

79.017

**Messaggio
per la proroga della partecipazione svizzera
al Fondo del Programma delle Nazioni Unite
per l'Ambiente**

del 12 marzo 1979

Onorevoli presidenti e consiglieri,

Con il presente messaggio vi sottoponiamo per approvazione un disegno di decreto federale che proroga la partecipazione della Svizzera al Fondo del Programma delle Nazioni Unite per l'Ambiente.

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

12 marzo 1979

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Hürlimann
Il cancelliere della Confederazione, Huber

Dodis



Compendio

Il Programma delle Nazioni Unite per l'Ambiente (PNUE) è un organo dell'Assemblea generale dell'ONU incaricato di promuovere e coordinare le attività ecologiche non solo nell'ambito dell'ONU ma anche a livello mondiale. La Svizzera, ancorché non membro dell'ONU, partecipa a queste attività.

Il Fondo del PNUE, destinato a finanziare tutte o parte delle attività suddette, è stato istituito in virtù della raccomandazione n. 2997 (XXVII), accettata dall'Assemblea generale dell'ONU il 15 dicembre 1972. Tra il 1973 e il 1977, i contributi volontari hanno raggiunto complessivamente i 98,7 milioni di dollari. Sul fare di tutti i Paesi industrializzati, la Svizzera ha già partecipato al Fondo del PNUE. In virtù del decreto federale del 27 giugno 1974, essa ha versato, tra il 1975 e il 1979, un contributo volontario annuo di 1 milione di franchi.

In occasione della sua quinta sessione, nel 1977, il Consiglio d'amministrazione del PNUE si è associato alle intenzioni del Direttore esecutivo volte ad ottenere 150 milioni di dollari di contributi volontari per gli anni 1980 a 1983. Il passaggio dal periodo contributivo di cinque anni a un periodo quadriennale e l'aumento dell'ammontare totale dei contributi (150 milioni di dollari invece di 100) devono, secondo il parere del Consiglio d'amministrazione, permettere di preservare il valore reale del Fondo. La Svizzera, che dal 1975 al 1977 è stata membro di questo Consiglio, condivide questa opinione. Con la conclusione di un accordo specifico, si creerà la base legale che consentirà al nostro Paese di continuare a partecipare al Fondo del Programma delle Nazioni Unite per l'Ambiente dal 1980 al 1983 con il versamento annuo di un contributo di 1 050 000 franchi.

1 Evoluzione e attività del PNUE

11 Cenni generali

Nel messaggio del 5 settembre 1973 (FF 1973 II 673) avevamo compiutamente riferito sulla Conferenza ecologica di Stoccolma e sui risultati quivi ottenuti. Da allora, l'istituzione e lo sviluppo del PNUE sono stati ultimati talché oggi ci troviamo in presenza di un'organizzazione perfettamente assestata che ha saputo ampiamente attuare le raccomandazioni dell'Assemblea generale dell'ONU.

La segreteria si è sistemata provvisoriamente a Nairobi nell'attesa della costruzione di un nuovo edificio amministrativo che dovrebbe essere ultimato nel corso dei prossimi anni. Il PNUE dispone di organi di collegamento a Ginevra e a Nuova York.

Come già menzionato nel precedente messaggio, alla fine del 1972, Maurice Strong (Canada), segretario generale della Conferenza di Stoccolma, è stato eletto alla direzione esecutiva del PNUE. Si è ritirato prematuramente nel dicembre 1975 per assumere un'altra funzione ed è stato sostituito dal suo supplente, Mustafa K. Tolba (Egitto). Questi ha pubblicato importanti opere di microbiologia e ha reso parecchi servizi al suo Paese in qualità di ministro, di delegato in organizzazioni internazionali e di segretario del Consiglio superiore della scienza. Alla fine del 1976, la 31ª Assemblea generale dell'ONU l'ha riconfermato nelle funzioni di Direttore esecutivo del PNUE per un nuovo quadriennio.

Nei seguenti paragrafi descriveremo le principali attività del Programma delle Nazioni Unite per l'Ambiente, finanziate in parte dall'omonimo Fondo e in parte con altre fonti (organismi dell'ONU o organizzazioni internazionali).

12 Plan Vigie

Uno dei compiti principali del PNUE è quello di controllare l'ambiente, di interpretare i dati così raccolti e di comunicarli agli Stati e alle organizzazioni interessate. Il «Plan Vigie» comprende un sistema mondiale di vigilanza di tutti gli agenti potenzialmente inquinanti, il «Global Environmental Monitoring System» (GEMS), un registro internazionale delle sostanze chimiche potenzialmente tossiche (RISCPT) e un sistema internazionale di riferimento (INFOTERRA). Questo piano ha lo scopo di individuare e di controllare le modificazioni ambientali atte ad influire sulle condizioni meteorologiche e climatiche, nonché le sostanze persistenti che si accumulano negli organismi viventi e che possono nuocere anche all'uomo per il tramite del processo nutritivo.

13 Ecosistemi terrestri (fauna e flora)

In collaborazione con altre organizzazioni internazionali come la FAO, l'UNESCO e l'UICN (Unione internazionale per la conservazione della na-

tura e delle sue risorse), il PNUE si occupa degli ecosistemi delle regioni montane, insulari e costiere, della protezione delle foreste umide tropicali, della conservazione di specie rare di animali e vegetali e del problema posto dalla gestione razionale delle risorse naturali.

Il PNUE, per esempio, prelevando le somme necessarie dalle riserve del suo Fondo, ha sopperito alle spese di segretariato della Convenzione sul commercio internazionale delle specie di fauna e di flora selvatiche minacciate di estinzione, di cui s'occupa l'UICN a Morges. Tuttavia, il Consiglio d'amministrazione del PNUE, ritenendo che l'assunzione di impegni finanziari duraturi sia incompatibile con la funzione catalizzatrice dell'organizzazione, ha invitato i membri della Convenzione, in occasione della sesta sessione nel 1978, ad assumere loro stessi una quota sempre più elevata delle spese di segretariato della Convenzione in modo da liberare totalmente il PNUE da quest'obbligo finanziario al più tardi alla fine del 1983. La seconda conferenza degli Stati membri della Convenzione tratterà questo problema nel marzo 1979 a San José (Costarica).

14 Ambiente e sviluppo

Il PNUE contribuisce agli sforzi intrapresi per definire una nuova strategia internazionale dello sviluppo negli anni 80. In proposito, esso ritiene che non si debba disgiungere il problema dello sviluppo da quello dell'ambiente, bensì trattarli congiuntamente secondo il metodo dell'«ecosviluppo», il quale permette di conciliare il processo di sviluppo con gli imperativi ecologici.

Per l'esame di questi problemi, il PNUE ha stabilito le seguenti priorità:

- trattazione simultanea delle questioni ecologiche e di quelle concernenti lo sviluppo, al fine di ottenere uno sviluppo rispettoso delle esigenze ecologiche;
- messa in punto di tecnologie appropriate che tengano conto dei diversi aspetti della protezione ecologica;
- industria e ambiente;
- sfruttamento razionale delle risorse naturali.

15 Protezione degli oceani e dei mari

Il PNUE sostiene la lotta contro l'inquinamento marino condotta dalla terza conferenza dell'ONU sul diritto marittimo, dall'OMCI (Organizzazione intergovernativa consultiva della navigazione marittima) e dalla CNUCED.

Il programma previsto per la protezione dei mari regionali è l'espressione stessa della funzione coordinatrice e catalizzatrice del PNUE. Il piano d'azione degli Stati rivieraschi del Mediterraneo (Piano blu) è servito da modello per identiche azioni in altre regioni. Gli Stati del Golfo persico hanno per esempio cominciato ad attuare un loro programma per la cui esecuzione è stato costituito un fondo di 6,3 milioni di dollari. Il PNUE accorda a questo programma un aiuto finanziario iniziale per le spese di segreteria. Anche qui però, queste spese dovranno essere assunte in futuro dagli Stati

partecipanti. Il PNUE interverrà nello stesso modo per sostenere analoghe iniziative in altre regioni (Golfo di Guinea, Caraibi, mari dell'Estremo Oriente, Pacifico sud-est e sud-ovest). A Ginevra, per altro, è già stato istituito un centro di programmi d'azione per la protezione dei mari regionali.

16 Educazione e informazione

D'intesa con il PNUE, nel 1977 l'UNESCO ha organizzato a Tbilisi (URSS) una conferenza sull'educazione in materia ecologica. Vi si sono studiati i mezzi didattici atti a sostenere gli sforzi intrapresi per mantenere e ristabilire un ambiente sano, nonché il modo di attuare una tal educazione a livello nazionale e internazionale.

Educazione, formazione e informazione sono strettamente legate. Uno dei compiti essenziali del PNUE nel campo dell'informazione è quello di rendere attenta l'opinione pubblica sulla relazione di reciprocità esistente tra l'ambiente e il soddisfacimento dei bisogni fondamentali dell'uomo. Al fine di eliminare lo scarto esistente tra il Nord ed il Sud nel campo della diffusione dell'informazione, il PNUE prevede di allestire reti regionali d'informazione in stretta collaborazione con i Paesi emergenti.

17 Lotta contro la desertificazione

Il PNUE ha preparato la conferenza dell'ONU sulla desertificazione, svoltasi a Nairobi nel 1977 e cui anche la Svizzera ha partecipato. Vi è stato approvato un vasto piano d'azione che il PNUE è stato incaricato di eseguire per quanto concerne la parte operativa con risvolti multilaterali. Finora, il PNUE ha soprattutto operato in favore della zona del Sahel, da parecchi anni colpita dalla siccità. A tal fine, ha lavorato in stretto contatto con l'ONUS (Ufficio delle Nazioni Unite per il Sahel), il PNUD (Programma delle Nazioni Unite per lo Sviluppo) e il CILSS (Comitato permanente intergovernativo per la lotta contro la siccità nel Sahel) cui anche la Svizzera ha aderito.

18 Catastrofi naturali

Secondo il Consiglio d'amministrazione, in questo campo il PNUE deve essenzialmente dedicarsi all'elaborazione di un sistema di allarme preventivo incentrato principalmente sui seguenti elementi:

- raccolta e diffusione d'informazioni per le misure preventive;
- osservazione dei fenomeni naturali potenzialmente pericolosi;
- cooperazione tecnica con i Paesi emergenti;
- applicazione di misure protettive per la prevenzione di catastrofi in altri campi del programma.

Per altro, il PNUE intende organizzare con l'UNESCO una conferenza sull'allarme sismico preventivo.

19 Collaborazione tra la Svizzera e il PNUE

L'ambasciatore svizzero a Nairobi è pure accreditato come delegato permanente del nostro Paese nel PNUE; in questa qualità, è costantemente in contatto con la segreteria dell'istituzione. A turno, Austria, Irlanda e Svizzera hanno diritto a un seggio nel Consiglio d'amministrazione; la Svizzera ne ha beneficiato dal 1975 al 1977. Le è succeduta l'Austria. Quando non le spetta il diritto d'essere membro, la Svizzera assiste comunque alle sedute in qualità di osservatore, ma senza diritto di voto.

Nel 1978, il direttore dell'Ufficio federale della protezione dell'ambiente ha presieduto la delegazione svizzera alla sesta sessione del Consiglio d'amministrazione. Come d'uso, ne facevano parte rappresentanti del Dipartimento politico. L'Ufficio è avantutto incaricato dei problemi tecnici posti dalla partecipazione della Svizzera al PNUE; i rappresentanti del Dipartimento politico, invece, delle questioni d'ordine politico, istituzionale e finanziario, nonché dei problemi inerenti alla politica di sviluppo e al diritto ecologico.

Il 14 settembre 1978, in occasione di una visita ufficiale a Berna, Mostafa K. Tolba, Direttore esecutivo del PNUE, ha lodato il contributo svizzero sul piano tecnico e finanziario, nonché lo spirito di questa nostra collaborazione; egli ha per altro accennato a diverse possibilità per intensificarla. La Direzione della cooperazione allo sviluppo e dell'aiuto umanitario del Dipartimento politico sta presentemente esaminando in qual misura e in qual modo la Svizzera potrebbe aumentare la sua partecipazione al PNUE e intensificare gli scambi d'informazione nell'ambito della realizzazione di progetti specifici.

2 Spese di gestione

Le spese di gestione del Programma delle Nazioni Unite per l'Ambiente sono in parte coperte dal budget ordinario delle Nazioni Unite. Come nelle altre organizzazioni dipendenti dall'Assemblea generale o dal Consiglio economico e sociale delle Nazioni Unite, di cui la Svizzera è membro, oggi contribuiamo alle spese di gestione del PNUE nella misura dello 0,96 per cento. Nel 1976, la nostra partecipazione ascendeva a 28 985 dollari. L'articolo 2 capoverso 1 del decreto federale del 27 giugno 1974 (RU 1974 1186) prevede che durante la partecipazione alle attività del PNUE la Svizzera deve versare un contributo annuo alle spese di gestione. La base legale per questi pagamenti sussisterà dunque fintanto che il nostro Paese parteciperà alle attività del PNUE. Queste spese saranno dunque ancora iscritte nel bilancio di previsione.

3 Fondo del PNUE

La Conferenza di Stoccolma sull'ambiente aveva previsto di assegnare al Fondo del Programma delle Nazioni Unite per l'Ambiente una somma di cento milioni di dollari per il periodo dal 1973 al 1977. Questa somma do-

veva essere raccolta grazie ai contributi volontari dei governi. Di fatto, i versamenti hanno raggiunto complessivamente i 98,7 milioni di dollari.

In occasione della sua quinta sessione, il Consiglio d'amministrazione ha condiviso le intenzioni del Direttore esecutivo di ottenere 150 milioni di dollari di contributi volontari per gli anni 1978 a 1981. Passando da cento milioni per cinque anni a 150 milioni per quattro anni, l'ammontare dei contributi è dunque nominalmente aumentato dell'87,5 per cento, aumento che, secondo il Consiglio d'amministrazione, deve compensare il rincaro e preservare il valore reale del Fondo. Per conseguire questo scopo, il Direttore esecutivo tenterà di interessare al PNUE nuovi Paesi donatori.

Sul fare di tutti i Paesi industrializzati, nel 1975 la Svizzera ha aderito al Fondo del Programma delle Nazioni Unite per l'Ambiente alla fine di collaborare alla tutela ecologica e al miglioramento della qualità dell'ambiente. Il contributo di cinque milioni di franchi da voi stanziato per gli anni 1975 a 1979 rappresentava nelle condizioni d'allora (fondo di 100 milioni di franchi e corso del dollaro di 3 franchi) una partecipazione pari all'1,67 per cento. Paragonando però l'ammontare complessivo dei contributi svizzeri calcolati in dollari al corso della giornata da parte del PNUE alla somma di tutti i contributi versati negli ultimi cinque anni, questa partecipazione risulta di fatto dell'1,73 per cento.

Anno	Contributo svizzero in dollari	Totale di tutti i contributi in dollari
1975	405 268	18 518 472
1976	387 222	24 331 054
1977	396 432	28 596 918
1978	489 476	29 169 682
1979	595 000 ¹⁾	30 086 874 ¹⁾
	2 273 398 = 1,73% di 130 703 000	

¹⁾ Valutazioni

Siamo persuasi non solo dell'utilità, ma anche della necessità di estendere la protezione dell'ambiente a livello mondiale. Riteniamo dunque che la Svizzera debba continuare a fornire un contributo al Fondo del Programma delle Nazioni Unite per l'Ambiente. Secondo noi, il valore reale del Fondo dev'essere mantenuto e pertanto approviamo l'intenzione del Direttore esecutivo di domandare, per gli anni 1978 a 1981, contributi volontari per una somma complessiva di 150 milioni di dollari.

Il periodo di pianificazione del PNUE (1978 a 1981) non coincide con quello (1980 a 1983) per cui vi proponiamo di continuare a versare contributi al Fondo di cui si tratta. È probabile che il Consiglio d'amministrazione del PNUE, quando stabilirà l'ammontare del contributo per gli anni 1982 a 1985, terrà conto del rincaro sopravvenuto dopo il 1978. Visto però che la precaria situazione delle finanze federali ci obbliga a dar prova del massimo

ritegno, rinunciando, nell'ambito del credito proposto, a tener conto di un eventuale rincaro nel 1982 e nel 1983. Speriamo tuttavia che il Direttore esecutivo riuscirà a guadagnare alla causa del PNUE altri Paesi donatori, permettendo così di ripartire la sempre più cospicua spesa fra un maggior numero di Paesi. Queste considerazioni ci sospingono a proporvi di stabilire a 1 050 000 franchi, a contare dal 1980 e per quattro anni, il contributo annuo della Svizzera al Programma delle Nazioni Unite per l'Ambiente. La partecipazione dell'1,67 per cento, da voi inizialmente prevista, potrà così essere mantenuta, purché l'ammontare complessivo dei contributi raggiunga i 150 milioni di dollari nel quadriennio ed il corso del dollaro non muti.

4 **Costituzionalità e forma giuridica**

Il decreto federale di cui vi proponiamo l'approvazione si fonda sull'articolo 8 della Costituzione federale, il quale conferisce alla Confederazione la competenza di concludere trattati con l'estero e — secondo la prassi seguita dalle autorità federali — la incarica in genere di curare le nostre relazioni internazionali. Al fine di permettere alla Svizzera di continuare a partecipare al Fondo del PNUE, il Consiglio federale dev'essere autorizzato a concludere un pertinente accordo (art. 1 DF) che, giusta l'articolo 85 numero 5 della Costituzione federale, abbisogna parimenti della vostra approvazione. Visto però che il tenore del medesimo vi è già noto nelle linee essenziali, vi proponiamo, diversamente dalla procedura usuale, di approvarlo già sin d'ora. L'accordo sarà di validità limitata, non prevederà l'adesione a un'organizzazione internazionale né implicherà un'unificazione multilaterale del diritto. Per questo motivo, il decreto federale propostovi non sottostà al referendum facoltativo giusta l'articolo 89 capoverso 3 della Costituzione federale.

Con il medesimo decreto si dovrà parimente stanziare il credito necessario per consentire alla Svizzera di continuare a partecipare al Fondo del PNUE (art. 2 DF). È questa infatti una competenza spettante all'Assemblea federale in virtù dell'articolo 85 numero 10 della Costituzione federale. Per tutti questi motivi, il decreto federale in parola non sottostà al referendum legislativo e dovrebbe dunque essere emanato in forma di decreto semplice giusta l'articolo 8 della legge sui rapporti fra i Consigli.

**Decreto federale
che proroga la partecipazione della Svizzera
al Fondo del Programma delle Nazioni Unite
per l'Ambiente**

del

L'Assemblea federale della Confederazione Svizzera,

visti gli articoli 8 e 85 numero 10 della Costituzione federale;
visto il messaggio del Consiglio federale del 12 marzo 1979¹⁾,

decreta:

Art. 1

Il Consiglio federale è autorizzato, nei limiti dei crediti annuali di pagamento stanziati nell'articolo 2, ad assegnare contributi al Fondo del Programma delle Nazioni Unite per l'Ambiente e a concludere il pertinente accordo.

Art. 2

A tal fine, per quattro anni a contare dal 1980, è stanziato un credito annuo di pagamento di 1 050 000 franchi.

Art. 3

Il presente decreto, che non è d'obbligatorietà generale, non sottostà al referendum in materia di trattati internazionali.

¹⁾ FF 1979 I 1097