

Rapporto di maggioranza

numero

5302 R1

data

9 marzo 2005

Dipartimento

TERRITORIO

Concerne

**della Commissione della legislazione
sulla mozione 29 settembre 1997 presentata da Giorgio Canonica relativa all'applicazione dell'Agenda 21 di Rio nel Cantone Ticino
(v. messaggio 24 settembre 2002)**

LA MOZIONE

La mozione presentata il 29 settembre 1997 da Giorgio Canonica invita il Consiglio di Stato ad

- elaborare un'Agenda locale per il Ticino;
- presentare lo stato di conformità della politica ambientale cantonale con gli obiettivi di Rio;
- presentare il programma di attuazione dell'Agenda 21 cantonale.

Il mozionante vede nell'elaborazione dell'Agenda 21 cantonale uno strumento che permette una maggiore coordinazione tra piani diversi (PD, acque, energia, rifiuti, traffico, aria, rumori, beni culturali ecc.).

IL MESSAGGIO DEL CONSIGLIO DI STATO

Il Consiglio di Stato con il messaggio n. 5302 del 24 settembre 2002, dopo un'illustrazione inerente alle dichiarazioni di Rio, all'Agenda 21 e all'evoluzione del concetto di sviluppo sostenibile avvenuta negli ultimi anni, analizza la situazione in Svizzera e nel nostro Cantone.

Ribadendo la volontà del Consiglio di Stato di operare indirizzando l'attività in modo coerente con lo sviluppo sostenibile, il messaggio conclude enunciando una serie di obiettivi, di strategie e di mezzi per raggiungerli, già adottati dal Cantone in alternativa all'adozione di un'Agenda 21 cantonale.

Ciò porta quindi il Consiglio di Stato ad invitare il Gran Consiglio a respingere la mozione.

SVILUPPO SOSTENIBILE IN SVIZZERA

La Confederazione ha compiuto un grande sforzo per tentare di concretizzare il concetto di sviluppo sostenibile ribadito nella Costituzione del nostro Paese; questo lavoro è

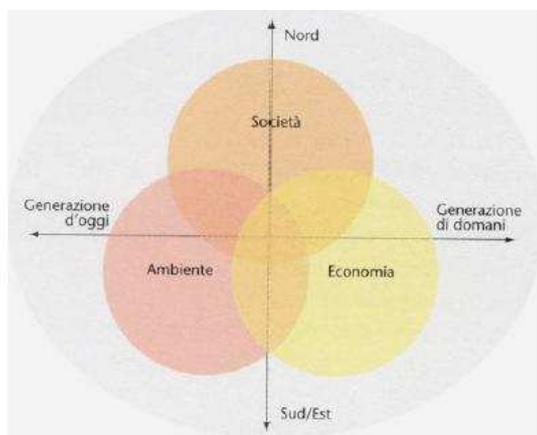
riassunto nel rapporto del Consiglio federale "Strategia per uno sviluppo sostenibile 2002" del 27 marzo 2002¹.

Diversi uffici federali hanno inoltre elaborato strategie e concetti settoriali per l'applicazione dello sviluppo sostenibile, che possono fungere da linee guida per le scelte da operare a livello cantonale.

Oltre ai documenti programmatici, vanno considerati gli articoli di legge che integrano l'idea di sviluppo sostenibile, in particolare la Costituzione federale, articolo 73:

La Confederazione e i Cantoni operano a favore di un rapporto durevolmente equilibrato tra la natura, la sua capacità di rinnovamento e la sua utilizzazione da parte dell'uomo.

Lo sviluppo sostenibile, come mostra lo schema seguente, è un processo tridimensionale che coinvolge la società, l'economia e l'ambiente ed implica una doppia solidarietà: temporale, tra le generazioni, e geografica, tra gli insiemi geopolitici mondiali.



Fonte: ARE- Berna

Fonte: ARE- Berna

È necessario quindi che sia chiaro, che sviluppo sostenibile non significa solo ecologia, ma ha un respiro molto più ampio.

La sfida dello sviluppo sostenibile è di considerare i rapporti reciproci esistenti tra le diverse componenti che rendono un territorio sostenibile (la società, l'economia e l'ambiente), e non gli uni in maniera isolata dagli altri.

L'analisi che emerge dallo sviluppo sostenibile ha come obiettivo la ponderazione tra interessi divergenti nell'interesse comune. Banalizzando possiamo dire che una società economicamente prospera, socialmente equa ed ecologicamente compatibile interessa tutti: l'imprenditore, il politico, l'ecologista, il progressista e il conservatore.

Sintetizzando si tratta di coniugare tre esigenze diverse:

- una società più giusta;
- un'economia più efficiente;
- un ambiente meglio preservato e valorizzato.

¹ Strategia per uno sviluppo sostenibile, Consiglio federale, 27 marzo 2002

L'approccio sistemico insito nel concetto di sviluppo sostenibile, vista l'esigenza di considerare contemporaneamente i tre diversi ambiti, assicura una visione d'insieme delle problematiche da affrontare.

Ciò è ovviamente in contrasto con la visione settoriale delle tematiche, che considera separatamente - a compartimenti stagni - gli aspetti di ogni singolo campo d'azione politica: trasporti, ambiente, economia, educazione, sanità, polizia, ecc. Operare assicurando uno sviluppo sostenibile, nell'ambito dell'Amministrazione cantonale, presuppone quindi - quale condizione irrinunciabile - una visione ed un approccio globale e non dipartimentale dei vari temi.

La situazione in Ticino: sviluppo sostenibile e competitivo

Il Consiglio di Stato ticinese ha creato l'8 maggio 2001 un gruppo di lavoro interdipartimentale per rappresentare il Cantone al Forum svizzero dello sviluppo sostenibile e per implementare una strategia cantonale.

Lo stesso era composto inizialmente da rappresentanti del (DT), (DSS) e (DFE), ed è stato successivamente ampliato (giugno 2004) anche a rappresentanti del DI e del DECS. Nella primavera del 2002 il "gruppo cantonale sullo sviluppo sostenibile (GruSSTi)" decide di far capo ad un coordinamento esterno per sviluppare un programma d'azione multi-settoriale e per dar seguito alle indicazioni del Consiglio federale previste nella "*Strategia per uno sviluppo sostenibile 2002*" (www.are.admin.ch), che dettaglia 22 misure atte a concretizzare il mandato costituzionale (art. 73) di uno sviluppo sostenibile.

In effetti anche nel primo aggiornamento delle linee direttive 2004-2007, datato dicembre 2004, il concetto di sviluppo sostenibile viene ribadito dal Consiglio di Stato.

Per differenziarlo da quello che generalmente viene abbinato - a torto - ad una visione di protezione dell'ambiente spinta in contraddizione con lo sviluppo economico - nelle linee direttive si parla volutamente di uno sviluppo sostenibile e competitivo, ossia che consideri in modo equilibrato l'ambiente, l'economia e la società.

È datato del novembre 2003 il primo rapporto d'attività (2002/3) del "gruppo cantonale sullo sviluppo sostenibile (GruSSTi)" che illustra brevemente la situazione giuridica e politica a livello svizzero e cantonale nell'ambito della tematica dello sviluppo sostenibile (vedasi <http://www.ti.ch/sviluppo-sostenibile/>).

Nello stesso documento viene presentato il programma di lavoro che si articola in sette ambiti d'azione:

1. Analisi concettuale di base
2. Analisi istituzionale
3. Indagine "conoscere per mettere in rete"
4. Strategia di comunicazione
5. Monitoraggio e griglia d'analisi
6. Progetti da concretizzare a livello infra-cantonale
7. Progetti da concretizzare a livello sovra-cantonale

L'attività avviata ha portato alla creazione e gestione del sito internet www.ti.ch/sviluppo-sostenibile, alla sensibilizzazione in alcuni Comuni, all'analisi e diffusione della strategia sullo sviluppo sostenibile, alla riflessione su sistemi di valutazione, partecipazione e sostegno a progetti settoriali e formulazione di strategia cantonale sullo sviluppo sostenibile.

Disponibilità finanziarie

Le disponibilità finanziarie complessive del "gruppo cantonale sullo sviluppo sostenibile (GruSSTI)" dal 2002 alla fine del 2003 sono state di CHF 125'000.-, di cui CHF 70'000.- versati dall'Ufficio federale per lo sviluppo territoriale (ARE) (una tantum e non quale contributo annuo), ufficio federale competente per lo sviluppo sostenibile, CHF 45'000.- forniti dai tre Dipartimenti in parti uguali e 10'000 CHF versati dal fondo Sezione sanitaria (SSan).

Tra il settembre 2003 e settembre 2004 vi è stato un periodo di stallo in attesa delle decisioni sull'ampliamento dell'attività a tutti i dipartimenti.

Dal 2004/5 l'attività - pur coinvolgendo tutti e cinque i Dipartimenti - è finanziata in parti uguali da quattro di essi (DSS escluso).

Nella tabella seguente sono riportate le indicazioni relative ad entrate ed uscite, come pure una previsione per gli anni a venire per il GruSSTI

	conto	rif. ris.	Stanzianti	Spesi	commento	rif. ris.
2003	SSan (saldo)*		10'000	10'000		
				3'000	Consultati (transizione)	R-2002.019
				132	Dragonato	
				6868	disponibili	
	GruSSTi	R-2002.019	45'000	43'885		
	DFE		15'000	3'000	Foletti	R-2002.019
	DFE			10'000	MINA SA	R-2002.019
	DT		15'000	3'000	Foletti	R-2002.019
	DT			10'000	MINA SA	R-2002.019
	DSS		15'000	3'000	Foletti	R-2002.019
	DSS			9'468	MINA SA	R-2002.019
	DSS			2'000	ACSI	R-2002.019
	DSS			3'000	Consultati (transizione)	R-2002.019
	DSS			417	Varia	R-2002.019
	ARE	forfait	70'000	23'000		
	ARE			10'000	Volvox-Serec-Consono	R-2003.038
	ARE			10'000	A21L	R-2003.049
	ARE			3'000	apiedi	R-2003.016
2004	GruSSTi	R-2004.044	45'000	10'000		
	DFE		12'000			R-2004.049
	DSS		12'000	10'000	Consultati (acconto)	R-2004.049
	DT		12'000			R-2004.049
	DI		9'000			R-2004.049
	DECS		0			
	ARE	saldo 2003	47'000	30'000		
	ARE			10'000	Volvox-Serec-Consono	R-2003.038
	ARE			10'000	A21L	R-2003.049
	ARE			10'000	A21L	R-2004.031
2005**	GruSSTi	saldo 2004	35'000	35'000		
	DFE		12'000			R-2004.049
	DFE			10'000	Consultati (acconto)	R-2004.049
	DSS		2'000			R-2004.049
	DT		12'000			R-2004.049
	DT			10'000	Consultati (saldo)	R-2004.049
	DI		9'000			R-2004.049
				15000	disponibili	R-2004.049
	ARE	saldo 2004	17'000	17'000		
	ARE			10'000	A21L	R-2004.031
	ARE			7000	disponibili	

* residuo di campagne precedenti sul tema salute e ambiente, a disposizione del grussti.

** spese previste e disponibilit residue

Tabella 1: consuntivo e preventivo GruSSTI

In sintesi possiamo affermare che il GruSSTI dispone di ca. 30'000.- CHF/anno, che impiega per mandati esterni di coordinazione e divulgazione dei principi dello sviluppo sostenibile a livello comunale, mentre ca. 500-600 sono le ore interne impiegate annualmente dai funzionari per portare avanti il progetto in ogni Dipartimento.

Valutando il programma di azione, ci si rende subito conto che gli obiettivi prefissati potranno essere raggiunti solo ed esclusivamente se - nei cinque Dipartimenti - quanto proposto dal piano di sviluppo del GruSSTI verrà effettivamente assimilato ed adottato dai funzionari dirigenti, ai quali spetta il compito più importante di fare applicare le misure previste a tutti i livelli dell'Amministrazione cantonale.

SITUAZIONE NEGLI ALTRI CANTONI

Nell'allegato 1 vi è una scheda che riassume il grado di concretizzazione dello sviluppo sostenibile nei Cantoni.

La "Strategia per uno sviluppo sostenibile 2002" del Consiglio federale considera essenziale la collaborazione con tutti gli ambienti interessati ai diversi livelli istituzionali e prevedeva - entro il 2003 - che il 70% dei Cantoni designasse un gruppo cantonale per lo sviluppo sostenibile.

In effetti dal bilancio del rapporto dell'Ufficio federale per lo sviluppo territoriale (ARE) del 2004 si evince come solo il 50% dei Cantoni abbia intrapreso ufficialmente una strategia di sviluppo sostenibile.

Le modalità scelte spaziano da soluzioni interamente basate sull'amministrazione cantonale come quella ad esempio del Canton Ginevra - che ha creato un "servizio cantonale per lo sviluppo sostenibile", con 5 persone a tempo pieno e finanziate principalmente dal Cantone con solo introiti eccezionali esterni - a soluzioni di *out-sourcing* completo, come ad esempio nel Canton Zurigo che ha delegato il compito tramite un mandato a privati (100'000 CHF/anno).

In alcuni Cantoni la nuova attività è stata denominata Agenda 21 o richiama la stessa, ma le modalità di applicazione, gli obiettivi e i mezzi a disposizione variano molto da Cantone a Cantone.

Il nome Agenda 21 è stato adottato ad esempio dal Canton Ginevra che ha impiegato 5 persone a tempo pieno fisse, dal Giura che stanziava 650'000.- CHF/anno, dall'Agenda 21 del Vallese con uno stanziamento di 150'000.- CHF/anno, da quella del Canton Soletta con 60'000.- CHF/anno. In 13 Cantoni nel 2004 non si era ancora intrapreso alcun passo in questa direzione.

La soluzione ticinese sia quale entità sia come costi rappresenta per lo scenario svizzero una soluzione di mezzo, simile a quella del Canton Soletta, dove questa attività è stata denominata Agenda 21 SO.

Va inoltre fatto rilevare che la Confederazione stessa non ha denominato "Agenda 21 federale" il servizio istituito per attuarne la strategia di sviluppo sostenibile, ma ARE (Ufficio federale dello sviluppo territoriale).

Questo per sottolineare che non è necessariamente il nome di Agenda 21 a determinare entità e direzione dell'operato. In effetti tutti i gruppi cantonali sono volti a promuovere lo sviluppo sostenibile a tutti i livelli e lo fanno con modalità diverse.

DISCUSSIONE COMMISSIONALE

La Commissione della legislazione si è chinata a più riprese su di questo tema:

20 novembre 2002

Audizione del mozionante, che auspica l'adozione di un'Agenda Cantonale, ma riconosce che in effetti il fatto di non disporre di un'Agenda 21 cantonale non significa che non venga fatto nulla in questo senso e che *"un inventario ragionato* (di quanto si fa e si vuole fare)

dovrebbe valorizzare e meglio far conoscere quanto già esiste, con la possibilità che ciò stimoli nuove iniziative".

11 dicembre 2002

Audizione degli allora 3 membri ticinesi del Forum dello sviluppo sostenibile promosso dall'Ufficio federale per lo sviluppo territoriale (ARE), dalla Conferenza svizzera dei direttori delle pubbliche costruzioni e dall'Unione delle città svizzere e della rappresentante dell'associazione Agenda 21 locale svizzera.

I rappresentanti dell'allora gruppo dei tre Dipartimenti nell'illustrare i programmi ed attività passate e future e sottolineano come *"nonostante a livello cantonale si stiano portando avanti varie iniziative in questa direzione, il Consiglio di Stato ha ritenuto inopportuno definire tale operazione un'Agenda 21 locale, proprio per evitare di rendere la cosa declamatoria [...]. Tutti converranno che il tema dello sviluppo sostenibile non può essere messo in un cassetto, tuttavia, come qualsiasi lavoro, esige qualcuno che se ne occupi e che lo implementi, poiché senza tali condizioni diventerebbe una declamazione e una produzione inutile di carta [...]."*

La rappresentante dell'Associazione Agenda 21 locale ribadisce come un' *"Agenda 21 locale per il Ticino non potrebbe che rispondere alle reali necessità del Cantone, visto che viene realizzata da quest'ultimo [...]. Il Gruppo istituito dal Consiglio di Stato ha ottime intenzioni; intenzioni che devono essere però concretizzate al più presto, attraverso un piano d'azione. Da qui l'importanza della realizzazione di un'Agenda 21 a livello cantonale".*

Nel 2003 vi è stata una pausa dei lavori commissionali, determinata dallo spostamento di qualche mese delle decisioni relative allo sviluppo del GruSSTI. Abbiamo quindi atteso un assestamento della situazione e la pubblicazione del primo rapporto di attività, che ci permette oggi di stilare un primo bilancio.

27 ottobre 2004, 17 novembre 2004, 2 febbraio 2005, 16 febbraio 2005

Le discussioni commissionali hanno evidenziato inizialmente il delinarsi di tre fronti:

- chi sostiene che il Ticino stia già facendo molto nella direzione dello sviluppo sostenibile e non si debba andare oltre (respingere tout court l'iniziativa senza commenti);
- chi è a favore della realizzazione di un'Agenda 21 cantonale per garantire un implemento dell'attività in questo settore (accettare l'iniziativa);
- chi ritiene si lavori e si possa lavorare ancora di più per uno sviluppo sostenibile, senza dovere mettere necessariamente il cappello Agenda 21, ma agendo semplicemente per la promozione di una visione d'insieme dello sviluppo sostenibile (respingere l'iniziativa sottolineando però l'importanza dell'operato del GruSSTI e della presa di coscienza politica).

In effetti dalla discussione più volte è emerso che anche nel messaggio si trova una certa incongruenza, dal momento che si respinge l'idea di un'Agenda 21 cantonale, ma più per "l'impatto acclamatorio che la stessa desta" e perché il Cantone vuole fare più che dire di fare.

È stato inoltre evidenziato come in Ticino si sia molto propositivi a livello di studi ed indagini, senza peraltro però giungere a delle conclusioni e a degli interventi efficaci, per cui urge una maggior coordinazione e sintesi dell'operato svolto in questo ambito. Il Consiglio di Stato - ed in generale i politici - devono poter disporre di una visione completa della tematica per poter decidere quanto e in che settori investire in misure concrete.

La maggioranza della Commissione conviene comunque che sia auspicabile il trovare una posizione unitaria sulla mozione, al fine di favorire questo discorso nel nostro Cantone. Il Consiglio di Stato non deve presentare un programma d'azione irrealizzabile, con costi milionari, bensì misure concrete ed attuabili, nonché indicazioni precise ai Comuni.

Dalle discussioni è emerso come nessuno sia contrario al perseguimento di un rapporto equilibrato tra economia, società ed ambiente, ma ognuno abbia una propria visione di come raggiungerlo, sia per quanto attiene ai tempi di realizzazione, sia per la messa a disposizione di mezzi e risorse.

La denominazione dello scadenziario e della pianificazione strategica scelta è secondaria: l'importante è che l'attività venga svolta - e possa essere svolta - secondo quanto desiderato e che l'efficienza venga controllata.

Per fare ciò è auspicabile che il programma d'azione citato nel messaggio n. 5302 e divenuto programma effettivo del GruSSTI sia completato con indicazioni relative a

- modalità di controllo dell'efficienza (rifacendosi ad esempio ai sistemi di controllo in elaborazione da parte dell'ARE)
- scadenziario delle realizzazioni degli interventi previsti - con indicazioni delle priorità - e dei relativi controlli.

I correlatori hanno avuto in data 29.11.2004 un incontro con Casabianca (DSS), Celio (DT), Martinez (DFE) e Martinoni (coordinatore esterno del GruSSTI), oltre che numerosi scambi di informazione successivi, che hanno permesso un costante aggiornamento della situazione relativa all'attività svolta dal GruSSTI.

CONCLUSIONI

La Commissione della legislazione è del parere che in Ticino - come nel resto della Svizzera - negli ultimi anni sia aumentata la volontà di agire nella direzione di una più attenta ed efficace politica ambientale.

Nel nostro Cantone, già a partire dall'anno 2000, il Governo - sia con la revisione del Rapporto degli indirizzi sia con quella del Piano direttore cantonale - ha introdotto un orientamento mirato al "rilancio competitivo nel contesto di uno sviluppo sostenibile".

Oltre all'adeguamento degli strumenti strategici, il Consiglio di Stato ha istituito un qualificato gruppo di lavoro interdipartimentale (GruSSTI) incaricato di perfezionare e definire i provvedimenti da adottare.

La Commissione è convinta della necessità e dell'urgenza di continuare sulla linea tracciata. Preso atto del continuo peggioramento delle condizioni quadro, la problematica ambientale in Ticino dovrà perciò essere confermata quale priorità politica del Consiglio di Stato.

La Commissione è del parere che ciò possa essere attuato in sintonia con il concetto di ***sviluppo sostenibile***

vale a dire la progressiva attuazione di un processo che coinvolga intelligentemente e ragionevolmente

l'ambiente

la società e l'economia

così come lo prospetta del resto Agenda 21.

Infatti, un progetto per essere accolto quale Agenda 21 deve rispettare i tre criteri: sociale, ambientale ed economico.

L'obiettivo che si persegue è duplice e consiste nel

perfezionare ed aumentare le misure già in atto;

coinvolgere al meglio la popolazione per evitare opposizioni, ostruzionismi e rigetti.

L'approfondimento effettuato in ambito commissionale porta ad esprimere all'attenzione del Consiglio di Stato le seguenti raccomandazioni:

- ai progetti di politica ambientale occorre dare progressivamente una prospettiva temporale, definendo scadenze precise;
- nell'attuazione dei progetti occorre agire con maggiore determinazione, diminuendo la quantità degli studi a favore di qualche realizzazione operativa in più.

La Commissione è consapevole che non esistono soluzioni facili a problemi difficili e ciò specialmente nel contesto ambientale. È obiettivamente difficile rispondere con misure efficaci a determinate problematiche.

Si pensi ad esempio alle polveri fini, per le quali a livello europeo, per non parlare della vicina Lombardia, si stanno studiando soluzioni che, oltre a rilevanti investimenti finanziari, richiedono per la loro realizzazione anche una convinta partecipazione e collaborazione da parte dei cittadini, cosa che non sembra però essere garantita attualmente.

Ciò premesso, la Commissione della legislazione propone al Gran Consiglio di **accettare parzialmente la mozione di Giorgio Canonica del 29 settembre 1997**, quale stimolo e quale indicazione a voler adottare provvedimenti efficaci per la protezione ambientale e quale sollecitazione ad agevolare delle iniziative comunali ispirate ad Agenda 21.

A differenza di quanto chiede il mozionante; la Commissione non pretende un'applicazione - né meccanica né puntuale - della lunga distinta di richieste formulate in base ai criteri dell'Agenda 21 di Rio. Essa chiede semplicemente di ispirarsi alla stessa per una più efficace politica ambientale, di protezione della salute della popolazione e della salvaguardia dell'ambiente di vita.

È inoltre solo con la partecipazione e collaborazione attiva della popolazione - con concreti contributi comportamentali piuttosto che ideali e declamazioni - che le misure politiche potranno avere successo.

* * * * *

In conclusione, la Commissione della legislazione raccomanda in particolare al Consiglio di Stato:

- la definizione di scadenze temporali precise per la realizzazione dei programmi scelti,
- l'istituzione di strumenti di controllo degli stessi.

È evidente - anche per i più scettici - che la salvaguardia ambientale è un tema prioritario per ogni autorità, che è tenuta ad operare - in questo ambito - tendendo in debita considerazione tutti gli aspetti in gioco, ossia quelli ambientali, quelli sanitari e quelli di ordine finanziario.

Per la maggioranza della Commissione della legislazione:

Monica Duca Widmer e Edo Bobbià, relatori
Allidi-Cavalleri - Bertoli - Carobbio W. -
Dafond - Fiori - Genazzi - Ghisletta D. -
Jelmini - Pedrazzini - Pini - Vitta

Allegato:

grado di adozione di provvedimenti per lo sviluppo sostenibile adottati dai Cantoni