiglio è eletto ogni anno).

Conformemente al sistema di rotazione, la Svizzera dovrebbe poter succedere a un membro del suo sottogruppo nel 1975.

34 Segreteria dell'ambiente

Il problema della sede della segreteria dell'ambiente non era stato risolto dalla Conferenza di Stoccolma ma affidato all'Assemblea generale delle Nazioni Unite.

Oltre alle possibilità di stabilire questa segreteria a Nuova York o Ginevra, principali centri dell'ONU, dieci Paesi avevano posto la propria candidatura (Austria, Cipro, Spagna, India, Kenia, Malta, Messico, Monaco, Uganda, Regno Unito di Gran Bretagna e dell'Irlanda del Nord).

Durante la sessione dell'Assemblea generale, abbiamo ripetutamente ricordato la disponibilità permanente di Ginevra. Il «Gruppo dei 77» --- che di fatto oggi conta novantasei Paesi in via di sviluppo — ha fatto però valere i seguenti argomenti in favore di una candidatura del Terzo mondo, segnatamente di Nairobi (Kenia):

- a. la sede dell'ONU e quella delle istituzioni specializzate si trovano in Stati sviluppati dell'America del Nord e dell'Europa occidentale;
- b. se si vuol far capo a istituzioni internazionali per favorire il progresso economico e sociale di tutti i popoli, conformemente alle disposizioni della carta delle Nazioni Unite, occorre tener conto, per la sede delle attività e delle diverse segreterie, di un'equa ripartizione geografica.

Il 10 novembre 1972, la seconda commissione ha approvato la risoluzione n. 3004 intesa a istituire la segreteria dell'ambiente a Nairobi con novantatre voti senza opposizione e con trentun astensioni. Questo verdetto è stato confermato all'unanimità in seduta plenaria il 15 dicembre 1972; un ufficio di collegamento è tuttavia previsto anche a Ginevra.

Occorre aggiungere che Maurice Strong (Canada), segretario generale della Conferenza di Stoccolma, è stato eletto per acclamazione direttore esecutivo della segreteria dell'ambiente per un periodo di quattro anni a contare dal 1° gennaio 1973.

4 Fondo del programma delle Nazioni Unite per l'ambiente

La Conferenza di Stoccolma ha preconizzato l'istituzione di un Fondo per l'ambiente, alimentato con contributi volontari dei governi o di altre fonti. Conformemente alla raccomandazione n. 2997 (XXVII), accettata dall'Assemblea generale il 15 dicembre 1972, questo fondo è stato istituito a contare dal 1° gennaio 1973.

41 Scopi del fondo

Gli scopi del fondo sono così definiti nel capitolo III della risoluzione n. 2997 (XXVII):

«L'Assemblea generale

1. *Decide* che, per garantire il finanziamento addizionale dei programmi ecologici, a contare dal 1° gennaio 1973 sarà istituito un fondo di contributi volontari, conformemente alle procedure finanziarie dell'Organizzazione delle Nazioni Unite;

2. *Decide* che, per permettere al Consiglio d'amministrazione del PNUA di espletare le sue funzioni direttive nell'ambito dell'orientamento e della coordinazione delle attività ecologiche, il Fondo per l'ambiente finanzia, in tutto o in parte, le spese delle nuove iniziative intraprese nel campo ecologico dagli organismi delle Nazioni Unite — iniziative che comprenderanno segnatamente quelle previste nel piano di azione accettato dalla Conferenza delle Nazioni Unite sull'ambiente, in particolare per quanto concerne i progetti integrati e le altre attività ecologiche decise dal Consiglio d'amministrazione — e che il Consiglio di amministrazione esaminerà i risultati di queste iniziative per decidere se si debba proseguirne il finanziamento;

3. *Decide* che il Fondo per l'ambiente sarà impiegato per finanziare i programmi di interesse generale, come i sistemi di vigilanza continua, di stima e di raccolta dei dati a livello regionale e mondiale, e segnatamente, laddove occorra, le spese nazionali di contropartita, il miglioramento dei provvedimenti intesi a tutelare la qualità dell'ambiente, la ricerca ecologica, lo scambio e la diffusione d'informazioni, l'educazione del pubblico e la formazione, l'assistenza alle istituzioni nazionali, regionali e mondiali che si occupano di problemi ecologici, la promozione della ricerca ecologica e gli studi intesi a elaborare, nella misura compatibile con la preservazione dell'ambiente, tecniche industriali e d'altra natura, adeguate a una politica di crescita economica e qualsiasi altro programma deciso dal consiglio d'amministrazione; decide che, nell'esecuzione di questi programmi, sarà tenuto debitamente conto dei bisogni particolari dei Paesi in via di sviluppo;

4. *Decide* che, per evitare conseguenze pregiudizievoli alle priorità dello sviluppo dei Paesi del Terzo mondo, si prenderanno provvedimenti appropriati per garantire risorse finanziarie suppletive in condizioni compatibili con la situazione economica del Paese in via di sviluppo beneficiario, e che a tal fine il direttore esecutivo, in cooperazione con le organizzazioni competenti, seguirà l'evoluzione di questo problema;

5. *Decide* che il Fondo per l'ambiente, conformemente agli scopi enunciati nei paragrafi 2 e 3 qui sopra, provvederà a garantire l'efficace coordinazione dei programmi internazionali nel campo ecologico eseguiti dagli organismi delle Nazioni Unite e da altre organizzazioni internazionali;

6. *Decide* che, nell'esecuzione dei programmi finanziati dal Fondo per l'ambiente, le organizzazioni che non sono organismi delle Nazioni Unite, segnatamente quelle dei Paesi e regioni interessati, saranno parimente impiegate, ove occorra, conformemente alle procedure definite dal Consiglio

d'amministrazione e che queste organizzazioni saranno invitate ad appoggiare i programmi delle Nazioni Unite nel campo ecologico con iniziative e contributi supplementari;

7. *Decide* che il Consiglio d'amministrazione definirà le procedure generali necessarie per la condotta delle operazioni del Fondo per l'ambiente.»¹⁾

Queste norme procedurali sono state allestite nel corso della prima sessione del Consiglio d'amministrazione del PNUA, svoltasi a Ginevra dal 12 al 22 giugno 1973. In tale occasione, l'espressione «Fondo delle Nazioni Unite per l'ambiente» è stata modificata in «Fondo del Programma delle Nazioni Unite per l'ambiente».

42 Programma del Fondo e prime priorità

Il PNUA ha un ruolo di coordinazione all'interno e all'esterno delle Nazioni Unite. Si interesserà dunque ad attività che non saranno necessariamente finanziate dal Fondo. La possibilità di finanziare certe parti di un programma sarà esaminata soltanto quando tale programma sarà stato definito e potrà essere eseguito da istituzioni specializzate o da altre organizzazioni.

Le procedure concernenti il *Programma del Fondo* (programma di impiego delle risorse del Fondo) si basano su un principio differente di quello del Programma delle Nazioni Unite per lo sviluppo (PNUS). Non vi saranno veri e propri progetti eseguiti da istituzioni specializzate o da altre organizzazioni internazionali per conto del PNUA. L'attività nel campo ecologico è considerata «un'iniziativa congiunta degli organismi delle Nazioni Unite». Quest'ultimi avranno lo statuto di «organizzazioni cooperanti»; quelli non collegati al sistema delle Nazioni Unite saranno «organizzazioni d'appoggio». In altri termini, le risorse finanziarie del Fondo saranno impiegate per aiutare organizzazioni cooperanti o d'appoggio ma non si esigerà che quest'ultime ne rendano particolarmente conto al PNUA; si considera infatti che ogni organizzazione cooperante o di appoggio agisce per proprio conto. Per permettere di valutare i risultati di ogni progetto, il PNUA darà invece importanza alla nozione di «responsabilità delle realizzazioni».

Il Consiglio d'amministrazione del PNUA emana direttive di politica generale per garantire l'impiego più efficace e più razionale possibile delle riserve del Fondo. Per principio, spetta al direttore esecutivo di approvare i progetti nei limiti della destinazione dei fondi. Tuttavia, deve sottoporre al Consiglio d'amministrazione ogni progetto che, per ampiezza o per incidenze politiche, giustifica l'esame e l'approvazione del Consiglio.

¹⁾ Traduzione

In ogni modo, il direttore esecutivo dovrà sottoporre annualmente il programma del Fondo al Consiglio d'amministrazione, dando tutti i particolari necessari quanto alla realizzazione e alla valutazione dei progetti.

Il *programma d'azione prioritario del PNUA*, accettato dal Consiglio d'amministrazione il 22 giugno 1973, comprende un gran numero d'attività inerenti ai seguenti settori:

- a. Insediamenti umani, habitat, salute e benessere dell'uomo (malattie endemiche dovute all'ambiente e allo stato di sottosviluppo, contaminazione degli alimenti, dell'aria e dell'acqua, evacuazione dei rifiuti e trattamento delle acque luride, problemi ecologici connessi con i bisogni abitazionali, ecc.).
- b. Terre, acque e deserti (problemi dell'erosione, dell'insalatura, della desertificazione, della bonificazione dei terreni, del rimboschimento, dell'inquinamento delle acque, delle sostanze chimiche impiegate nell'agricoltura, ecc.).
- c. Educazione, formazione, assistenza e informazione (formazione di periti, diffusione d'informazioni scientifiche, sviluppo del Servizio internazionale di riferimento sulle fonti di informazione in materia ecologica, ecc.).
- d. Commercio, economia, tecnica e trasferimento delle tecniche (eventuale creazione di un sistema di allarme avanzato per i Paesi che potrebbero essere pregiudicati nei loro scambi commerciali da provvedimenti previsti da altri Paesi nel campo dell'ambiente, effetti ecologici della localizzazione di nuove industrie, impiego ottimale dei prodotti naturali, ecc.).
- e. Oceani (conservazione e gestione delle risorse biologiche degli oceani, lotta contro le fonti terrestri di inquinamento degli oceani, in particolare i corsi d'acqua, programma di vigilanza continua sull'inquinamento marino, divieto di depositi internazionali di idrocarburi nel mare, moratoria di dieci anni sulla pesca alla balena, ecc.).
- f. Conservazione della natura, della fauna e della flora selvatiche, risorse genetiche (relazioni tra attività dell'uomo e processo degli ecosistemi, preservazione dei siti naturali, valutazione e preservazione delle riserve genetiche di specie vegetali e animali, ecc.).
- g. Energia (inchiesta sulla crisi mondiale dell'energia).

Inoltre, il «Plan Vigie» dev'essere applicato (sistema di vigilanza continua sugli agenti inquinanti con effetti meteorologici e climatici, come anche su sostanze persistenti e ampiamente diffuse che possono accumularsi negli organismi viventi e avanzare nei sistemi ecologici, segnatamente per vie che giungono all'uomo).

Nella sua prima seduta, il Consiglio di amministrazione ha pure approvato il *programma del Fondo per il periodo dal 22 giugno 1973 alla seconda sessione del Consiglio* (stabilita dall'11 al 22 marzo a Nairobi), ossia:

<i>Programma d'azione prioritario del PNUA</i>	Milioni di dollari
a. Insediamenti umani, habitat, salute e benessere	1,2
b. Terre, acque e deserti	1,0
c. Educazione, formazione, assistenza ed informazione	0,8
d. Commercio, economia, tecnica, trasferimento delle tecniche	0,5
e. Oceani	0,6
f. Conservazione della natura, della fauna e della flora selvatiche e delle risorse genetiche	0,5
g. Energia	0,1
 <i>Piano Vigie</i>	
— Vigilanza continua	0,3
— Servizio internazionale di riferimento sulle fonti di informa- zione in materia ecologica	0,2
 <i>Altre attività del programma, compreso il futuro piano d'azione del Fondo</i>	 0,3
Totale	<hr/> 5,5 <hr/>

Questa ripartizione è stata stabilita in modo alquanto empirico. È infatti assai difficile, in un campo così complesso e i cui bisogni sono immensi, di stabilire di primo acchito le priorità più pertinenti. Un riesame di questo importante problema sarà intrapreso dal Consiglio d'amministrazione nella seconda sessione. Da parte nostra riteniamo che questa ripartizione possa essere per il momento accettata. In questo programma si è d'altronde tenuto conto delle quattro grandi priorità da noi indicate (lotta contro gli inquinamenti per mezzo della vigilanza continua; incidenze degli inquinamenti sul clima; inquinamento degli oceani; inventario delle risorse energetiche).

43 Partecipazioni al Fondo

Già prima della Conferenza di Stoccolma, il Presidente Nixon, proponendo l'istituzione d'un fondo speciale delle Nazioni Unite per l'ambiente, aveva proposto la somma di 100 milioni di dollari per cinque anni. Questa proposta è stata rinnovata nella capitale svedese e gli Stati Uniti si sono offerti di assumerne il 40 per cento.

Altri Paesi hanno manifestato l'intenzione di partecipare al Fondo, sia a Stoccolma, sia a Nuova York, in occasione della 27^a Assemblea generale dell'ONU, o anche a Ginevra, in occasione della prima sessione del PNUA.

Il 28 maggio 1973 il direttore esecutivo ha pubblicato il seguente elenco di contributi annunciati da quindici Stati (in certi casi, ed è il caso della Svizzera, le somme sono state indicate con riserva dell'approvazione parlamentare):

	Dollari
Australia	2 500 000
Canada	5 000 000
(somma che potrebbe essere portata a 7 500 000 dollari)	
Danimarca	1 600 000
Finlandia	150 000
Francia	6 500 000
Repubblica federale di Germania	10 600 000
Italia	2 000 000
Giappone	10 000 000
Paesi Bassi	1 500 000
Nuova Zelanda	320 000
Norvegia	2 000 000
Svezia	5 000 000
Svizzera	1 500 000
Regno Unito	4 800 000
Stati Uniti d'America	40 000 000
(ossia il 40% del totale dei contributi)	

Trattasi in totale di 93 milioni di dollari per cinque anni (1973-1977). Questo elenco dovrà essere completato poiché parecchi altri Stati hanno espresso nel frattempo l'intenzione di aderire al Fondo.

Secondo le informazioni disponibili alla vigilia della prima sessione del Consiglio di amministrazione, le risorse del Fondo sono valutate a 11 milioni di dollari per il 1973 e a 18 milioni per il 1974.

44 Motivi di una partecipazione svizzera e conseguenze finanziarie

A Stoccolma, il capo della delegazione svizzera ha dichiarato che se i Paesi partecipanti alla Conferenza si fossero pronunciati per l'istituzione di un Fondo delle Nazioni Unite per l'ambiente, il Governo svizzero, riservato lo studio approfondito degli scopi e dei mezzi a tal fine necessari, sarebbe stato disposto a partecipare al Fondo in modo adeguato. Ha aggiunto che, secondo le autorità svizzere, il Fondo doveva avantutto promuovere un'attiva cooperazione fra tutti i membri di una comunità preoccupata di tutelare l'ambiente vitale.

Questa soluzione ci è stata dettata dall'idea della solidarietà, la quale con la neutralità, è il fondamento della nostra politica esterna. Gli scopi del Fondo, enunciati a Stoccolma e confermati dall'Assemblea generale dell'ONU, rispondono a questa concezione. Dobbiamo contribuire a migliorare la qualità della vita sul nostro pianeta.

Ma poiché trattasi di contributi volontari, non vi è una chiave di ripartizione. Ci si può attenere all'aliquota del nostro contributo volontario al programma delle Nazioni Unite per lo sviluppo (PNUS), ossia a 1,3-1,5 per cento del totale dei contributi volontari. Fondandosi sulla proposta americana, che è stata accettata (100 milioni di dollari per cinque anni), si arriva così, secondo che si prenda l'1,3 o l'1,5 per cento, a una somma variante tra 1 300 000 e 1 500 000 dollari, ossia circa 3,9-4,5 milioni di franchi.

Tenuto conto dell'importanza fondamentale dei programmi di protezione e di miglioramento dell'ambiente per il futuro dell'umanità, nonché dello sforzo consentito dai Paesi industrializzati, ci sembra opportuno di contribuire al Fondo del PNUA in ragione di un milione di franchi annui per cinque anni, a contare dal 1° gennaio 1975.

Il Fondo sarà amministrato dal direttore esecutivo secondo le direttive del Consiglio di amministrazione.

Occorre aggiungere che le spese di funzionamento del Consiglio di amministrazione e della segreteria dell'ambiente saranno imputate sul bilancio ordinario delle Nazioni Unite. Negli altri organismi subordinati all'Assemblea generale dell'ONU e di cui siamo membri (Corte internazionale di giustizia, Commissione degli stupefacenti, Commissione economica per l'Europa, Organizzazione delle Nazioni Unite per lo sviluppo industriale, Conferenza delle Nazioni Unite sul commercio e lo sviluppo), partecipiamo presentemente con una quota dello 0,84 per cento. Le nazioni Unite non ci hanno finora domandato un contributo analogo per il PNUA, ma è prevedibile che saremo chiamati a contribuire alle spese di questa nuova attività. Per questo motivo ci è parso opportuno di chiedervi l'autorizzazione di partecipare a tempo debito a queste spese.

45 Costituzionalità

Il fondamento costituzionale dell'allegato disegno di decreto federale è dato dalla competenza della Confederazione di provvedere alle relazioni esterne della Svizzera, competenza segnatamente conferita dagli articoli 8, 85 numeri 5 e 6, 102 numeri 8 e 9 della Costituzione federale. La cooperazione con le organizzazioni internazionali, specialmente nel campo della protezione dell'ambiente, è un elemento importante delle relazioni internazionali. Nella misura in cui questa cooperazione implichi una partecipazione finanziaria, la competenza dell'Assemblea federale deriva dalla facoltà di quest'ultima di emanare decreti in materia di crediti.

Visto quanto precede vi raccomandiamo di accettare il disegno di decreto federale allegato concernente la partecipazione della Svizzera al Fondo del Programma delle Nazioni Unite per l'ambiente.

Gradite, onorevoli signori presidente e consiglieri, l'espressione della nostra alta considerazione.

Berna, 5 settembre 1973

In nome del Consiglio federale svizzero

Il presidente della Confederazione:

Bonvin

Il cancelliere della Confederazione:

Huber

*Allegato*¹⁾

Dichiarazione della Conferenza delle Nazioni Unite sull'ambiente

(accettata a Stoccolma il 16 giugno 1972)

La Conferenza delle Nazioni Unite sull'ambiente,

Riunitasi a Stoccolma dal 5 al 16 giugno 1972, e

esaminata la necessità di adottare una concezione e principi comuni che ispirino e guidino gli sforzi dei popoli di tutto il mondo per preservare e migliorare l'ambiente,

proclama quanto segue:

1. L'uomo è ad un tempo creatura e creatore del suo ambiente il quale ne garantisce la sussistenza fisica e gli offre la possibilità di svilupparsi a livello intellettuale, morale, sociale e spirituale. Nella lunga e laboriosa evoluzione del genere umano sulla terra, è venuto il momento in cui, mercè i progressi vieppiù rapidi della scienza e della tecnica, l'uomo è ormai in grado di trasformare l'ambiente in innumerevoli modi e in una dimensione senza precedenti. I due elementi dell'ambiente, quello naturale e quello creato dall'uomo, sono indispensabili al benessere dell'individuo e al pieno godimento dei diritti fondamentali, compreso quello alla vita.

2. La protezione e il miglioramento dell'ambiente sono problemi di importanza primordiale per il benessere delle popolazioni e per lo sviluppo economico nel mondo intero; corrispondono all'ardente desiderio dei popoli del mondo intero e sono un dovere per tutti i governi.

3. L'uomo deve costantemente fare il punto delle sue esperienze e continuare a scoprire, inventare, creare e progredire. Presentemente, la capacità dell'uomo di trasformare l'ambiente in cui vive, se impiegata con discernimento, può garantire a tutti i popoli uno sviluppo proficuo e una migliore qualità di vita. Impiegata abusivamente o sconsideratamente, questa stessa capacità può causare un male incalcolabile agli esseri umani e all'ambiente. Gli esempi di danni, distruzioni e devastazioni provocati dall'uomo si moltiplicano sotto i nostri occhi in parecchie regioni del globo: si accertano

¹⁾ Traduzione

pericolosi gradi di inquinamento dell'acqua, dell'aria, della terra e degli esseri viventi, perturbazioni profonde e spiacevoli dell'equilibrio ecologico della biosfera, la distruzione e l'esaurimento di risorse insostituibili e gravi deficienze pregiudizievoli alla salute fisica, mentale e sociale dell'uomo, nell'ambiente da lui creato, e segnatamente nel suo ambito di vita e di lavoro.

4. Nei Paesi in via di sviluppo, la maggior parte dei problemi ecologici sono causati dal sottosviluppo. Milioni di uomini continuano a vivere in condizioni incompatibili con la dignità dell'uomo per quanto concerne l'alimentazione, l'abbigliamento, l'abitazione, l'educazione, la salute e l'igiene. Conseguentemente, i Paesi del Terzo mondo devono volgere i loro sforzi allo sviluppo, tenendo conto delle proprie priorità e della necessità di preservare e di migliorare l'ambiente. Nei Paesi industrializzati, i problemi dell'ambiente sono generalmente legati all'industrializzazione e allo sviluppo tecnico. Nel medesimo intento, i Paesi industrializzati devono sforzarsi di ridurre lo scarto che li separa da quelli in via di sviluppo.

5. L'aumento demografico naturale pone incessantemente nuovi problemi per la preservazione dell'ambiente; secondo i bisogni, si dovrebbero attuare politiche e provvedimenti appropriati per risolverli. Gli uomini sono il bene più prezioso del mondo. Il popolo anima il progresso sociale e crea la ricchezza della società, la quale sviluppa la scienza e la tecnica, e, con il suo duro lavoro, trasforma incessantemente l'ambiente. Con il progresso sociale e l'evoluzione della produzione, della scienza e della tecnica l'attitudine dell'uomo a migliorare il suo ambiente si consolida ogni giorno.

6. Ci troviamo in un'epoca in cui le nostre azioni nel mondo intero devono tener maggiormente conto delle ripercussioni sull'ambiente. Per ignoranza o negligenza possiamo provocare danni considerevoli e irreversibili all'ambiente terrestre da cui dipendono la nostra vita ed il nostro benessere. Per contro, approfondendo le nostre conoscenze e agendo con maggiore saggezza, potremo garantire, a noi e alle generazioni di domani, migliori condizioni di vita in un ambiente più consono ai bisogni e alle aspirazioni dell'umanità. Vi sono ampie possibilità per migliorare la qualità dell'ambiente e per creare una vita felice. Occorre entusiasmo ma anche sangue freddo, intensi sforzi ma anche un'azione ordinata. Per fruire liberamente dei benefici della natura, l'uomo deve avvalersi delle sue conoscenze al fine di creare, in cooperazione con essa, un ambiente migliore. Difendere e migliorare l'ambiente per le generazioni presenti e future è divenuto uno scopo primordiale per l'umanità, un compito il cui adempimento dovrà essere coordinato e armonizzato con quello degli scopi fondamentali di pace e di sviluppo economico e sociale nel mondo intero.

7. Per conseguire questo scopo, tutti, cittadini e collettività, imprese ed istituzioni, a qualsiasi livello, dovranno assumere le proprie responsabi-

lità e ripartirsi equamente i compiti. Gli uomini di qualsiasi condizione e le organizzazioni più diverse possono, con i valori ch'essi ammettono e con l'insieme delle loro azioni, determinare l'ambiente di domani. Le autorità locali e i governi, nei limiti della loro giurisdizione, saranno i principali responsabili delle politiche e dell'azione che si dovranno condurre in materia ecologica. Una cooperazione internazionale è altrettanto necessaria per riunire quei mezzi che permettano di aiutare i Paesi in via di sviluppo a far fronte alle loro responsabilità in questo campo. Un numero vieppiù elevato di problemi ecologici, di portata regionale o mondiale o inerente al settore internazionale comune, esigerà, nell'interesse generale, un'estesa cooperazione intergovernativa e un impegno delle organizzazioni internazionali. La Conferenza domanda ai Governi ed ai popoli di unire i loro sforzi per preservare e migliorare l'ambiente, nell'interesse dei popoli e delle generazioni future.

Principi

Esprime la convinzione comune che:

1. L'uomo ha il diritto fondamentale alla libertà, all'uguaglianza e a condizioni di vita soddisfacenti, in un ambiente la cui qualità gli permetta di vivere nella dignità e nel benessere. Ha il dovere solenne di proteggere e migliorare l'ambiente per le generazioni presenti e future. A tal riguardo, le politiche che promuovono o perpetuano l'*apartheid*, la segregazione razziale, la discriminazione, le forme, coloniali o altre, d'oppressione e di dominio esterni sono condannate e devono essere eliminate.

2. Le risorse naturali del globo, comprese l'aria, l'acqua, la terra, la flora e la fauna, e particolarmente i campioni rappresentativi degli ecosistemi naturali devono essere preservati nell'interesse delle generazioni presenti e future con una pianificazione o una gestione debitamente accurate.

3. La capacità del globo di produrre rinnovabili risorse essenziali dev'essere preservata e, laddove possibile, ristabilita o migliorata.

4. L'uomo è particolarmente responsabile della tutela e della saggia gestione del patrimonio costituito dalla flora e dalla fauna selvatiche e dal loro habitat, oggi gravemente minacciato dall'interazione di diversi agenti nocivi. La conservazione della natura, segnatamente della flora e della fauna selvatiche, deve dunque occupare un posto importante nella pianificazione per lo sviluppo economico.

5. Le risorse non rinnovabili del globo devono essere sfruttate in modo da non essere esaurite e in modo che i vantaggi tratti dal loro impiego siano ripartiti fra tutta l'umanità.

6. I rigetti di materie tossiche o d'altra natura e gli sprigionamenti di calore in quantità o in concentrazioni tali da impedire all'ambiente di neutralizzarne gli effetti devono essere interrotti in modo da evitare che gli ecosistemi siano gravemente o irreversibilmente pregiudicati. La legittima lotta dei popoli di tutti i Paesi contro l'inquinamento dev'essere promossa.

7. Gli Stati dovranno prendere tutti i provvedimenti possibili per impedire l'inquinamento dei mari con sostanze in grado di minacciare la salute dell'uomo, di nuocere alle risorse biologiche ed alla vita degli organismi marini, di pregiudicare le possibilità di ristoro naturale o di nuocere ad altre legittime utilizzazioni del mare.

8. Lo sviluppo economico e sociale è indispensabile per garantire un ambiente propizio all'esistenza e al lavoro dell'uomo e per creare sulla terra le condizioni necessarie al miglioramento della qualità della vita.

9. Le deficienze dell'ambiente imputabili a condizioni di sottosviluppo e a catastrofi naturali pongono seri problemi e il miglior mezzo per rimediarvi è di accelerare lo sviluppo mercè un sostanziale aiuto finanziario e tecnico a complemento dello sforzo nazionale dei Paesi in via di sviluppo e dell'assistenza fornita in caso di bisogno.

10. Per i Paesi in via di sviluppo, la stabilità dei prezzi e la remunerazione adeguata dei prodotti base e delle materie prime sono essenziali per la gestione dell'ambiente; i fattori economici devono essere considerati alla stessa stregua dei processi ecologici.

11. Le politiche nazionali in materia ecologica dovrebbero consolidare il potenziale di progresso presente e futuro dei Paesi in via di sviluppo e non indebolirlo o ostacolare l'instaurazione di migliori condizioni di vita per tutti. Gli Stati e le organizzazioni internazionali dovrebbero prendere debiti provvedimenti per intendersi sui mezzi atti a parare alle conseguenze economiche che, a livello nazionale e internazionale, possono derivare dall'applicazione di provvedimenti di protezione ecologica.

12. Si dovrebbero approntare i mezzi necessari per preservare e migliorare l'ambiente tenendo conto della situazione e dei bisogni particolari dei Paesi in via di sviluppo e delle eventuali spese derivanti dall'integrazione di provvedimenti di preservazione dell'ambiente nella pianificazione dello sviluppo, come anche della necessità di metter loro a disposizione, se lo richiedono, un'assistenza internazionale suppletiva d'ordine tecnico e finanziario.

13. Per razionalizzare la gestione delle risorse e dunque migliorare l'ambiente, gli Stati dovrebbero attenersi a una concezione integrata e coordinata delle loro pianificazioni di sviluppo, in modo che il loro proprio sviluppo

sia compatibile con la necessità di proteggere e migliorare l'ambiente nell'interesse delle loro popolazioni.

14. Una pianificazione razionale è uno strumento essenziale per conciliare gli imperativi dello sviluppo con la necessità di preservare e migliorare l'ambiente.

15. Pianificando gli insediamenti umani e l'urbanizzazione si dovrà vegliare affinché si evitino pregiudizi all'ambiente e si ottengano per tutti i massimi vantaggi sociali, economici e ecologici. A tal riguardo, i progetti concepiti per mantenere il colonialismo e il razzismo devono essere abbandonati.

16. Nelle regioni in cui il tasso di crescita della popolazione o la sua concentrazione eccessiva possono influire sfavorevolmente su l'ambiente o lo sviluppo e in quelle in cui la debole densità della popolazione rischia di impedire miglioramenti ambientali e di ostacolare lo sviluppo, si dovrebbero approntare politiche demografiche che rispettino i diritti fondamentali dell'uomo e che siano ritenute adeguate dai governi interessati.

17. Occorre che istituzioni nazionali appropriate siano incaricate di pianificare, gestire o disciplinare l'utilizzazione delle riserve dell'ambiente di cui dispongono gli Stati, per migliorare la qualità dell'ambiente.

18. Occorre far capo alla scienza e alla tecnica, nell'ambito del loro contributo allo sviluppo economico e sociale, per individuare, evitare o limitare i pericoli che minacciano l'ambiente e risolvere i problemi da esso posti, e in modo generale per il bene dell'umanità.

19. È essenziale rendere edotti giovani e adulti sui problemi ecologici, tenendo debitamente conto dei meno favoriti, al fine di sviluppare i fondamenti necessari all'informazione del pubblico e responsabilizzare gli individui, le imprese e le collettività per quanto concerne la protezione e il miglioramento dell'ambiente in tutta la sua dimensione umana. È pure essenziale evitare che i mezzi di informazione di massa contribuiscano alla degradazione dell'ambiente; dev'essere provveduto per contro a un'informazione educativa sulla necessità di proteggere e migliorare l'ambiente per permettere all'uomo di svilupparsi completamente.

20. In tutti i Paesi, segnatamente in quelli in via di sviluppo, si dovranno promuovere la ricerca scientifica e le attività tecniche nel contesto dei problemi ecologici, nazionali e plurinazionali. A tal riguardo, si dovrà promuovere e facilitare la libera circolazione delle informazioni più recenti e il trasferimento dei dati empirici nell'intento di facilitare la soluzione dei problemi ecologici; le tecniche d'interesse ecologico dovranno essere messe a disposizione dei Paesi in via di sviluppo a condizioni che ne promuovano un'ampia diffusione e non costituiscano per essi un onere finanziario.

21. Conformemente alla Carta delle Nazioni Unite ed ai principi del diritto internazionale, gli Stati hanno il diritto sovrano di sfruttare le loro proprie risorse secondo la loro politica ecologica ed hanno il dovere di evitare che le attività esercitate nei limiti della loro giurisdizione o sotto il loro controllo arrechino danni all'ambiente in altri Stati o in regioni non soggette ad alcuna giurisdizione nazionale.

22. Gli Stati devono cooperare all'ulteriore sviluppo del diritto internazionale per quanto concerne la responsabilità e l'indennizzo in materia di inquinamento e di altri danni ecologici arrecati da attività condotte nei limiti della loro giurisdizione o sotto il loro controllo a regioni situate fuori dai limiti della loro giurisdizione.

23. Impregiudicati i criteri che potranno essere adottati dalla comunità internazionale e impregiudicate le norme che dovranno essere definite a livello nazionale, si dovrà in ogni caso tener conto degli ordini di valori propri a ciascun Paese e dell'applicabilità di norme valide per i Paesi più avanzati ma non adeguate a quelli in via di sviluppo e ingeneranti per quest'ultimi oneri sociali ingiustificati.

24. I problemi internazionali inerenti alla protezione e al miglioramento dell'ambiente dovrebbero essere affrontati in uno spirito di cooperazione reciproca da tutti i Paesi, grandi o piccoli, ad un livello d'uguaglianza. Una cooperazione per mezzo di accordi multilaterali o bilaterali o per mezzo di altri procedimenti appropriati è indispensabile per limitare efficacemente, prevenire, ridurre ed eliminare i pregiudizi arrecati all'ambiente da attività esercitate in tutti i campi, e ciò nel rispetto della sovranità e degli interessi di tutti gli Stati.

25. Gli Stati devono vegliare affinché le organizzazioni internazionali svolgano un ruolo coordinato, efficace e dinamico nella preservazione e nel miglioramento dell'ambiente.

26. Occorre preservare l'uomo e il suo ambiente dagli effetti delle armi nucleari e di tutti gli altri mezzi di distruzione di massa. Gli Stati devono sforzarsi, nell'ambito dei pertinenti organismi internazionali, di giungere tempestivamente a un accordo sull'eliminazione e la distruzione completa di tali armi.