

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

del 25 maggio 1983

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.

25 maggio 1983

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Aubert
Il cancelliere della Confederazione, Buser



Compendio

Il Programma delle Nazioni Unite per l'Ambiente (PNUE) è un organo dell'Assemblea generale dell'ONU, alla quale esso presenta regolare rapporto attraverso il Consiglio economico e sociale (ECOSOC). Compito del PNUE è di catalizzare e di coordinare le attività ecologiche nell'ambito dell'ONU e su scala mondiale.

Diversi problemi relativi all'ambiente non possono più risolversi in ambito meramente nazionale, bensì necessitano di un quadro regionale e mondiale. Si pensi all'aumento del diossido di carbonio nell'atmosfera, alla protezione dell'ozonosfera, allo sfruttamento equilibrato delle risorse naturali, alla preservazione della molteplicità genetica, alla desertificazione, alla degradazione delle foreste tropicali, all'inquinamento idrico o atmosferico transfrontiera, ai depositi di scorie tossiche o pericolose. Il Programma delle Nazioni Unite per l'Ambiente è il consesso in cui i governi del Nord e del Sud, dell'Est e dell'Ovest possono collaborare e prendere decisioni per la preservazione e il miglioramento del patrimonio ambientale comune. Pertanto la Svizzera ha interesse a parteciparvi, quantunque non sia membro delle Nazioni Unite.

Gran parte delle attività del PNUE sono finanziate grazie al Fondo volontario. Come tutti i Paesi industriali e molti Paesi in sviluppo, anche la Svizzera vi ha contribuito. Sulla scorta del decreto federale del 27 giugno 1974, essa ha versato, dal 1975 al 1979, un contributo annuo di un milione di franchi, portato con decreto federale del 9 ottobre 1980 a 1,05 milioni di franchi per il periodo 1980-1983.

Con il presente disegno di decreto federale vi proponiamo di autorizzarci ad assegnare al Fondo del Programma delle Nazioni Unite per l'Ambiente un contributo annuo di al massimo 1,2 milioni di franchi per quattro anni a partire dal 1984.

1 Il Programma delle Nazioni Unite per l'Ambiente

11 Cenni generali

Nei nostri messaggi del 5 settembre 1973 (FF 1973 II 673) e del 12 marzo 1979 (FF 1979 I 1097) abbiamo descritto compiutamente lo svolgimento e i risultati della Conferenza di Stoccolma sull'ambiente (1972) e offerto una veduta generale delle principali attività del Programma delle Nazioni Unite per l'Ambiente (PNUE).

Il PNUE è un organo dell'Assemblea generale dell'ONU, alla quale esso presenta un rapporto annuale attraverso il Consiglio economico e sociale (ECOSOC). Il PNUE consta di un Consiglio d'amministrazione di 58 membri, di un Segretariato con sede in Nairobi (Kenya), diretto da Mostafa K. Tolba (Egitto), e di un Fondo alimentato da contributi volontari dei governi, grazie al quale sono finanziate gran parte delle attività del Programma:

- Plan Vigie (individuazione e controllo di agenti potenzialmente inquinanti);
- ecosistemi terrestri (flora e fauna);
- ambiente e sviluppo;
- protezione degli oceani e dei mari regionali;
- educazione e informazione;
- lotta contro la desertificazione;
- catastrofi naturali.

I membri del Consiglio d'amministrazione del PNUE sono eletti dall'Assemblea generale dell'ONU per un periodo di tre anni. La Svizzera ne è stata membro dal 1975 al 1977 e, nel 1980, è stata rieletta per il triennio 1981-1983. Quando non fa parte del Consiglio d'amministrazione, la Svizzera partecipa alle sessioni annuali in qualità di osservatore senza diritto di voto. Il fatto di collaborare nel Consiglio d'amministrazione permette di partecipare all'elaborazione delle attività del PNUE e alle decisioni circa l'impiego delle risorse del Fondo.

12 Il PNUE dieci anni dopo la Conferenza di Stoccolma sull'ambiente

Dalla Conferenza di Stoccolma in poi, il concetto di protezione dell'ambiente è mutato. Se un tempo la protezione e la ricostituzione del patrimonio ambientale occupavano un posto di primo piano e prevaleva l'idea che protezione ambientale e sviluppo economico fossero inconciliabili, oggi si cerca piuttosto di prevenire eventuali danni applicando i provvedimenti cautelari necessari. L'ambiente è considerato patrimonio naturale comune — terra, acqua, flora e fauna — che occorre preservare mediante uno sfruttamento equilibrato.

Con i suoi sforzi di osservazione e di controllo dell'ambiente su scala mondiale, il PNUE ha contribuito a porre in evidenza le interdipendenze ecologiche del nostro pianeta. Uno dei suoi compiti più importanti sarà quello di rendere cosciente l'umanità del fatto che la sicurezza economica e politica

mondiale dipende anche dal ripristino del delicato, ma possibile, equilibrio fra l'uomo, le risorse naturali, l'ambiente e lo sviluppo.

Nel maggio 1982, in occasione del decimo anniversario della Conferenza di Stoccolma sull'ambiente, si è tenuta a Nairobi una sessione speciale del Consiglio d'amministrazione del PNUE. Delegazioni di 105 Paesi e diverse organizzazioni internazionali governative e non governative hanno fatto il bilancio dei successi e degli insuccessi degli ultimi dieci anni ed elaborato piani di protezione dell'ambiente per il prossimo decennio. Nella «Dichiarazione di Nairobi», la Comunità degli Stati ha rinnovato e confermato gli obblighi assunti a Stoccolma.

La delegazione svizzera alla sessione speciale del PNUE era diretta dal consigliere federale Hans Hürlimann, il quale, nel suo intervento in seduta plenaria, ha sottolineato l'importanza del PNUE quale catalizzatore e coordinatore della collaborazione internazionale in ambito ecologico: gli obiettivi di questa collaborazione devono essere realistici, pertinenti e in armonia con le contingenze politico-sociali; poiché molte questioni ecologiche non possono risolversi unicamente con provvedimenti isolati o con l'applicazione di politiche nazionali settoriali, il PNUE dovrebbe promuovere in particolare la formulazione di fondamenti giuridici per il disciplinamento di azioni sub-regionali, regionali e mondiali. Infine, Hürlimann ha dichiarato che la Svizzera era pronta ad unirsi agli sforzi comuni volti alla preservazione dell'ambiente naturale per le generazioni odierne e future.

Nel novembre 1981 si era svolta a Montevideo (Uruguay) una riunione ad alto livello sul diritto dell'ambiente, che aveva elaborato proposte per le future attività del PNUE in questo campo. Nel maggio 1982, la decima sessione del Consiglio d'amministrazione del PNUE ha approvato queste proposte e stabilito le seguenti priorità:

- protezione dell'atmosfera;
- prevenzione e riduzione di eventuali danni ecologici provocati da scorie tossiche e pericolose;
- disciplinamento del commercio internazionale di prodotti chimici pericolosi;
- prevenzione e riduzione dell'inquinamento marino di origine tellurica.

La Svizzera si è mostrata interessata soprattutto ai primi tre punti. Su suo invito, nel dicembre 1982, si è tenuta a Ginevra una riunione di lavoro per l'elaborazione di una convenzione-quadro sulla protezione dell'ozonosfera.

2 Spese di gestione

Le spese di gestione del PNUE sono in parte ascritte al bilancio ordinario delle Nazioni Unite. Durante il biennio 1980-1981, per esempio, le spese complessive del PNUE, di 91,8 milioni di dollari, sono state coperte come segue:

Provenienza dei fondi	Contributo in milioni di dollari	Per cento
Fondo volontario PNUE	69,1	75,2
Bilancio ordinario dell'ONU	17,6	19,2
Fondo fiduciario ¹⁾	5,1	5,6

¹⁾ Per agevolare l'elaborazione di piani d'azione per la protezione dei mari regionali (Mediterraneo, Golfo persico-arabico, Mare dei Caraibi, ecc.) o l'insediamento del segretariato della Convenzione di Washington sul commercio delle specie di flora e di fauna selvatiche minacciate di estinzione (CITES), il PNUE aveva inizialmente sopperito alle spese ricorrendo all'omonimo fondo volontario. Poiché una duratura assunzione dei costi era incompatibile con la funzione catalizzatrice del PNUE, i Paesi direttamente interessati decisero di provvedere personalmente, dopo un periodo transitorio, al finanziamento dei piani d'azione e del segretariato della CITES. A tal fine furono istituiti fondi speciali, amministrati a titolo fiduciario dal PNUE. La Svizzera, in quanto partecipe della CITES, versa attualmente 5957 dollari all'anno al fondo corrispettivo.

Come per altri organi di cui la Svizzera è membro e che dipendono dall'Assemblea generale dell'ONU o dal Consiglio economico e sociale, il nostro Paese paga attualmente l'1,05 per cento delle spese del PNUE, ascritte al bilancio ordinario dell'ONU. Negli ultimi anni ha versato i seguenti contributi:

1977	41 472 dollari	1980	68 826 dollari ¹⁾
1978	44 887 dollari	1981	69 990 dollari
1979	51 674 dollari		

¹⁾ Il brusco aumento della quota di partecipazione per il 1980 è dovuto al conteggio, per la prima volta, dei costi per la nuova sede del PNUE a Nairobi e all'aumento del contributo svizzero dallo 0,96 all'1,05 per cento.

Giusta l'articolo 2 capoverso 1 del decreto federale del 27 giugno 1974 (RU 1974 1186), la Svizzera versa un contributo annuo alle spese di gestione del PNUE per il periodo in cui partecipa alle sue attività. La base legale per il pagamento di questo contributo sussiste fintanto che il nostro Paese partecipa alle attività del PNUE. Questi costi dovranno iscriversi anche in futuro nel bilancio preventivo. In caso di adesione della Svizzera all'Organizzazione delle Nazioni Unite, il contributo alle spese di gestione del PNUE non sarebbe più menzionato a parte, bensì compreso nella quota svizzera del bilancio dell'ONU.

3 Fondo del PNUE

La Conferenza di Stoccolma sull'ambiente aveva previsto di assegnare al Fondo del PNUE cento milioni di dollari per il periodo 1973-1977. Di fatto furono versati complessivamente 98,7 milioni di dollari.

Nel 1977, il Consiglio d'amministrazione del PNUE accettò la proposta del Direttore esecutivo di ottenere per gli anni 1978-1981 contributi volontari per l'ammontare di 150 milioni di dollari. Con l'aumento dei contributi dell'87,5 per cento si sarebbe dovuto compensare il rincaro e preservare il valore reale del Fondo, scopo che non è stato conseguito poiché l'ammontare dei contributi non ha superato i 122,2 milioni di dollari. La maggior parte dei Paesi industriali, i donatori principali, non sono stati in grado di aumentare il proprio contributo quanto desiderato, a causa della precaria situazione delle loro finanze pubbliche. Vani finora sono risultati anche gli sforzi del Direttore esecutivo del PNUE di trovare nuovi donatori al di fuori della cerchia tradizionale.

Nel 1981, su richiesta dei Paesi in sviluppo, il Consiglio d'amministrazione del PNUE ha dichiarato che sarebbe auspicabile ottenere contributi per un totale di 120 milioni di dollari per il periodo 1982-1983, onde permettere al Fondo di adempiere i suoi compiti sempre crescenti. Tuttavia, su proposta dei Paesi industriali, ha ammesso nel contempo che per il periodo indicato si potrà contare di fatto su un importo massimo di 77 miliardi di dollari.

Nel 1982, il Consiglio d'amministrazione del PNUE ha rinnovato il desiderio che il Fondo disponga per due anni di 120 milioni di dollari ed ha chiesto al Direttore esecutivo del PNUE di presentare alla undicesima sessione del Consiglio d'amministrazione un programma per il biennio 1984-1985, con una somma preventivata di 85 milioni di dollari. Simultaneamente, ha stabilito a 42,5 milioni di dollari la somma annua indicativa per il programma a medio termine del Fondo negli anni 1984-1989 (base 1982), da adeguare di volta in volta al tasso d'inflazione. La Svizzera ha approvato questo compromesso che è stato ottenuto dopo lunghe e difficili trattative e che, pur non prevedendo un aumento del valore reale del Fondo dal 1984 in poi, comporta quanto meno una compensazione dell'inflazione.

Come tutti i Paesi industriali e molti Paesi in sviluppo, dal 1975 la Svizzera partecipa in modo congruo al Fondo PNUE, al fine di cooperare alla preservazione e alla protezione del patrimonio ambientale comune. Dal 1975 al 1979, ha versato un contributo annuo di un milione di franchi, portato a 1,05 milioni per gli anni 1980-1983. Poiché trattasi di un pagamento non vincolato da contratto, il contributo volontario svizzero al Fondo PNUE è stato soggetto negli anni 1981-1983 alla riduzione lineare delle sovvenzioni e fissato a un importo annuo di 945 000 franchi. La tavola seguente mostra il rapporto fra il contributo svizzero convertito in dollari al corso del giorno e l'insieme dei contributi volontari nel periodo 1980-1982.

Anno	Contributo svizzero in dollari	Totale dei contributi in dollari
1980	637 707	26 834 203
1981	461 832	35 553 749
1982	506 566	30 293 001 ¹⁾
	1 606 105 = 1,73 per cento di	92 680 953

¹⁾ Stato il 31 dicembre 1982.

La protezione dell'ambiente ha assunto oggi una dimensione internazionale; spesso, infatti, gli sforzi intrapresi nel mero ambito nazionale risultano insufficienti. La terra, l'atmosfera e i mari formano un ecosistema. Perturbazioni locali possono ripercuotersi in altri settori del sistema con effetti disastrosi. Senza cooperazione internazionale, diversi problemi ecologici rimarrebbero in parte o del tutto irrisolti. Il Programma delle Nazioni Unite per l'Ambiente è il consesso in cui i governi del Nord e del Sud, dell'Est e dell'Ovest possono collaborare e preparare decisioni per la preservazione e il miglioramento del patrimonio ambientale comune.

Pertanto, riteniamo che la Svizzera dovrebbe, per solidarietà e nel proprio interesse, continuare a versare un contributo al Fondo volontario del PNUE.

4 Conseguenze finanziarie

Trattandosi di un contributo volontario, siamo liberi di stabilirne l'aliquota; nondimeno, essa dovrebbe superare quella attuale, dell'1,05 per cento, da noi corrisposta per i contributi obbligatori derivanti dalla collaborazione della Svizzera in diversi organi dell'ONU. Per mantenere il tasso dell'1,67 per cento fissato inizialmente nel 1974, si dovrebbe prevedere un contributo annuo di 1,47 milioni di franchi, considerato l'obiettivo di 42,5 milioni di dollari all'anno ed un corso del dollaro di 2,07 franchi circa. Tuttavia, vista la precaria situazione delle finanze federali, un aumento del 40 per cento del contributo volontario (da 1,05 a 1,47 milioni di franchi) appare poco appropriato. Inoltre, il corso del dollaro è un elemento difficilmente prevedibile. Infine, gli sforzi del Direttore esecutivo del PNUE per trovare nuovi Paesi donatori cominciano a dare i loro frutti. Sulla scorta di queste riflessioni vi proponiamo di autorizzarci ad assegnare al Fondo del Programma delle Nazioni Unite per l'Ambiente un contributo annuo massimo di 1,2 milioni di franchi per quattro anni a partire dal 1984. I crediti necessari sono previsti nel piano finanziario.

5 Linee direttive della politica di governo

Il disegno concorda con gli scopi della nostra politica estera quali descritti nelle linee direttive della politica di governo per la legislatura 1979-1983 (FF 1980 I 548).

6 Costituzionalità

La competenza costituzionale della Confederazione per la proroga della partecipazione svizzera al Fondo del Programma delle Nazioni Unite per l'Ambiente deriva dalla competenza generale della Confederazione in materia di relazioni estere. La collaborazione con le organizzazioni internazionali è un aspetto essenziale delle nostre relazioni internazionali, in altre parole un elemento importante della nostra politica estera.

Secondo la dottrina moderna e la giurisprudenza più recente del Tribunale federale (DTF 103 Ia 380 cons. c 5 e 6, 402 cons. 3a; 104 Ia 232 cons. 2c, 309 cons. 3a, 445 cons. 4c), l'amministrazione «contributiva» come pure l'amministrazione «interventista» abbisognano non soltanto di un fondamento costituzionale, ma anche di una base legale (principio della legalità). Come abbiamo spiegato nel messaggio del 27 maggio 1981 sul contributo ordinario della Confederazione al Comitato internazionale della Croce Rossa (FF 1981 II 985), la questione se e, se del caso, fino a che punto tale norma, per principio valida per l'intera amministrazione (FF 1980 II 1207), sia applicabile anche nell'ambito delle relazioni internazionali, è controversa. Nel suddetto messaggio vi abbiamo anche annunciato che un gruppo di lavoro interdipartimentale è stato incaricato di vagliare i diversi contributi volontari, versati dalla Confederazione ai fini delle relazioni esterne, e di esaminare se tali contributi possano divenire oggetto di norme generali e astratte.

Nel frattempo il gruppo di lavoro ha portato a termine il suo compito; prossimamente ci occuperemo delle questioni pendenti. Senza pregiudicare la decisione di merito, proponiamo che il contributo, per il quale chiediamo un credito con il presente messaggio, sia assegnato senza base legale conformemente alla prassi anteriore (cfr. FF 1980 III 624-626-627 e 1981 III 1053). Secondo l'articolo 8 della legge sui rapporti fra i Consigli, il credito dev'essere accordato con un decreto federale semplice. La competenza dell'Assemblea federale discende dalla sua competenza generale in materia di preventivo (art. 85 n. 10 Cost.).

**Decreto federale
sulla proroga della partecipazione svizzera al Fondo
del Programma delle Nazioni Unite per l'Ambiente**

del

L'Assemblea federale della Confederazione Svizzera,

visto l'articolo 85 numero 10 della Costituzione federale;

visto il messaggio del Consiglio federale del 25 maggio 1983 ¹⁾,

decreta:

Art. 1

Il Consiglio federale è autorizzato ad assegnare al Fondo del Programma delle Nazioni Unite per l'Ambiente un contributo annuo massimo di 1,2 milione di franchi per quattro anni a partire dal 1984.

Art. 2

Il presente decreto, che non è di obbligatorietà generale, non sottostà al referendum.

¹⁾ FF 1983 II 1373