



18.074

Messaggio concernente un credito quadro per l'ambiente globale 2019–2022

del 5 settembre 2018

Onorevoli presidenti e consiglieri,

con il presente messaggio vi sottoponiamo, per approvazione, il disegno di decreto federale concernente un credito quadro per l'ambiente globale.

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

5 settembre 2018

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Alain Berset

Il cancelliere della Confederazione, Walter Thurnherr

Compendio

Il Consiglio federale chiede alle Camere federali di stanziare un credito quadro di 147,83 milioni di franchi per un periodo di quattro anni (2019–2022), destinato per la maggior parte alla settima ricapitalizzazione del Fondo globale per l'ambiente (Global Environment Facility, GEF). In quanto meccanismo di finanziamento delle principali convenzioni per l'ambiente, il GEF svolge un ruolo fondamentale nella politica ambientale internazionale.

Premessa

L'impegno internazionale a favore della protezione e dell'utilizzazione sostenibile delle risorse naturali adempie un mandato costituzionale (art. 2 cpv. 4 e 54 cpv. 2 della Costituzione federale). Dalla metà degli anni Novanta la salvaguardia a livello planetario delle basi naturali della vita è una delle priorità della politica estera della Svizzera ed è stata ribadita a più riprese dal Consiglio federale nei suoi rapporti sulla politica estera. Pertanto il nostro Paese si impegna a favore della salvaguardia delle basi naturali della vita sul piano nazionale e internazionale, in particolare garantendo un regime ambientale internazionale efficace e una maggiore considerazione delle questioni ambientali in altri settori della cooperazione internazionale. Ciò è nell'interesse proprio della Svizzera. Anche il nostro Paese avverte le ripercussioni di problemi ambientali globali quali i cambiamenti climatici, ad esempio eventi più frequenti e violenti come colate detritiche o piene con effetti negativi. Al fine di risolvere i problemi ambientali globali, la Svizzera deve instaurare partenariati con altri Paesi. Inoltre un regime ambientale internazionale forte è nell'interesse economico della Svizzera, in quanto porta all'armonizzazione internazionale di standard ambientali e, di conseguenza, a condizioni concorrenziali eque per le imprese svizzere. Questo impegno da parte della Svizzera non comporta soltanto l'adesione a precisi obiettivi multilaterali, come ad esempio la riduzione delle emissioni nell'ambito di quanto stabilito dalla Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici (Convenzione sul clima, UNFCCC), ma anche il rispetto dell'obbligo di finanziamento di programmi e progetti ambientali volti a sostenere i Paesi in sviluppo e i Paesi in transizione nell'attuazione dei rispettivi obblighi ambientali.

Contenuto del progetto

Con il presente messaggio, il Consiglio federale chiede alle Camere federali di stanziare sull'arco di quattro anni (2019–2022) un credito quadro di 147,83 milioni di franchi, equivalente all'importo stanziato con l'ultimo credito quadro per l'ambiente globale 2015–2018 e di poco inferiore a quello stanziato per il periodo 2011–2014, destinato al finanziamento di attività nell'ambito della politica ambientale globale. Il nuovo credito chiesto alle Camere consente alla Svizzera di mantenere il livello del proprio impegno internazionale. Di conseguenza, questo credito quadro garantisce la continuità e la credibilità dell'impegno del nostro Paese. Per la prima volta nel 1991, in occasione del 700° della Confederazione, a questo scopo sono stati messi a disposizione 145 milioni di franchi dal credito per il festeggiamento

(pari complessivamente a 700 mio. di franchi). Con i crediti quadro di 88,5 milioni di franchi nel 1998, 125 milioni di franchi nel 2003, 109,77 milioni di franchi nel 2007, 148,93 milioni di franchi nel 2011 e 147,83 milioni di franchi nel 2014 la Svizzera ha consolidato il suo impegno. Nel presente messaggio sono illustrate sia le ragioni che inducono il nostro Paese a proseguire la cooperazione nei prossimi anni sia le modalità della sua presenza attiva negli organismi internazionali di gestione dei fondi.

Il credito quadro richiesto consentirà alla Svizzera di partecipare alla settima ricapitalizzazione del GEF (GEF-7, durata da metà 2018 a metà 2022), alla ricapitalizzazione del Fondo multilaterale per l'adempimento del Protocollo di Montreal sulle sostanze che impoveriscono lo strato di ozono (Fondo per l'ozono) nonché di due Fondi specifici amministrati dal GEF nell'ambito della Convenzione sul clima. Contribuendo a questi Fondi la Svizzera adempie una parte dell'obbligo internazionale, vincolante a livello giuridico per i Paesi industrializzati, di sostenere i Paesi in sviluppo nell'adempimento dei loro obblighi ambientali. La situazione ambientale globale in continuo deterioramento e l'urgenza degli interventi rendono essenziale il finanziamento internazionale in materia ambientale. Non vi è più alcun dubbio che i cambiamenti climatici, la perdita di biodiversità e la scorretta manipolazione dei prodotti chimici costituiscono una reale minaccia per l'uomo e per le basi naturali della vita. È incontestabile anche il bisogno di sostegno finanziario per combattere le conseguenze negative dell'impatto sull'ambiente, soprattutto nei Paesi in sviluppo o in transizione. La concessione di sussidi sotto forma di contributi a Fondi multilaterali come il GEF si è rivelato uno strumento molto efficace.

Grazie alla sua partecipazione attiva e pluriennale al GEF, al Fondo per l'ozono e ai Fondi specifici per il clima, nonché alle strutture decisionali trasparenti di questi organismi, la Svizzera può influire largamente sulle loro decisioni strategiche e operative. Nel Consiglio esecutivo del GEF la Svizzera rappresenta un gruppo di voto comprendente l'Azerbaigian e i cinque Stati dell'Asia centrale. In questa funzione e anche in rapporto alla posizione che occupa in seno ad altre istituzioni, come la Banca mondiale, è sicuramente nell'interesse della Svizzera condurre una politica ambientale internazionale attiva e costruttiva che le permetta di essere un partner credibile e di conservare la sua capacità di influire sulle organizzazioni e sui processi decisionali internazionali.

Il GEF rappresenta attualmente lo strumento di finanziamento centrale per l'adempimento delle convenzioni e dei protocolli più importanti nel settore ambientale. In quanto unico fondo multilaterale copre tutti i settori fondamentali per l'ambiente globale. Dalla sua istituzione nel 1991, il GEF ha finanziato più di 4500 progetti in 165 Paesi in sviluppo o in transizione e in cinque settori prioritari: clima, biodiversità, acque internazionali, deterioramento dei suoli, prodotti chimici e rifiuti.

Negli ultimi anni gli investimenti a livello mondiale a favore della protezione dei settori ambientali menzionati sono fortunatamente aumentati. Questo vale in particolare per le misure di protezione del clima, nell'ambito delle quali sono stati lanciati diversi nuovi fondi e iniziative di privati nonché di unità locali e regionali. Nuovi strumenti finanziari, ad esempio prestiti a favore del clima («Climate Bonds»), si sono già affermati con successo sul mercato. Ciò nonostante, il fabbisogno

gno di mezzi e l'urgenza rimangono molto elevati. In questo contesto in rapida evoluzione il GEF costituisce tuttora un'istituzione multilaterale centrale: grazie ai suoi interventi intersettoriali e alla cooperazione consolidata con banche di sviluppo, organizzazioni dell'ONU, privati e organizzazioni non governative (ONG) contribuisce in modo fondamentale alla conservazione di beni ambientali globali. Il GEF sostiene i Paesi in sviluppo nei loro sforzi volti a migliorare le condizioni quadro politiche e giuridiche per la protezione dell'ambiente globale: inoltre investe la maggior parte dei propri mezzi in modo tale da mobilitare risorse supplementari di organizzazioni internazionali e del settore privato nonché risorse nazionali nei Paesi beneficiari.

Impiegando 16 miliardi di dollari di fondi propri, il GEF è riuscito a mobilitare più di sei volte i mezzi investiti, ossia circa 100 miliardi di dollari in cofinanziamenti supplementari provenienti da diverse fonti. Ciò illustra il metodo di lavoro e il valore aggiunto del GEF: attraverso i suoi progetti contribuisce a migliorare le condizioni quadro dell'ambiente globale nei Paesi beneficiari e attiva nuove risorse. Il GEF concede sussidi principalmente sotto forma di contributi non rimborsabili e, a titolo complementare, di mutui e fidejussioni vantaggiosi. Questi contributi servono a compensare i costi aggiuntivi derivanti dalla protezione dell'ambiente globale, ad esempio quando un Paese in sviluppo converte i processi di produzione per l'estrazione dell'oro in processi più dispendiosi che non prevedono l'utilizzo di mercurio.

Il Protocollo di Montreal sulle sostanze che impoveriscono lo strato di ozono fissa la tabella di marcia verso la rinuncia alle sostanze che impoveriscono lo strato di ozono stratosferico e, di conseguenza, contribuisce in modo significativo alla riduzione dei gas serra. Inoltre è vincolante sia per i Paesi industrializzati che per i Paesi in sviluppo. I mezzi del Fondo per l'ozono sono utilizzati per sostenere questi ultimi Paesi nell'attuazione del Protocollo di Montreal. Per sostenere i Paesi in sviluppo nei loro sforzi per la rinuncia completa e definitiva a queste sostanze, il Fondo deve poter continuare a disporre delle risorse necessarie, in particolare dal momento che il campo di applicazione del Protocollo di Montreal è stato esteso a ulteriori sostanze. Dal 1991 alla fine del 2017, il Fondo per l'ozono ha approvato il versamento di 3,6 miliardi di dollari per la realizzazione di progetti in 148 Paesi in sviluppo. L'attuazione dei progetti finora autorizzati dal Fondo per l'ozono ha consentito di ridurre nei Paesi in sviluppo di circa il 90 per cento sia la produzione di sostanze che impoveriscono lo strato di ozono sia il loro impiego in ambiti come la refrigerazione e il condizionamento, le materie plastiche espanse, gli agenti estintori e i solventi.

I contributi richiesti con il presente credito quadro sono imputati dalla Svizzera interamente all'aiuto pubblico allo sviluppo (APS) in sintonia con le prescrizioni dell'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE). La peculiarità di questi contributi risiede nel fatto che servono alla salvaguardia dell'ambiente globale e all'adeguamento ai cambiamenti ambientali e che sono quindi finalizzati prima di tutto all'ambiente. Il loro impiego è conforme agli obblighi derivanti dalle conferenze delle Parti contraenti e la loro esplicita base legale è costituita dalle convenzioni.

Indice

Compendio	4992
1 Situazione iniziale	4997
1.1 Protezione dell'ambiente: priorità della politica estera svizzera	4997
1.2 Ambiente: sfida e opportunità per i Paesi in sviluppo o in transizione	4998
1.3 Caratteristiche del regime ambientale internazionale	4999
1.4 Finanziamento a favore dell'ambiente globale	4999
2 I Fondi per l'ambiente	5000
2.1 Obiettivi e caratteristiche	5000
2.1.1 Il GEF, meccanismo di finanziamento delle convenzioni per la protezione dell'ambiente	5000
2.1.2 Il Fondo per l'ozono, meccanismo di finanziamento per la protezione dello strato d'ozono	5002
2.1.3 I Fondi specializzati per il clima LDCF e SCCF	5003
2.2 Le Convenzioni sull'ambiente e i loro meccanismi di finanziamento	5005
2.2.1 La Convenzione sul clima, il Protocollo di Kyoto e l'Accordo di Parigi sul clima	5005
2.2.2 La Convenzione sulla diversità biologica e i suoi Protocolli di Cartagena e di Nagoya	5007
2.2.3 Convenzioni e Protocolli nel settore dei prodotti chimici e dei rifiuti pericolosi	5009
2.2.4 Convenzione per la lotta contro la desertificazione	5012
2.2.5 Acque internazionali	5013
2.3 Effetti dei Fondi per l'ambiente	5013
2.3.1 Efficacia del GEF	5013
2.3.2 Efficacia del Fondo per l'ozono	5016
2.3.3 Efficacia dei Fondi specializzati per il clima LDCF e SCCF amministrati dal GEF	5016
3 Contenuto del decreto sul credito	5017
3.1 Richiesta all'Assemblea federale	5017
3.2 Descrizione dettagliata del contenuto del progetto	5018
3.2.1 Il contributo della Svizzera al GEF	5018
3.2.2 Il contributo della Svizzera al Fondo per l'ozono	5020
3.2.3 Il contributo della Svizzera ai Fondi specializzati per il clima LDCF e SCCF amministrati dal GEF	5021
3.2.4 Credito per l'esecuzione	5022

4	Ripercussioni	5023
4.1	Ripercussioni per la Confederazione	5023
4.1.1	Ripercussioni finanziarie e sull'effettivo del personale	5023
4.2	Ripercussioni per l'economia	5024
4.3	Competenze	5024
5	Programma di legislatura e strategie del Consiglio federale	5025
6	Aspetti giuridici	5025
6.1	Costituzionalità e legalità	5025
6.2	Forma dell'atto	5026
6.3	Subordinazione al freno alle spese	5026
6.4	Conformità alla legge sui sussidi	5026
6.4.1	Rilevanza dei sussidi per gli obiettivi perseguiti dalla Confederazione	5026
6.4.2	Gestione materiale e finanziaria dei sussidi	5026
6.4.3	Procedura per la concessione di sussidi	5027
6.5	Rinuncia a una procedura di consultazione	5027
	Bibliografia e fonti	5028
	Allegato	5029
	Decreto federale concernente un credito quadro per l'ambiente globale 2019–2022 (Disegno)	5035

Messaggio

1 Situazione iniziale

1.1 Protezione dell'ambiente: priorità della politica estera svizzera

L'impegno internazionale della Svizzera a favore della protezione e dell'utilizzazione sostenibile delle risorse naturali è un mandato costituzionale (art. 2 cpv. 4 e 54 cpv. 2 Cost.¹). Come ha più volte ribadito il Consiglio federale nei suoi rapporti sulla politica estera, la protezione e lo sfruttamento sostenibile delle risorse naturali è una priorità della politica estera e della politica economica esterna della Svizzera.

I problemi ambientali globali costituiscono una sfida notevole: già nel 2010, ad esempio, i cambiamenti climatici hanno causato in Europa danni per un totale di 3,4 miliardi di euro. Secondo le previsioni, tali costi triplicheranno entro il 2020 e sestuplicheranno entro il 2050 (Unione Europea, 2016). Essendo un Paese alpino, la Svizzera è particolarmente vulnerabile; le conseguenze dei cambiamenti climatici si ripercuotono soprattutto sulle infrastrutture, sulle risorse idriche, sullo scioglimento dei ghiacciai e sul turismo (Accademie svizzere delle scienze, 2016).

Problemi ambientali globali come i cambiamenti climatici o la diffusione transfrontaliera e globale di inquinanti possono essere risolti solo a livello internazionale. In molti settori la protezione delle basi naturali della vita non può essere garantita con un'azione isolata. Pertanto, la politica internazionale in materia di ambiente è anche una politica di tutela degli interessi della Svizzera, che ha interesse soprattutto a che vi sia un regime ambientale internazionale efficace.

Un ambiente globale stabile è anche nell'interesse economico diretto della Svizzera. La riduzione al minimo dei rischi ambientali contribuisce a mantenere per quanto possibile indisturbate le catene di valore aggiunto in cui si inserisce l'economia svizzera. Regole e standard ambientali uniformi a livello internazionale promuovono il commercio globale, garantiscono l'accesso alle risorse naturali ad esempio tramite il Protocollo di Nagoya (cfr. n. 2.2.2) e contribuiscono a creare condizioni concorrenziali eque per l'economia svizzera.

I pericoli per l'ambiente costituiti da eventi condizionati dal clima all'estero possono rafforzare o creare rischi per la sicurezza della Svizzera tramite diversi canali. In questo contesto i conflitti concernenti l'accesso alle risorse naturali, come pure l'aumento del livello del mare e le zone inondate, possono provocare crisi che potrebbero contribuire, ad esempio, all'aumento delle pressioni migratorie sulla Svizzera.

¹ RS 101

1.2 **Ambiente: sfida e opportunità per i Paesi in sviluppo o in transizione**

La protezione efficace dell'ambiente è anche una componente basilare di una lotta efficace contro la povertà e di uno sviluppo sostenibile. Kofi Annan, ex Segretario generale delle Nazioni Unite, ha affermato che tutti gli sforzi per combattere la povertà e per promuovere lo sviluppo sostenibile saranno vani se non si porrà un freno alla progressiva riduzione delle risorse naturali e all'inquinamento.

Problemi ambientali globali quali i progressivi cambiamenti climatici, la perdita di biodiversità, la riduzione non sostenibile di risorse naturali, il forte impatto sull'ambiente dei rifiuti pericolosi o il crescente inquinamento dei mari causano problemi notevoli in particolare alle popolazioni povere dei Paesi in sviluppo o in transizione. Da un lato queste popolazioni sono spesso fortemente dipendenti dalle risorse naturali e dall'altro hanno possibilità molto limitate di gestire o proteggersi contro i cambiamenti ambientali a causa della mancanza di formazione e di mezzi finanziari. I problemi legati all'ambiente aggravano quelli già esistenti, come la povertà, la scarsità di risorse idriche o la denutrizione, e rimettono in discussione le conquiste di decenni di cooperazione allo sviluppo. Per garantire queste conquiste e continuare a promuovere lo sviluppo sostenibile occorre un migliore coordinamento della cooperazione allo sviluppo e della protezione dell'ambiente. Inoltre, in questi Paesi è importante investire di più in infrastrutture resilienti e adattate.

Spesso la distruzione dell'ambiente è dovuta anche alla povertà, ad esempio quando un suolo scarso è eccessivamente sfruttato e, di conseguenza, perde in qualità. I pericoli per l'ambiente e i conflitti concernenti l'accesso alle risorse naturali rappresentano un fattore di rischio sempre più importante per la sicurezza. Una protezione ambientale efficace e una politica climatica coerente da parte di tutti i Paesi volta al raggiungimento dell'obiettivo di temperatura deciso nell'Accordo di Parigi sul clima contribuirebbero perciò in modo fondamentale alla sicurezza e alla stabilità globale.

Gli investimenti per la protezione dell'ambiente non sono soltanto uno strumento per far fronte alle sfide menzionate, ma anche un'opportunità per i Paesi in sviluppo o in transizione. La gestione sostenibile delle risorse naturali è un fattore essenziale per garantire una crescita economica durevole e sostenibile nei Paesi in sviluppo. Inoltre, le misure di protezione dell'ambiente permettono di realizzare nuove basi di sussistenza per gli abitanti dei Paesi più poveri.

I bisogni dei Paesi in sviluppo rimarranno molto elevati ancora per diversi decenni. Altrettanto grande rimarrà la sfida di rendere compatibile lo sviluppo economico e sociale con la gestione parsimoniosa delle risorse naturali. Si tratta pertanto di sostenere i Paesi in sviluppo nei loro sforzi per gestire scrupolosamente le risorse naturali e per fornire il loro contributo alla protezione dell'ambiente globale. Nel 2015 ciò è stato riconosciuto anche dalle Nazioni Unite e iscritto nell'Agenda 2030 per uno sviluppo sostenibile e nei suoi 17 obiettivi.

1.3 Caratteristiche del regime ambientale internazionale

Il regime ambientale internazionale è caratterizzato da una dinamicità elevata. Negli ultimi anni sono state concluse o completate diverse convenzioni. Questa è la dimostrazione che la problematica ambientale è stata maggiormente dibattuta anche a livello internazionale e affrontata attraverso istituzioni e meccanismi specifici. Ad esempio, nel 2015 è stato raggiunto il nuovo Accordo di Parigi sul clima.

Il regime ambientale internazionale dà la priorità alla protezione dell'ambiente globale, la quale può essere garantita solo con la collaborazione di tutti i Paesi. Proteggere l'ambiente e le risorse naturali è nell'interesse stesso dei Paesi più poveri (cfr. n. 1.1), ma spesso questi ultimi hanno priorità nazionali ancora più urgenti. Una caratteristica fondamentale del regime ambientale internazionale consiste pertanto nel sostegno specifico accordato ai Paesi in sviluppo per l'adempimento di nuovi impegni nel settore ambientale. I Fondi ambientali internazionali trattati nel presente messaggio sono stati istituiti a questo scopo.

Il GEF, in quanto parte del meccanismo di finanziamento di diverse convenzioni in materia ambientale (cfr. n. 2.2), è particolarmente adatto per affrontare le sfide indicate e fornire il proprio contributo al rafforzamento del regime ambientale internazionale. Finanziando progetti che favoriscono contemporaneamente più settori ambientali, il GEF sfrutta le sinergie esistenti tra di essi. In questo contesto tiene conto della complementarità con altri strumenti finanziari multilaterali e bilaterali.

1.4 Finanziamento a favore dell'ambiente globale

Nell'ambito del sistema di finanziamento a favore dell'ambiente globale, sviluppatosi nel corso degli anni, sono stati definiti specifici meccanismi di finanziamento per sostenere i Paesi in sviluppo nell'attuazione di obiettivi per la protezione dell'ambiente globale. I meccanismi di finanziamento multilaterali illustrati nel presente messaggio, che rientrano nella sfera di competenza dell'Ufficio federale dell'ambiente (UFAM), fanno parte di detti meccanismi. Unitamente ai programmi e ai progetti multilaterali e bilaterali, riferiti all'ambiente, della Direzione dello sviluppo e della cooperazione (DSC) e della Segreteria di Stato dell'economia (SECO), questi meccanismi forniscono il contributo finanziario svizzero alla salvaguardia delle basi naturali della vita ai sensi dell'articolo 54 capoverso 2 Cost.

I contributi richiesti con il presente credito quadro sono accreditati dalla Svizzera interamente all'APS, dal momento che sono essenziali ai fini del miglioramento delle condizioni di vita e di sviluppo nei Paesi più poveri. Ciò avviene nel rispetto delle regole dell'OCSE.

I contributi richiesti servono in primo luogo alla salvaguardia dell'ambiente globale e all'adeguamento ai cambiamenti ambientali e hanno, pertanto, finalità legate soprattutto all'ambiente. Il loro impiego è conforme agli obblighi derivanti dalle conferenze delle Parti contraenti e la loro esplicita base legale è costituita dalle convenzioni.

Gli impegni dei Paesi in sviluppo nel settore ambientale sono sostenuti secondo modalità diverse:

- a. da meccanismi di finanziamento multilaterali che sono iscritti in una convenzione sull'ambiente e promuovono il sostegno dell'attuazione di tale convenzione. Generalmente il GEF è il meccanismo di finanziamento centrale e talvolta è completato da un fondo specifico;
- b. nel quadro della cooperazione generale allo sviluppo attraverso canali multilaterali o bilaterali;
- c. da privati (modalità rilevata solo in parte; sono possibili soltanto stime approssimative).

I mezzi del credito quadro richiesto confluiscono integralmente nei meccanismi di finanziamento multilaterali (cfr. lett. a).

L'importanza delle componenti ambientali, in forte crescita nella cooperazione allo sviluppo della Svizzera², e l'obiettivo di coordinare in modo ottimale questa cooperazione con la politica ambientale internazionale del nostro Paese hanno indotto nel dicembre 2011 i tre servizi federali UFAM, DSC e SECO ad adottare un coordinamento più stretto. A tal fine è stata messa a punto la piattaforma sul finanziamento internazionale e sulla cooperazione allo sviluppo nel settore ambientale (PLAFICO). Da allora è stato possibile rendere molto più coerenti gli strumenti prioritari della politica svizzera in materia di sviluppo e di ambiente nei Paesi più poveri e nei Paesi in transizione.

2 I Fondi per l'ambiente

2.1 Obiettivi e caratteristiche

I Fondi per l'ambiente, ossia il GEF, il Fondo per l'ozono e i Fondi specializzati per il clima amministrati dal GEF, finanziano l'adempimento delle convenzioni multilaterali per l'ambiente tramite provvedimenti a favore dell'ambiente globale. Ciò corrisponde agli interessi propri della Svizzera (cfr. n. 1.1).

2.1.1 Il GEF, il meccanismo di finanziamento delle convenzioni per la protezione dell'ambiente

Il GEF è stato istituito nel 1991 con l'obiettivo di contribuire alla soluzione dei problemi ambientali globali e di sostenere in questo settore i Paesi in sviluppo o in transizione. Il GEF conta 183 Stati membri.

Il GEF riveste un ruolo centrale nel finanziamento a favore dell'ambiente globale ed è l'unico Fondo che si focalizza sulla copertura di tutti i principali settori ambientali globali. Il GEF finanzia le attività relative al clima, alla biodiversità, ai prodotti

² Cfr. messaggio concernente la cooperazione internazionale 2017–2020 (FF **2016** 2005) n. 1.7.3

chimici e ai rifiuti, al deterioramento dei suoli e alle acque internazionali. Selvicoltura e agricoltura sostenibili sono finanziate nell'ambito dei settori clima e biodiversità. Il GEF serve da meccanismo di finanziamento per le convenzioni e i protocolli principali del settore ambientale (cfr. n. 2.2) ed è la fonte multilaterale di finanziamento più importante per la loro attuazione. Impiega i propri mezzi in modo tale da riuscire ad attingere a risorse supplementari di organizzazioni internazionali e del settore privato, nonché a risorse nazionali dei Paesi beneficiari.

Diversamente dalla cooperazione allo sviluppo classica, che pone l'accento sulla lotta contro la povertà, il GEF persegue in via prioritaria obiettivi globali di politica ambientale sostenendo i Paesi in sviluppo o in transizione nei loro sforzi per attuare le convenzioni in materia ambientale. I Paesi in sviluppo si sono assunti impegni a favore dell'ambiente globale sebbene questi non costituiscano necessariamente la loro massima priorità; a questo scopo ricevono sussidi per i costi aggiuntivi («incremental costs»). Questo principio è un aspetto importante delle convenzioni multilaterali in materia di ambiente. Questi progetti sono pianificati e realizzati insieme ai Paesi beneficiari e in conformità ai loro bisogni specifici.

Considerato che il GEF serve da meccanismo di finanziamento delle convenzioni per l'ambiente, le Parti delle convenzioni stesse possono definire importanti direttive strategiche per il GEF attraverso decisioni adottate nell'ambito delle loro conferenze. Tale possibilità garantisce che la pianificazione dei fondi del GEF e l'autorizzazione dei progetti tengano conto soprattutto del raggiungimento degli obiettivi delle convenzioni e delle priorità politiche delle Parti.

Nonostante il GEF si occupi essenzialmente di ambiente, i progetti che finanzia a favore dell'ambiente globale offrono al contempo notevoli possibilità di migliorare i redditi e le condizioni di vita della popolazione locale come pure di estendere la sua partecipazione politica.

Intervenendo su un'ampia gamma di temi ambientali, il GEF ha acquisito una posizione di rilievo nel finanziamento ambientale internazionale. L'ampiezza degli interventi gli consente di sfruttare le sinergie esistenti tra i diversi settori ambientali e di impiegare con efficacia i fondi limitati a disposizione. La crescente importanza dei progetti interdisciplinari del GEF è la dimostrazione degli sforzi compiuti per affrontare relazioni complesse a livello ambientale.

Meccanismo di finanziamento efficace e impiego dei fondi efficiente

Secondo le conclusioni dell'apposito ufficio indipendente di valutazione del GEF, quest'ultimo è uno dei più efficaci meccanismi ufficiali di finanziamento di misure a favore dell'ambiente globale nei Paesi in sviluppo o in transizione (cfr. anche il n. 2.3.1) ed è l'unico Fondo che contribuisce all'adempimento di tutte le convenzioni importanti nel settore ambientale.

Il GEF concede contributi principalmente sotto forma di sussidi («grants»), raramente sotto forma di mutui vantaggiosi o di fidejussioni. Finora il GEF ha portato a termine oltre 4500 progetti in 165 Paesi. Diversamente dalla maggior parte delle altre istituzioni internazionali, non opera direttamente nei suddetti Paesi, bensì attraverso organizzazioni incaricate dell'implementazione dei progetti quali le agenzie dell'ONU o le banche multilaterali di sviluppo. Altre istituzioni nazionali, ONG e il

settore privato collaborano nell'ambito dei progetti e dei programmi finanziati dal GEF.

In quanto meccanismo di finanziamento di diverse convenzioni in materia di ambiente, il GEF dispone di requisiti eccellenti per promuovere sinergie. Infatti porta a termine progetti e programmi insieme a organizzazioni accreditate e a Paesi partner che, a loro volta, sostengono diversi obiettivi ambientali. La struttura finanziaria trasparente e il vantaggio di avvalersi di organizzazioni già esistenti e delle loro competenze consentono un impiego dei fondi estremamente efficace.

Il Consiglio esecutivo del GEF (GEF Council), che conta 32 membri, è composto di rappresentanti dei Paesi in sviluppo, dei Paesi in transizione e dei Paesi industrializzati. Attraverso i loro gruppi di voto, essi rappresentano tutti gli Stati membri del GEF. Tale composizione favorisce un largo sostegno all'orientamento strategico e ai programmi del GEF, come pure un impiego dei fondi efficace a livello dei singoli Paesi. La Svizzera è presente nel Consiglio esecutivo dal momento della fondazione del GEF e rappresenta il gruppo di voto che comprende Azerbaigian, Kazakistan, Kirghizistan, Tagikistan, Turkmenistan e Uzbekistan.

Affinché il GEF possa adempiere il suo ruolo di meccanismo di finanziamento delle principali convenzioni in materia di ambiente, è indispensabile che i Paesi donatori versino contributi sostanziali. Il GEF Trust Fund viene ricapitalizzato ogni quattro anni. A partire dalla sua prima capitalizzazione l'ammontare complessivo dei contributi versati è notevolmente aumentato (cfr. n. 3.1). Per la sua durata (metà 2018–metà 2022) il GEF-7 disporrà di fondi pari a 4,1 miliardi di dollari.

2.1.2 Il Fondo per l'ozono, il meccanismo di finanziamento per la protezione dello strato d'ozono

Il Fondo multilaterale per l'ozono, istituito nel 1990, finanzia dal 1991 i Paesi in sviluppo nell'attuazione del Protocollo di Montreal per la protezione dello strato di ozono. Il Fondo per l'ozono è considerato un precursore dei meccanismi multilaterali di finanziamento nel settore ambientale. L'attivazione di questo Fondo ha consentito di stabilire una connessione tra obblighi ambientali internazionali e un meccanismo di finanziamento offrendo, per la prima volta, a tutti i Paesi l'incentivo per partecipare a una convenzione ambientale multilaterale vincolante.

Grazie all'istituzione del Fondo per l'ozono e alla disponibilità dei relativi mezzi, i Paesi in sviluppo si sono impegnati a rinunciare entro il 2010 a qualsiasi forma di produzione e di utilizzazione di clorofluorocarburi (CFC) e halon ed entro il 2015 oppure il 2030 ad altre sostanze che impoveriscono lo strato d'ozono. Nel 2016, le Parti hanno deciso il quinto ampliamento del Protocollo (emendamento di Kigali), che prevede l'estensione del campo di applicazione a determinati idrofluorocarburi parzialmente alogenati (HCFC). Grazie a tale ampliamento i Paesi industrializzati e i Paesi in transizione si sono impegnati a ridurre gradualmente entro il 2036 la produzione e l'utilizzazione di HCFC. Per i Paesi in sviluppo valgono percorsi di riduzione leggermente differiti.

Il Fondo per l'ozono ha lo scopo di sostenere i Paesi in sviluppo nell'adempimento del Protocollo di Montreal. Finanzia infatti i costi aggiuntivi per gli investimenti e la gestione dovuti alle misure adottate nei processi industriali e artigianali per eliminare e sostituire le sostanze che impoveriscono lo strato di ozono. I principali ambiti interessati sono la refrigerazione e il condizionamento, le materie plastiche espansive e le bombole spray, la prevenzione degli incendi e le numerose utilizzazioni di solventi alogenati nei processi industriali. Il Fondo per l'ozono sostiene, oltre ai progetti di investimento, l'elaborazione di programmi nazionali, le attività di informazione e di formazione, nonché lo sviluppo e la gestione di strutture istituzionali in 145 Paesi in sviluppo (i cosiddetti uffici nazionali per l'ozono) create per attuare il Protocollo di Montreal. Inoltre è stato deciso di destinare in via prioritaria i mezzi del Fondo per l'ozono alle misure utili al raggiungimento degli obiettivi del Protocollo di Montreal e, quanto più possibile, alla riduzione dei cambiamenti climatici.

Il Fondo è amministrato da un Consiglio esecutivo composto in modo paritetico da rappresentanti di Paesi in sviluppo e Paesi industrializzati. I rappresentanti sono scelti in seno ai 14 gruppi di voto che comprendono tutte le Parti al Protocollo di Montreal. Ciò favorisce un largo sostegno all'orientamento strategico del Fondo per l'ozono e un impiego dei fondi efficace a livello dei singoli Paesi. La Svizzera appartiene al gruppo dei Paesi membri storici dell'AELS (Austria, Finlandia, Islanda, Liechtenstein, Norvegia, Svezia), che ha rappresentato dal 1997 al 1998 e dal 2010 al 2011, anche nel Consiglio esecutivo, e con tutta probabilità ricoprirà di nuovo questo ruolo dal 2020 al 2021.

Quattro organizzazioni internazionali hanno funzioni d'implementazione: UNDP, UNEP, UNIDO e Banca mondiale. Esse sostengono i Paesi in sviluppo nella stesura di programmi nazionali, studi di fattibilità e proposte di progetti.

Dal 1991 il Fondo per l'ozono è stato ricapitalizzato ogni triennio per nove periodi. Nell'attuale periodo 2018–2020 dispone di 540 milioni di dollari. Alla fine del 2020 dovrà essere decisa la ricapitalizzazione del Fondo per l'ozono per il periodo 2021–2023.

2.1.3 I Fondi specializzati per il clima LDCF e SCCF

Il *Least Developed Countries Fund (LDCF)*³ è stato istituito nel 2002 come componente del meccanismo di finanziamento della Conferenza delle Parti alla Convenzione quadro delle Nazioni Unite del 9 maggio 1992⁴ sui cambiamenti climatici (Convenzione sul clima). Nel 2015 è stato confermato anche quale parte del meccanismo di finanziamento dell'Accordo di Parigi sul clima. Questo Fondo si basa sui bisogni specifici dei Paesi meno sviluppati, particolarmente colpiti dai cambiamenti climatici e dalle loro conseguenze negative. Il Fondo fornisce quindi un accesso facilitato al sostegno e finanzia in particolare l'attuazione di programmi nazionali per l'adattamento ai cambiamenti climatici e piccoli progetti innovativi decentraliz-

³ www.thegef.org > Areas of Work > Climate Change > Adaptation > LDCF
⁴ RS 0.814.01

zati. Il Fondo verde per il clima⁵ (Green Climate Fund, GCF), molto più consistente, sostiene invece l'elaborazione di programmi di adattamento ai cambiamenti climatici. Infine, nei progetti sostenuti dal LDCF possono essere sperimentati nuovi approcci che potrebbero poi essere integrati nel GCF.

Lo *Special Climate Change Fund* (SCCF)⁶ è stato istituito nel 2001 come componente del meccanismo di finanziamento della Conferenza delle Parti alla Convenzione sul clima e nel 2015 è stato confermato anche quale parte del meccanismo di finanziamento dell'Accordo di Parigi sul clima. Il Fondo mette a disposizione altri finanziamenti per le misure di protezione del clima per i Paesi in sviluppo o in transizione per sostenere programmi di adattamento e per promuovere i trasferimenti di tecnologie. Lo SCCF si concentra su progetti piccoli ma molto innovativi. Il Fondo fornisce un contributo importante all'architettura dei finanziamenti per il clima, dal momento che il GCF può poi riprendere e applicare gli approcci rivelatisi efficaci.

Entrambi i fondi sono amministrati dal GEF e il Consiglio esecutivo del GEF funge anche da Consiglio esecutivo del LDCF e dello SCCF. Ciò mantiene bassi i costi di transazione e semplifica le sinergie. In questo contesto, qualora opportuno, componenti di adeguamento possono essere ad esempio integrate in programmi GEF e finanziate dallo SCCF e dal LDCF. Il GEF non finanzia alcuna misura di adattamento, bensì soltanto misure di riduzione. Un'integrazione del LDCF e dello SCCF nel GEF non è nell'interesse della Svizzera, in quanto i contributi forniti ai Fondi sarebbero soggetti a una ricapitalizzazione regolare.

Finora entrambi i Fondi sono stati finanziati in totale da 25 Paesi industrializzati. Come il GEF e il Fondo per l'ozono, anche entrambi i Fondi specializzati per il clima collaborano con organizzazioni selezionate per l'implementazione, che attuano i progetti in stretta cooperazione con i Paesi partner. Dalla sua istituzione il LDCF ha realizzato progetti in 51 Paesi per un importo complessivo di 1,2 miliardi di dollari, generando così all'incirca quattro volte i cofinanziamenti forniti dai suoi partner. Attualmente lo SCCF dispone di un portfolio comprendente 77 progetti per un totale complessivo di circa 350 milioni di dollari in 79 Paesi.

La domanda da parte dei Paesi in sviluppo per un finanziamento tramite il LDCF e lo SCCF aumenta in modo costante e il volume delle domande di progetto inoltrate e ritenute finanziabili dal comitato tecnico di vigilanza, composto da esperti scientifici indipendenti, supera ogni anno in misura notevole i mezzi disponibili.

La totalità dei contributi forniti dalla Svizzera a entrambi i Fondi è imputata all'APS.

⁵ www.gcfund.org

⁶ www.thegef.org > Areas of Work > Climate Change > Adaptation > SCCF

2.2 Le Convenzioni sull'ambiente e i loro meccanismi di finanziamento

2.2.1 La Convenzione sul clima, il Protocollo di Kyoto e l'Accordo di Parigi sul clima

Nel 1992 con la Convenzione sul clima la comunità internazionale degli Stati si è posta l'obiettivo di impedire perturbazioni antropiche pericolose del sistema climatico.

Nel 1997 il Protocollo di Kyoto⁷ ha stabilito per la prima volta obiettivi di riduzione vincolanti da un punto di vista giuridico per i Paesi industrializzati. La Svizzera lo ha ratificato nel 2003. A fine 2011, le Parti del Protocollo di Kyoto si sono accordate su un secondo periodo di adempimento (2013–2020) con nuovi obiettivi di riduzione quantificati per le emissioni di gas serra; un anno dopo hanno formalizzato tali obiettivi approvando l'emendamento di Doha al Protocollo di Kyoto⁸. Con l'approvazione di questo emendamento e della revisione della legge del 23 dicembre 2011⁹ sul CO₂ la Svizzera si impegna a ridurre entro il 2020 le emissioni di gas serra di almeno il 20 per cento rispetto al livello del 1990.

L'Accordo di Parigi sul clima¹⁰, concluso nel 2015, è un accordo sul clima globale, dinamico e vincolante dal punto di vista giuridico, che obbliga tutti i Paesi a ridurre gradualmente le emissioni di gas serra generate, ad adottare provvedimenti per adattarsi alle conseguenze dei cambiamenti climatici e a orientare i flussi finanziari a un'evoluzione che preveda emissioni ridotte di gas serra e sia in grado di resistere ai cambiamenti climatici. A differenza della Convenzione sul clima e del Protocollo di Kyoto, l'Accordo di Parigi obbliga per la prima volta tutte le Parti a formulare obiettivi concreti di riduzione delle emissioni e ad adottare misure volte al loro raggiungimento a livello nazionale; ciò pone fine alla distinzione rigida tra Paesi in sviluppo e Paesi industrializzati. La Svizzera ha ratificato l'Accordo di Parigi sul clima nell'autunno 2017¹¹, impegnandosi in particolare a ridurre entro il 2030 le emissioni di gas serra del 50 per cento rispetto al livello del 1990.

Il finanziamento per il clima

Oltre a contenere la dichiarazione sulla riduzione dei gas serra, gli articoli 4 e 11 della Convenzione sul clima stabiliscono anche gli impegni finanziari dei Paesi industrializzati per l'attuazione della Convenzione stessa nei Paesi in sviluppo. Anche l'Accordo di Parigi sul clima prevede impegni finanziari per i Paesi industrializzati, al fine di sostenere i Paesi in sviluppo nell'attuazione dell'Accordo stesso. A tal fine pure altri Paesi sono invitati a fornire il proprio sostegno. Gli impegni corrispondenti sono definiti nell'articolo 9 dell'Accordo di Parigi. Il meccanismo di finanziamento stabilito nella Convenzione sul clima e nell'Accordo di Parigi sul clima è reso operativo tramite il GEF, il GCF e altri Fondi.

⁷ RS **0.814.011**

⁸ unfccc.int/files/kyoto_protocol/application/pdf/kp_doha_amendment_english.pdf

⁹ RS **641.71**

¹⁰ RS **0.814.012**

¹¹ FF **2017** 265

In occasione della Conferenza delle Parti alla Convenzione sul clima del 2010 a Cancún, i Paesi sviluppati hanno convenuto di rendere disponibili congiuntamente, a partire dal 2020, 100 miliardi di dollari l'anno provenienti da fonti di finanziamento pubbliche, private e alternative per misure di protezione del clima da adottare nei Paesi in sviluppo. In contropartita questi ultimi si impegnano a ridurre le emissioni di gas serra e a redigere rapporti trasparenti in merito. Non è stata definita una chiave di ripartizione tra i Paesi sviluppati e il rapporto tra mezzi pubblici, privati e alternativi è rimasto aperto. Partiamo dal presupposto che il contributo equo fornito dalla Svizzera all'obiettivo di finanziamento comune dovrebbe attestarsi a 450–600 milioni di dollari l'anno¹². L'obiettivo di finanziamento approvato a Cancún è stato confermato nel dicembre 2015 a Parigi in occasione della Conferenza delle Parti con validità fino al 2025. Al contempo è stato deciso che i Paesi sviluppati devono redigere a intervalli regolari rapporti sui mezzi messi a disposizione sotto forma di finanziamento internazionale per il clima. Anche altri Stati sono incoraggiati a redigere tali rapporti.

Dal 1992 il finanziamento per il clima è un elemento fondamentale del finanziamento globale per l'ambiente e, di conseguenza, anche una componente centrale del GEF, che dalla sua istituzione finanzia misure di protezione del clima in Paesi in sviluppo e in Paesi in transizione, confermando così il suo ruolo centrale di istituzione operativa del meccanismo di finanziamento della Convenzione sul clima e dell'Accordo di Parigi sul clima.

Nei prossimi anni la transizione verso un'economia rispettosa del clima e l'adattamento alle conseguenze inevitabili dei cambiamenti climatici richiederanno grandi investimenti nei Paesi in sviluppo e in quelli industrializzati. Secondo uno degli obiettivi prioritari dell'Accordo di Parigi, contenuto nell'articolo 2 capoverso 1 lettera c, occorre pertanto rendere i flussi finanziari compatibili con un percorso che conduca a uno sviluppo a basse emissioni di gas a effetto serra e resiliente ai cambiamenti climatici.

I Fondi nell'ambito della Convenzione sul clima, del Protocollo di Kyoto e dell'Accordo di Parigi sul clima

Accanto al GEF, che costituisce la parte ufficiale del loro meccanismo di finanziamento, al LCDF e allo SCCF (cfr. n. 2.1.3), nell'ambito della Convenzione sul clima, del Protocollo di Kyoto e dell'Accordo di Parigi sul clima sono stati istituiti altri fondi. Nel quadro delle sue decisioni la Conferenza delle Parti alla Convenzione sul clima può definire direttive strategiche per tutti questi fondi:

- il *GCF*, istituito nel 2010 dalla Conferenza delle Parti alla Convenzione sul clima, è dal 2015 l'istituzione operativa del meccanismo di finanziamento. Il GCF sostiene i Paesi in sviluppo nella riduzione delle emissioni di gas serra e nel loro adattamento alle conseguenze dei cambiamenti climatici. In questo contesto occorre tenere conto soprattutto delle esigenze dei Paesi in sviluppo particolarmente vulnerabili alle conseguenze dei cambiamenti climatici.

¹² Finanziamento internazionale per il clima (2017), Rapporto del Consiglio federale del 2 luglio 2015 in adempimento del postulato 15.3798 della Commissione della politica estera del Consiglio nazionale.

43 Paesi hanno partecipato alla capitalizzazione del GCF nel 2015, dotato di 10,3 miliardi di dollari;

- *l'Adaptation Fund, previsto dal Protocollo di Kyoto, finanzia progetti per l'adattamento ai cambiamenti climatici nei Paesi in sviluppo. Questo Fondo è stato dotato di una fonte di finanziamento innovativa: è infatti alimentato mediante una tassa sui certificati (commerciabili a livello internazionale) di riduzione delle emissioni risultanti da progetti per la protezione del clima. Questa fonte di finanziamento è stata ulteriormente ampliata nell'ambito delle modifiche apportate al Protocollo di Kyoto per il suo secondo periodo di adempimento e può inoltre essere integrata da contributi volontari degli Stati donatori. Il GEF assume le funzioni di segretariato per l'Adaptation Fund.*

Tutti i fondi sopra menzionati sono stati confermati nel quadro dell'Accordo di Parigi sul clima quale parte dell'architettura dei finanziamenti per il clima, sebbene soltanto il GEF e il GCF siano unità operative del meccanismo di finanziamento e comportino pertanto un processo di ricapitalizzazione. Una modifica dell'architettura dei finanziamenti per il clima dovrebbe essere approvata dalla Conferenza delle Parti alla Convenzione quadro sul clima e all'Accordo di Parigi sul clima; al momento non è prevista.

All'interno di tale architettura di finanziamento i campi di attività del Fondo dovranno essere distinti ancora meglio gli uni dagli altri: il GCF dovrebbe diventare l'attore principale tra i fondi multilaterali nell'ambito del finanziamento internazionale per il clima e assumere in particolare il finanziamento di grandi progetti trasformativi a favore del clima. Il LDCF, lo SCCF e l'Adaptation Fund devono continuare a realizzare piccoli progetti decentralizzati nell'ambito dell'adattamento e sperimentare approcci innovativi da applicare poi nel GCF. A lungo termine il GEF deve concentrarsi in particolare su progetti che sfruttino le sinergie, portando al contempo a buoni risultati in numerosi settori ambientali.

La settima ricapitalizzazione del GEF prevede di investire 798 milioni di dollari, pari al 20 per cento del budget globale, in misure di protezione del clima in Paesi in sviluppo e in Paesi in transizione. Pertanto, la quota destinata al clima nel GEF è stata ridotta di 462 milioni rispetto alla sesta ricapitalizzazione (GEF-6). Ciò è dovuto in primo luogo al fatto che dal 2016 il GCF è pienamente operativo e sono stati applicati i primi elementi dell'integrazione strategica sopra menzionata. Nonostante la carenza di mezzi nel settore climatico del GEF, tenendo maggiormente conto degli aspetti climatici nell'ambito dell'elaborazione dei progetti sarà possibile migliorare i risultati in materia di protezione del clima.

2.2.2 La Convenzione sulla diversità biologica e i suoi Protocolli di Cartagena e di Nagoya

La Convenzione sulla diversità biologica è entrata in vigore nel 1993 e conta attualmente 196 Parti contraenti. Si tratta dell'unico accordo internazionale per la protezione e l'utilizzazione sostenibile su scala planetaria della biodiversità, considerata nelle sue tre dimensioni, segnatamente dei geni, delle specie e degli ecosistemi. Dall'entrata in vigore della Convenzione sono stati adottati due Protocolli.

Il Protocollo di Cartagena del 29 gennaio 2000¹³ sulla biosicurezza relativo alla Convenzione sulla diversità biologica è entrato in vigore nel 2003. Il suo scopo è di garantire che gli organismi geneticamente modificati, con un potenziale impatto negativo sulla biodiversità, possano da un lato essere esportati solo nei Paesi che acconsentono esplicitamente all'importazione dopo averne ponderato i rischi e dall'altro essere trasportati e utilizzati in condizioni di sicurezza. Nel 2010 è stato completato dal Protocollo aggiuntivo di Nagoya–Kuala Lumpur¹⁴ che prevede regole e procedure internazionali sulla responsabilità e il risarcimento in caso di danni provocati alla biodiversità da organismi geneticamente modificati.

Nel 2014 è entrato in vigore il Protocollo di Nagoya sull'accesso alle risorse genetiche e la giusta ed equa condivisione dei benefici derivanti dalla loro utilizzazione (Protocollo di Nagoya)¹⁵.

Nel 2010 gli Stati contraenti alla Convenzione sulla diversità biologica hanno adottato un Piano strategico globale per la biodiversità 2011–2020 che prevede 20 obiettivi («Aichi Targets»). Scopo di questo Piano è promuovere un'attuazione coerente ed efficace delle Convenzioni e dei Protocolli rilevanti per la biodiversità. Al raggiungimento degli «Aichi Targets» non contribuiscono solo la Convenzione sulla diversità biologica e i suoi Protocolli, ma anche altri accordi simili come segnatamente la Convenzione del 3 marzo 1973¹⁶ sul commercio internazionale delle specie di fauna e di flora selvatiche minacciate di estinzione (CITES), il Trattato internazionale del 3 novembre 2001¹⁷ sulle risorse fitogenetiche per l'alimentazione e l'agricoltura o la Convenzione del 2 febbraio 1971¹⁸ sulle zone umide d'importanza internazionale segnatamente come habitat degli uccelli acquatici e palustri (Convenzione di Ramsar). Anche per questi accordi si accede ai fondi del GEF conformemente alle direttive strategiche disposte dalla Conferenza delle Parti alla Convenzione sulla diversità biologica per il GEF stesso.

Il finanziamento per la biodiversità

Per l'adempimento dei loro impegni nell'ambito della Convenzione sulla diversità biologica e dei relativi Protocolli, tutti i Paesi devono mobilitare in via prioritaria risorse nazionali. Tuttavia, la Conferenza delle Parti si è accordata sull'obiettivo del raddoppio poiché i Paesi in sviluppo devono ancora ricorrere al sostegno esterno per poter adempiere pienamente i loro impegni. Oltre a contenere la dichiarazione di tutti gli Stati sulla protezione della biodiversità, l'articolo 20 della Convenzione stabilisce anche gli impegni finanziari dei Paesi industrializzati per l'adempimento della Convenzione nei Paesi in sviluppo. La Conferenza delle Parti tenutasi nel 2012 si è accordata su un raddoppio entro il 2015 dei flussi di finanziamento provenienti dai Paesi industrializzati e destinati ai Paesi in sviluppo per favorire la biodiversità. Tali flussi dovranno poi essere mantenuti al livello raggiunto. La Svizzera ha approvato la decisione di consenso con la riserva del raddoppio dei mezzi entro il 2020.

¹³ RS **0.451.431**

¹⁴ <http://bch.cbd.int> > The Protocol > Supplementary Protocol > The Nagoya–Kuala Lumpur Supplementary Protocol on Liability and Redress to the Cartagena Protocol

¹⁵ FF **2014** 2653

¹⁶ RS **0.453**

¹⁷ RS **0.910.6**

¹⁸ RS **0.451.45**

Il GEF è il meccanismo ufficiale di finanziamento della Convenzione sulla diversità biologica e dei relativi Protocolli e, perciò, costituisce lo strumento fondamentale del sostegno esterno ai Paesi in sviluppo per favorire la biodiversità. Questo sostegno è rivolto in particolare alle seguenti misure: gestione sostenibile delle zone protette e utilizzazione sostenibile della biodiversità, miglioramento delle condizioni quadro politiche e normative per la protezione della biodiversità, rafforzamento delle capacità per l'adempimento dei suddetti Protocolli nonché messa a punto di strategie e piani d'azione nazionali per l'attuazione degli «Aichi Targets» a livello nazionale.

Nella settima ricapitalizzazione del GEF la biodiversità rappresenta con circa 1287 milioni di dollari, pari a circa il 32 per cento del budget globale, il settore con maggiore dotazione finanziaria.

2.2.3 Convenzioni e Protocolli nel settore dei prodotti chimici e dei rifiuti pericolosi

Nel settore dei prodotti chimici e dei rifiuti pericolosi esistono globalmente cinque Convenzioni e un Protocollo:

- *Convenzione di Basilea* del 22 marzo 1989¹⁹ sul controllo dei movimenti oltre frontiera di rifiuti pericolosi e sulla loro eliminazione;
- *Convenzione di Vienna e Protocollo di Montreal* per la protezione dello strato di ozono;
- *Convenzione di Rotterdam* del 10 settembre 1998²⁰ concernente la procedura di assenso preliminare con conoscenza di causa per taluni prodotti chimici e antiparassitari pericolosi nel commercio internazionale;
- *Convenzione di Stoccolma* del 22 maggio 2001²¹ sugli inquinanti organici persistenti (Convenzione POP);
- *Convenzione di Minamata* del 10 ottobre 2013²² sul mercurio (Convenzione sul mercurio).

Per completare le diverse Convenzioni e coordinare le diverse attività, nel 2006 la comunità degli Stati ha deciso di adottare una strategia di gestione dei prodotti chimici a livello mondiale (SAICM)²³ con l'obiettivo di ridurre quanto più possibile entro il 2020 gli effetti nocivi dei prodotti chimici sulla salute umana e sull'ambiente. Tale strategia coordina a livello globale le attività già in corso in materia di sicurezza dei prodotti chimici. A tal fine nel GEF-7 sono previsti circa 13 milioni di dollari.

La Convenzione di Vienna e il Protocollo di Montreal per la protezione dello strato di ozono hanno definito in via prioritaria il Fondo multilaterale per l'ozono come meccanismo di finanziamento (cfr. n. 2.1.2).

¹⁹ RS **0.814.05**

²⁰ RS **0.916.21**

²¹ RS **0.814.03**

²² RS **0.814.82**

²³ www.saicm.org

Il GEF è il meccanismo di finanziamento della Convenzione POP, della Convenzione sul mercurio e, in parte, del Protocollo di Montreal. Le conferenze delle Parti alle diverse Convenzioni possono impartire direttive strategiche al GEF nell'ambito delle loro decisioni.

Globalmente, gli Stati hanno riconosciuto l'aumento dei compiti del GEF nel campo dei prodotti chimici e dei rifiuti e hanno aumentato di circa l'8 per cento, da 554 a 597 milioni di dollari, i mezzi per il GEF-7 in rapporto alla precedente ricapitalizzazione.

La Convenzione di Vienna e il Protocollo di Montreal per la protezione dello strato di ozono

La Convenzione di Vienna e il Protocollo di Montreal per la protezione dello strato di ozono sono stati firmati rispettivamente nel 1985 e nel 1987. Questi accordi internazionali si propongono di proteggere lo strato di ozono dalle sostanze di sintesi che lo impoveriscono.

Il Protocollo di Montreal prescrive la riduzione progressiva e, infine, il divieto della fabbricazione e del consumo dei principali inquinanti che impoveriscono lo strato di ozono (CFC, HCFC, halon, tetracloruro di carbonio e bromuro di metile). Molte delle sostanze che impoveriscono lo strato di ozono sono anche potenti gas serra. Nei Paesi industrializzati la maggior parte di queste sostanze è vietata dal 1996. Dal 2010 il divieto delle sostanze altamente nocive per lo strato di ozono (CFC e halon) è entrato gradualmente in vigore anche nei Paesi in sviluppo.

Mentre la Convenzione di Vienna formula obiettivi generali di ricerca e di protezione, senza prescrivere misure concrete, il Protocollo di Montreal definisce obiettivi vincolanti, che contemplano calendari per la riduzione delle sostanze pertinenti e scadenze per il blocco della produzione e del consumo di diversi gruppi di sostanze. A questo proposito ai Paesi in sviluppo sono concessi, in media, dieci anni in più rispetto ai Paesi industrializzati.

Nel 2007, con il divieto degli HCFC, le Parti hanno notevolmente rafforzato le disposizioni del Protocollo. Oltre a possedere proprietà che impoveriscono l'ozono, queste sostanze hanno anche un notevole potenziale di effetto serra. Le nuove disposizioni hanno conseguenze soprattutto sui Paesi in sviluppo che si impegnano a eliminare gradualmente entro il 2040 la produzione e il consumo di queste sostanze.

Nell'ottobre 2016 a Kigali (Ruanda) le Parti hanno deciso il quinto ampliamento del Protocollo (emendamento di Kigali)²⁴ che prevede l'estensione del campo di applicazione a determinati HCFC. I Paesi industrializzati e quelli in transizione devono pertanto ridurre gradualmente entro il 2036 la produzione e l'utilizzazione degli HCFC al 15 per cento del livello di riferimento (produzione e utilizzazione media nel periodo 2011–2013). Anche i Paesi in sviluppo mirano a una riduzione significativa, seppur con percorsi di riduzione leggermente differiti. La Convenzione entrerà in vigore con tutta probabilità il 1° gennaio 2019. Fatta salva l'approvazione da parte del Consiglio federale, la Svizzera ratificherà l'emendamento di Kigali nel 2018.

²⁴ Decisione XXVIII/1 della 29ª riunione delle Parti al Protocollo di Montreal.

La Convenzione di Vienna e il Protocollo di Montreal sono considerati un indiscutibile successo della cooperazione internazionale in campo ambientale. Hanno infatti rappresentato il segnale dell'abbandono su scala planetaria della produzione e dell'utilizzo dei CFC.

Il meccanismo di finanziamento della Convenzione di Vienna e del Protocollo di Montreal

Oltre a contenere la dichiarazione sulla protezione dello strato di ozono, l'articolo 10 del Protocollo di Montreal prescrive gli impegni finanziari dei Paesi industrializzati per l'adempimento della Convenzione di Vienna nei Paesi in sviluppo. Inoltre costituisce la base legale del Fondo multilaterale per l'ozono che concede ai Paesi in sviluppo altri aiuti finanziari e tecnici necessari affinché possano rispettare i loro impegni.

Le prime analisi del fabbisogno mostrano che la necessità di sostegno da parte del Fondo per l'ozono per l'attuazione dell'emendamento di Kigali aumenterà in modo notevole nei prossimi anni. Conformemente alla chiave di ripartizione attuale, l'aliquota della Svizzera per il periodo 2018–2020 è pari all'1,7238 per cento.

Il GEF integra l'intervento del Fondo per l'ozono fornendo mezzi ai Paesi in transizione. Con circa 23 milioni di dollari per i prossimi quattro anni il programma per l'ozono finanzia progetti specifici volti a ridurre ulteriormente la produzione e l'uso di sostanze che impoveriscono lo strato di ozono. L'importo utilizzato rimane invariato rispetto al periodo precedente.

La Convenzione di Stoccolma (Convenzione POP)

Gli inquinanti organici persistenti (Persistent Organic Pollutants, POP) sono sostanze chimiche tossiche difficilmente degradabili. Possono diffondersi a livello planetario attraverso l'aria, l'acqua e la catena alimentare e rappresentano un pericolo per l'uomo e l'ambiente. Tra questi inquinanti si annoverano ad esempio il pesticida DDT e prodotti chimici industriali nocivi per l'ambiente come i bifenili policlorurati (PCB), impiegati principalmente nei condensatori e come plastificanti.

La Convenzione POP è entrata in vigore nel 2004 e riunisce oggi 182 Stati membri. Gli Stati membri si impegnano a non produrre e a non utilizzare più le sostanze elencate nonché a impedirne l'importazione e l'esportazione in modo da fermare l'immissione di questi inquinanti nell'ambiente. Attualmente gli inquinanti disciplinati nella Convenzione sono 33. L'elenco viene integrato alla luce di nuove conoscenze scientifiche.

Il meccanismo di finanziamento della Convenzione POP

Oltre a contenere la dichiarazione sulla riduzione e l'eliminazione delle sostanze e sull'impegno di tutte le Parti ad attuare la Convenzione, l'articolo 13 della Convenzione POP stabilisce anche gli impegni finanziari dei Paesi industrializzati. Questi ultimi, per rispettare i propri impegni, necessitano di mezzi supplementari, poiché l'ulteriore riduzione e l'eliminazione delle sostanze determina notevoli costi aggiuntivi. Le sostanze e le tecnologie sostitutive sono dispendiose e, senza un aiuto internazionale, molti Paesi in sviluppo non sarebbero in grado di finanziarle.

L'articolo 14 della Convenzione indica il GEF come meccanismo ufficiale di finanziamento della Convenzione POP. Nell'ambito dei negoziati per la settima ricapitalizzazione, gli Stati hanno deciso di investire in questo settore prioritario circa 357 milioni di dollari nei prossimi quattro anni.

La Convenzione di Minamata (Convenzione sul mercurio)

La Convenzione di Minamata sul mercurio, entrata in vigore nel 2017, è stata sottoscritta finora da 128 Stati e ratificata da 92 Stati.

La Convenzione stabilisce norme vincolanti di diritto internazionale per la gestione e l'utilizzo del mercurio. Grazie alla Convenzione l'impiego di questa sostanza tossica viene il più possibile ridotto nel ciclo dell'economia e delle sostanze, mentre per il restante mercurio sono fissate norme per la protezione dell'ambiente e della salute.

Questa Convenzione vieta l'apertura di nuove miniere di mercurio e limita l'esercizio di quelle esistenti. Il commercio internazionale di questo metallo viene ridotto. I prodotti contenenti mercurio saranno vietati a partire dal 2020 e i processi industriali lo saranno, a seconda della loro tipologia, rispettivamente dal 2018 o dal 2025, dato che esistono alternative equiparabili. Per prodotti e processi specifici le Parti possono chiedere deroghe per un massimo di dieci anni. L'impiego di amalgama dentale contenente mercurio non è completamente vietato, ma è ridotto attraverso l'adozione di adeguate misure. I Paesi in cui si pratica l'estrazione artigianale di oro su piccola scala sono tenuti a limitare l'utilizzo di mercurio in questo settore, con l'obiettivo, nel limite del possibile, di abbandonarlo del tutto. Per le principali fonti di emissione (soprattutto le centrali a carbone) sono previste misure di contenimento delle emissioni. Inoltre sono disciplinati il deposito provvisorio, sicuro e rispettoso dell'ambiente, di scorte non utilizzate e di rifiuti di mercurio, la gestione corretta e lo smaltimento dei rifiuti di questo metallo.

Il meccanismo di finanziamento della Convenzione sul mercurio

Oltre a contenere la dichiarazione sulla riduzione e la regolamentazione dell'impiego del mercurio, l'articolo 13 della Convenzione sul mercurio stabilisce anche gli impegni finanziari di tutte le Parti per l'adempimento della Convenzione nei Paesi in sviluppo. In questo articolo il GEF è definito come meccanismo di finanziamento della Convenzione. Proprio il ruolo centrale del GEF nell'adempimento della Convenzione sul mercurio spiega lo stanziamento nel GEF-7 di circa 205 milioni di dollari (rispetto ai 141 mio. di dollari nel GEF-6) destinati a progetti per l'attuazione della Convenzione stessa.

2.2.4 La Convenzione per la lotta contro la desertificazione

La Convenzione delle Nazioni Unite del 17 giugno 1994²⁵ sulla lotta contro la desertificazione nei Paesi gravemente colpiti dalla siccità o dalla desertificazione, in particolare in Africa (UNCCD) è in vigore dal 1996. Obiettivo della Convenzione è lottare contro la desertificazione e il deterioramento dei suoli, come pure attenuare le

²⁵ RS 0.451.1

conseguenze negative della siccità. Le Parti si impegnano a utilizzare in modo parsimonioso e sostenibile le risorse naturali nelle regioni minacciate dalla desertificazione, segnatamente in Africa. Ciò allo scopo di salvaguardare la produttività della superficie agricola utile e di migliorare le condizioni di vita degli abitanti di quelle regioni. La Convenzione promuove partenariati tra i Paesi industrializzati e i Paesi in sviluppo nonché il coinvolgimento attivo delle popolazioni locali nell'attuazione di tutte le misure.

Il meccanismo di finanziamento dell'UNCCD

Oltre a contenere la dichiarazione sulla lotta contro la desertificazione, gli articoli 4 e 6 dell'UNCCD prescrivono gli impegni finanziari dei Paesi industrializzati per l'adempimento della Convenzione nei Paesi in sviluppo. Dal 2003 il GEF funge da meccanismo ufficiale di finanziamento dell'UNCCD. Nell'ambito delle decisioni della loro conferenza, le Parti alla Convenzione possono impartire direttive strategiche al GEF. Quest'ultimo sostiene gli obiettivi della Convenzione tramite i mezzi di cui dispone nel settore prioritario «deterioramento dei suoli». Gli Stati hanno riconosciuto l'aumento del fabbisogno per lottare contro il deterioramento dei suoli, per cui nel GEF-7 sono investiti circa 473 milioni di dollari (11,7 % dei mezzi del Fondo) per la lotta contro la desertificazione, pari quindi a un aumento di circa il 10 per cento rispetto all'ultima ricapitalizzazione (GEF-6: 431 mio. di dollari).

2.2.5 Acque internazionali

Nel settore prioritario «acque internazionali» il GEF si dedica alla protezione delle acque transfrontaliere. Tra queste si annoverano i grandi ecosistemi marini, i bacini imbriferi di fiumi e di laghi nonché le falde acquifere che si estendono su diversi Paesi. Spesso tali acque sono utilizzate in modo difforme e non sostenibile, con conseguenti possibili conflitti, sfruttamento eccessivo delle basi naturali della vita e un aumento della povertà. Pertanto, con i suoi progetti, il GEF promuove la cooperazione tra Parti rivierasche come pure la messa a punto di piani strategici per la gestione congiunta e sostenibile delle risorse idriche. A questo proposito sostiene le riforme politiche, giuridiche e istituzionali ed effettua investimenti mirati per l'utilizzazione sostenibile e la salvaguardia di questi ecosistemi. Nel GEF-7 sono investiti complessivamente circa 461 milioni di dollari (11,4 % dei mezzi del Fondo) e quindi un importo di poco superiore a quello del periodo precedente (GEF-6: ca. 456 mio. di dollari) per la protezione delle acque transfrontaliere.

2.3 Effetti dei Fondi per l'ambiente

2.3.1 Efficacia del GEF

Efficacia della strategia del GEF

Le attività del GEF si basano sulla strategia GEF 2020 (GEF, 2015) approvata dal Consiglio esecutivo, che identifica le cause principali della distruzione dell'ambiente globale e definisce le priorità di contenuto e i principi operativi più importanti.

L'efficacia della strategia precedente e di quella attuale è stata presa in esame dall'ufficio indipendente per il monitoraggio e la valutazione del GEF. La valutazione relativa al GEF-6 (GEF IEO, 2017) giunge alle seguenti constatazioni:

- il GEF, con i suoi progetti e programmi, raggiunge tuttora risultati superiori alla media rispetto ad altre istituzioni di finanziamento;
- gli interventi del GEF hanno consentito di ridurre l'impatto dell'attività antropica sull'ambiente tramite misure mirate;
- il GEF ha raggiunto gli obiettivi di contenuto del GEF-5 e ampiamente anche la maggior parte degli obiettivi del GEF-6;
- il GEF ha rivestito un ruolo fondamentale e ha sostenuto un processo di trasformazione, in primo luogo integrando le tematiche ambientali in altri settori;
- i progetti e programmi che trattano contemporaneamente diversi settori prioritari del GEF hanno maggiori possibilità di successo, in particolare in relazione alle cause principali della distruzione dell'ambiente. Ciò nonostante, tali progetti e programmi sono anche più difficili da gestire a causa dell'elevata complessità che presentano.

L'ufficio indipendente di valutazione ha fornito le raccomandazioni seguenti per l'orientamento strategico futuro e la programmazione nel quadro della settima ricapitalizzazione del GEF:

- il GEF opera in un mondo in rapida evoluzione e deve continuare a perseguire la strategia 2020, vale a dire ad affrontare le cause principali della distruzione dell'ambiente globale. Il GEF riveste un ruolo chiave strategico in particolare nei settori della biodiversità, delle acque transfrontaliere, della desertificazione nonché dei prodotti chimici e dei rifiuti, poiché solo pochi altri attori forniscono sostegno in questi settori del GEF;
- al fine di raggiungere un'efficacia trasformativa nei settori prioritari del GEF, l'istituzione deve continuare a concentrarsi sulla riduzione delle cause della distruzione dell'ambiente globale nonché, soprattutto, a sostenere la riforma di politiche e legislazioni nei Paesi beneficiari;
- il GEF deve continuare a programmare i suoi mezzi in modo integrativo in tutti i settori di attività e basare i suoi interventi sulle conoscenze scientifiche più recenti;
- la cerchia dei Paesi donatori deve essere ampliata e il settore privato va coinvolto in misura maggiore, affinché il GEF possa mobilitare più risorse e soddisfare così il fabbisogno crescente (p. es. con l'entrata in vigore della Convenzione sul mercurio);
- il monitoraggio costante e l'esame dei risultati devono essere rafforzati ulteriormente, affinché il GEF possa perseguire ancora meglio l'efficacia dei suoi progetti, reagire con rapidità a sviluppi indesiderati e condividere nuove conoscenze con altre istituzioni.

Efficacia dei progetti del GEF e obiettivi per il GEF-7

Dal 1991 il GEF ha investito circa 16,2 miliardi di dollari di mezzi propri in oltre 4500 progetti realizzati in 165 Paesi (GEF IEO, 2017). Grazie a un tasso elevato di cofinanziamento (pari a sei volte i mezzi propri investiti), sono stati mobilitati complessivamente circa 100 miliardi di dollari. Si tratta di risorse provenienti da fonti nazionali dei Paesi beneficiari, da finanziamenti aggiuntivi delle banche multilaterali di sviluppo (mutui compresi), da donatori bilaterali come pure dal settore privato. Ciò evidenzia la funzione di precursore e la forza di mobilitazione del GEF.

L'ufficio indipendente per il monitoraggio e la valutazione del GEF è incaricato di verificare l'efficacia dei progetti finanziati. Ogni quattro anni sottopone le attività del Fondo a una valutazione esterna approfondita e indipendente. A proposito dei progetti, il sesto bilancio globale del GEF concluso nel 2017 (GEF IEO, 2017) certifica l'elevato livello dei risultati, superiore alla media, l'evidente efficacia nel raggiungimento degli obiettivi ambientali globali e la fondamentale importanza per l'attuazione delle convenzioni e per i Paesi beneficiari.

Nell'ambito dei negoziati per la ricapitalizzazione i risultati della valutazione esterna e la strategia GEF 2020 sono stati integrati nella programmazione per il GEF-7, inoltre sono stati definiti gli obiettivi elencati di seguito. Il loro raggiungimento deve essere esaminato costantemente nell'ambito del GEF-7:

- grazie a investimenti per la promozione del rendimento energetico e delle energie rinnovabili, per tecnologie rispettose del clima e per misure di protezione del clima integrate, nel settimo periodo di ricapitalizzazione il GEF con i suoi progetti porterà a una riduzione delle emissioni di gas serra pari a 1,723 miliardi di tonnellate di CO₂ equivalenti;
- quale contributo all'attuazione della Convenzione sulla diversità biologica e della Convenzione sulla desertificazione il GEF proteggerà nel complesso 226 milioni di ettari di suolo e acque, contribuirà all'utilizzazione più sostenibile di 381 milioni di ettari di suolo e acque e rinaturerà 7 milioni di ettari di suolo, arginando così l'aumento della desertificazione;
- grazie a progetti e programmi del GEF, durante il GEF-7 il 15 per cento in più dei proventi globali della pesca dovrà provenire dalla pesca sostenibile e lo sfruttamento eccessivo dovrà essere ridotto in modo percepibile;
- i progetti del GEF dovranno anche consentire la valorizzazione e la protezione di ecosistemi acquatici. Ad esempio, 35 acque transfrontaliere (acqua dolce e salata) saranno amministrate in modo più sostenibile quale parte del GEF-7;
- durante il GEF-7 i progetti nei settori dei prodotti chimici e dei rifiuti dovranno consentire di eliminare o evitare complessivamente 108 000 tonnellate di rifiuti tossici.

2.3.2 Efficacia del Fondo per l'ozono

Dal 1991 alla fine del 2017 il Fondo per l'ozono ha autorizzato lo stanziamento di 3,6 miliardi di dollari per progetti in 148 Paesi in sviluppo. Grazie all'attuale stato di attuazione dei progetti finora autorizzati mediante il Fondo, nei Paesi interessati è stato possibile ottenere una riduzione della quantità di sostanze che impoveriscono lo strato di ozono pari a 488 909 tonnellate di CFC equivalenti²⁶. Questi dati sottolineano il ruolo centrale del Fondo nella protezione dello strato di ozono. Secondo alcune stime, il Fondo stesso ha permesso di ridurre circa il 90 per cento di queste sostanze nocive nei Paesi in sviluppo.

Progetti e programmi sono oggetto di valutazioni periodiche, le quali confermano che il Fondo per l'ozono impiega le sue risorse con efficacia e detiene un ruolo centrale nella graduale rinuncia alle sostanze nocive.

Tenuto conto del previsto ampliamento del campo d'applicazione del Protocollo di Montreal e dell'elevata efficacia del Fondo per l'ozono, quest'ultimo acquisterà in futuro maggiore importanza, data la sua centralità ai fini di un'efficiente protezione dello strato di ozono.

2.3.3 Efficacia dei Fondi specializzati per il clima LDCF e SCCF amministrati dal GEF

IL LDCF ha assunto un ruolo importante nell'ambito dell'adattamento ai cambiamenti climatici dei Paesi più poveri e vulnerabili del mondo. Questi Paesi economicamente deboli devono usare con grande oculatezza sia i mezzi propri che i fondi internazionali. I piani nazionali per l'adattamento ai cambiamenti climatici messi a punto con l'aiuto del GEF hanno portato a una maggiore consapevolezza degli effetti dei cambiamenti climatici. Gli Stati hanno così costituito le basi per decidere in quali misure di adattamento investire in via prioritaria. 51 dei Paesi meno sviluppati dispongono oggi di programmi nazionali di adattamento e quindi di uno strumento politico fondamentale per affrontare i cambiamenti climatici. Inoltre sono stati finanziati 172 progetti volti a realizzare tali programmi e piani nei Paesi più poveri. Il 63,7 per cento dei fondi è confluito in Paesi africani. Dozzine di progetti, soprattutto nei settori della sicurezza alimentare e dell'agricoltura, hanno permesso di adottare misure urgenti che hanno contribuito all'adattamento ai cambiamenti climatici e migliorato notevolmente le condizioni di vita delle fasce più povere della popolazione, riducendo in modo notevole la loro vulnerabilità (GEF IEO, 2016).

Lo SCCF sostiene i Paesi in sviluppo nell'adattamento ai cambiamenti climatici e favorisce il trasferimento di tecnologie rispettose dell'ambiente. I progetti dello SCCF sono molto rilevanti per l'attuazione delle raccomandazioni della Convenzione sul clima nonché degli obiettivi nazionali di adattamento e di sviluppo sostenibile dei Paesi beneficiari. Secondo l'ufficio indipendente per il monitoraggio e la valutazione i progetti dello SCCF sono molto innovativi, portano a risultati concreti e possono fungere da progetti pilota per future attività di adattamento più ampie e

²⁶ www.multilateralfund.org > Information and Media

ripetibili. L'82 per cento circa dell'importo complessivo di 351,3 milioni di dollari è destinato a progetti di adattamento e il 18 per cento a misure di trasferimento di tecnologie (GEF IEO, 2018).

3 Contenuto del decreto sul credito

3.1 Richiesta all'Assemblea federale

Sulla base del credito quadro approvato dal Parlamento in questo ambito nel 2015, chiediamo di stanziare un nuovo credito quadro di 147,83 milioni di franchi in totale per gli anni 2019–2022.

Secondo l'indice nazionale dei prezzi al consumo di maggio 2018 pari a 102,1 punti (dicembre 2015 = 100) le previsioni di rincaro del credito quadro sono:

2019: + 0,8 per cento;

2020: + 0,9 per cento;

2021: + 1,0 per cento;

2022: + 1,0 per cento.

A seguito dell'approvazione da parte delle Camere federali della mozione Dittli 16.3705 Compensare il rincaro solo quando è effettivo, il credito preventivo annuale sarà adeguato alle attuali previsioni di rincaro. In tale ambito occorre tenere conto del fatto che il calcolo dei crediti d'impegno si basa in larga misura su negoziati internazionali con piani di pagamento fissi; l'evoluzione dell'indice nazionale dei prezzi al consumo non ha alcun influsso e serve unicamente per il calcolo dell'adeguamento reale annuo in franchi svizzeri. Gli adeguamenti effettuati in base al rincaro influiscono quindi in primo luogo sul margine di manovra nell'ambito del credito per l'esecuzione. Considerata la scarsa rilevanza del rincaro svizzero per il calcolo del credito d'impegno, le previsioni sui tassi di rincaro sono indicate solo nel messaggio e non presentate al Parlamento nel quadro del decreto federale concernente il credito d'impegno.

Anche il nuovo credito quadro per l'ambiente globale comprende i contributi ai tre tipi di Fondo (Fondo globale per l'ambiente GEF, Fondo per l'ozono, Fondi per il clima LDCF e SCCF amministrati dal GEF) nonché un credito per la copertura delle spese d'esecuzione.

Per poter reagire in modo flessibile a eventuali sviluppi negli ambiti considerati dai singoli crediti d'impegno, nel periodo 2019–2022 l'UFAM può trasferire un importo massimo di 4 milioni di franchi tra i crediti d'impegno destinati ai Fondi per il clima, al Fondo multilaterale per l'ozono e all'esecuzione.

3.2 Descrizione dettagliata del contenuto del progetto

Il contributo svizzero al GEF-7 (luglio 2018 – giugno 2022) ammonta a 118,34 milioni di franchi, un importo inferiore di 6,59 milioni di franchi (5,3 %) rispetto a quello stanziato dalla Svizzera per l'ultima ricapitalizzazione (124,93 mio.). Al Fondo multilaterale per l'ozono del Protocollo di Montreal e ai Fondi per il clima amministrati dal GEF sono invece destinati rispettivamente 13,54 milioni di franchi (2,54 in più rispetto all'ultimo credito quadro) e 13,15 milioni di franchi (4,15 in più rispetto all'ultimo credito quadro). Tre quarti di questo importo sono destinati al LCDF, un quarto allo SCCF. Infine, per coprire le spese d'esecuzione viene richiesto un credito di 2,8 milioni di franchi. Le singole componenti e somme del credito quadro sono illustrate in dettaglio nel presente capitolo. Il credito quadro ha una durata di quattro anni e i primi versamenti dovrebbero essere effettuati nel 2019.

Consideriamo che il fabbisogno finanziario del credito quadro proposto sia dimostrato e siamo convinti che le istituzioni menzionate siano in grado di realizzare progetti efficaci per la protezione dell'ambiente globale.

Nel 1991, in occasione del 700° della Confederazione Svizzera sono stati per la prima volta messi a disposizione dell'ambiente globale 300 milioni di franchi dal credito del giubileo (totale 700 mio. di franchi). Da allora la Svizzera ha rafforzato il suo impegno e approvato complessivamente sei crediti quadro in questo ambito (cfr. tab. 1 dell'allegato).

3.2.1 Il contributo della Svizzera al GEF

Fabbisogno di risorse per il GEF-7

In linea generale, i Fondi multilaterali come il GEF sono finanziati in base a una ripartizione degli oneri tra i Paesi donatori calcolata secondo criteri economici. I contributi versati finora dalla Svizzera al GEF Trust Fund sono riportati nella tabella 2 dell'allegato.

Il GEF deve ancora affrontare la sfida costituita dai costi in rapidissima ascesa nella gestione dei problemi ambientali globali. I settori di intervento del GEF così come le esigenze dei Paesi in sviluppo o in transizione sono aumentati ulteriormente, soprattutto per quanto riguarda la biodiversità e i prodotti chimici (cfr. n. 2.2).

La strategia di programmazione proposta dal Segretariato del GEF, che comprende obiettivi e la ripartizione del budget per il GEF-7 basata sulle proiezioni riguardanti l'evoluzione del fabbisogno finanziario nei settori prioritari del GEF, ha costituito la base per i negoziati internazionali sulla ricapitalizzazione del GEF. Essa consente inoltre di determinare i settori principali di intervento per i prossimi quattro anni.

Risultati dei negoziati sul GEF-7: il contributo della Svizzera

I negoziati internazionali per la settima ricapitalizzazione del GEF sono iniziati, dopo consultazioni preliminari, nella primavera 2017 e si sono conclusi nell'aprile 2018. I Paesi donatori hanno convenuto che per il GEF-7 saranno messi a disposizione mezzi per un ammontare di 4,1 miliardi di dollari, corrispondenti a una lieve

diminuzione rispetto all'ultima ricapitalizzazione del Fondo. Ciò è dovuto soprattutto all'attuale debolezza delle valute europee rispetto al dollaro e alla riduzione significativa del contributo degli Stati Uniti e della Finlandia. A fine giugno 2018 a Da Nang (Vietnam) l'Assemblea generale del GEF ha approvato i risultati dei negoziati, fatta salva l'accettazione da parte degli organi decisionali nazionali. Il GEF-7 necessita ancora dell'approvazione dei direttori esecutivi della Banca mondiale, la quale continua ad amministrare il Fondo globale per l'ambiente in qualità di fiduciaria.

Durante i negoziati i Paesi donatori si sono accordati su una serie di misure che mirano ad accrescere l'efficacia, a migliorarne la misurazione e ad aumentare la sostenibilità dei progetti del GEF nei prossimi quattro anni. In particolare, la maggiore differenziazione tra gli Stati beneficiari in base alla loro efficienza e la collaborazione più intensa con il settore privato hanno lo scopo di rafforzare l'efficacia dei progetti. L'ulteriore sviluppo e ottimizzazione degli indicatori principali, come pure il miglioramento del sistema di monitoraggio e di valutazione consentiranno un orientamento ancora più efficace del GEF. Inoltre i programmi e progetti finanziati dal GEF devono tenere maggiormente conto della parità dei sessi. Tutte le raccomandazioni di ottimizzazione fornite dall'ufficio indipendente per il monitoraggio e la valutazione (cfr. n. 2.3.1) sono considerate nei documenti strategici rilevanti per il GEF-7. Come anche in altri fondi e organizzazioni multilaterali, conformemente alla raccomandazione dell'ufficio indipendente per il monitoraggio e la valutazione, per tutta la durata del processo dei negoziati la Svizzera si è impegnata in modo significativo ad ampliare la base dei Paesi donatori. Per la settima ricapitalizzazione, purtroppo, è stato possibile acquisire soltanto la Costa d'Avorio quale ulteriore Paese donatore. Per contro, i Paesi emergenti che avevano già partecipato al GEF-6 hanno aumentato in modo significativo i loro contributi in valuta nazionale, che si sono tuttavia mantenuti esigui. La Svizzera continuerà a impegnarsi per un ampliamento della base dei Paesi donatori.

La disponibilità della Germania, della Svezia, del Giappone e di alcuni altri Paesi nordeuropei a incrementare nuovamente i rispettivi contributi consente di mantenere pressoché invariato l'ammontare totale della ricapitalizzazione rispetto a quella precedente, malgrado la riduzione significativa del contributo degli Stati Uniti e della Finlandia e la debolezza delle principali valute europee rispetto al dollaro.

Sulla base del mandato negoziale conferito dal Consiglio federale il 20 dicembre 2017, la Svizzera ha concordato con gli altri Stati un contributo al GEF-7 pari a 118,34 milioni di franchi (cfr. tab. 2 dell'allegato). Per questo mandato negoziale il nostro Collegio aveva stabilito che la parte di oneri della Svizzera avrebbe dovuto ammontare al massimo al 3,64 per cento e che la parte di contributo avrebbe dovuto essere mantenuta al massimo allo stesso livello del periodo precedente. Il contributo negoziato dovrà inoltre garantire il mantenimento del seggio nel Consiglio del GEF e ammontare al massimo a 131,6 milioni di franchi, il che corrisponde a un aumento di circa il 5 per cento del contributo svizzero rispetto al GEF-6. Il contributo della Svizzera, pari a 118,34 milioni di franchi, risulta inferiore di circa 6,6 milioni di franchi rispetto a quello del GEF-6. La diminuzione è dovuta al mantenimento al 3,64 per cento della parte di oneri della Svizzera poiché a seguito della riduzione

significativa del contributo degli Stati Uniti e della Finlandia per la Svizzera risulta un importo leggermente inferiore in cifre assolute.

Anche con il contributo leggermente ridotto di 118,34 milioni di franchi la Svizzera testimonia il suo forte impegno per l'attuazione delle grandi convenzioni sull'ambiente e la sua disponibilità a osservare gli obblighi assunti con la ratifica.

La presenza della Svizzera nel Consiglio del GEF è garantita grazie a questo contributo. In tal modo, anche grazie alla posizione che occupa in seno ad altre istituzioni quali la Banca mondiale e il Fondo monetario internazionale, la Svizzera è un partner credibile

Modalità dei pagamenti per il GEF-7

Occorre distinguere tra la validità ufficiale del GEF-7 (da luglio 2018 a giugno 2022, conformemente all'anno contabile della Banca mondiale e del GEF) e il versamento effettivo dei contributi concordati, che, a causa del ritardo con cui si sono conclusi i negoziati internazionali per la ricapitalizzazione, non inizierà prima del 2019 per la maggior parte degli Stati. La Banca mondiale, quale fiduciaria dei fondi del GEF, ritira i contributi secondo un piano prestabilito sull'arco di dieci anni (cfr. tab. 3 dell'allegato).

I pagamenti effettivi annui sono riportati nella tabella 10 dell'allegato.

3.2.2 Il contributo della Svizzera al Fondo per l'ozono

I pagamenti effettuati finora dalla Svizzera al Fondo per l'ozono sono riportati nella tabella 6 dell'allegato. Mentre la periodicità del GEF e del credito quadro è quadriennale, quella del Fondo per l'ozono è triennale. I suoi periodi di ricapitalizzazione non coincidono dunque con quelli dei crediti quadro.

Il Fondo multilaterale per l'ozono è amministrato dalle Nazioni Unite. La suddivisione degli oneri poggia pertanto sulla chiave di ripartizione dell'ONU, da cui poi per i 49 Paesi donatori sono estrapolate le aliquote, contenute entro un limite massimo del 22 per cento per ogni singolo donatore. Nel periodo 2018–2020 l'aliquota della Svizzera è pari all'1,7238 per cento. Come per il GEF, la Svizzera può contrarre i suoi impegni in franchi svizzeri anche se il volume complessivo della ricapitalizzazione è espresso in dollari. Il tasso di cambio rispetto al dollaro per gli anni 2018–2020 è stato calcolato su un periodo di riferimento e vale per l'intera durata della ricapitalizzazione. Per il franco svizzero è stato fissato un tasso pari a 0,996 franchi per 1 dollaro. A differenza del GEF, i Paesi donatori pagano i loro contributi in tre tranches uguali, una per anno. I negoziati riguardanti la ricapitalizzazione del Fondo per l'ozono per il periodo 2018–2020 si sono conclusi a fine 2017 e gli Stati hanno concordato un importo pari a 540 milioni di dollari, di cui 500 milioni in nuovi contributi. L'impegno finanziario della Svizzera per questa ricapitalizzazione ammonta quindi a 2,873 milioni di dollari, corrispondenti a 2,8631 milioni di franchi l'anno²⁷.

²⁷ UNEP/OzL.Pro.29/1 e UNEP/OzL.Pro.29/8, all. III

Il presente credito quadro della durata di quattro anni copre una parte del periodo di ricapitalizzazione 2018–2020 del Fondo per l’ozono e i primi due anni del periodo 2021–2023. Al momento attuale non è ancora noto l’importo esatto dei contributi svizzeri al Fondo per l’ozono per gli anni 2021–2023, che verrà negoziato dalle Parti probabilmente soltanto nell’autunno 2020 sulla base della valutazione delle necessità dei Paesi in sviluppo. Tuttavia, alcuni parametri determinanti per i negoziati possono già essere individuati:

- *rispetto degli impegni finanziari assunti e ampliamento del campo di applicazione del Protocollo di Montreal*: l’approvazione dell’emendamento di Kigali del Protocollo di Montreal ha consentito di ampliare in modo notevole il campo di applicazione del Protocollo. Secondo le prime stime, per l’attuazione dell’ampliamento tra il 2020 e il 2050 saranno necessari complessivamente 5 miliardi di dollari supplementari. Un aumento del contributo attuale è pertanto molto probabile nell’ambito della prossima ricapitalizzazione;
- *rischio di cambio*: poiché al momento attuale il tasso di cambio per la ricapitalizzazione 2021–2023 non è ancora noto, per la ricapitalizzazione è stato considerato un lieve aumento rispetto al contributo 2018–2020, al fine di poter compensare una possibile fluttuazione del tasso di cambio;
- *chiave di ripartizione*: attualmente la chiave di ripartizione delle Nazioni Unite per la ricapitalizzazione 2021–2023 non è ancora nota e rappresenta un ulteriore fattore di insicurezza dovuto all’andamento della congiuntura.

Tenendo conto di queste considerazioni, è opportuno prevedere per il periodo 2021–2023 un contributo annuo pari a 3,9 milioni di franchi. Di conseguenza, l’importo globale previsto per il Fondo per l’ozono nel presente credito quadro ammonta a 13,54 milioni di franchi, il che rappresenta un aumento di circa 2,5 milioni di franchi rispetto all’ultimo messaggio.

I pagamenti annui previsti sono riportati nella tabella 10 dell’allegato.

3.2.3 Il contributo della Svizzera ai Fondi specializzati per il clima LDCF e SCCF amministrati dal GEF

Nell’ultimo credito quadro per l’ambiente globale sono stati stanziati complessivamente 9 milioni di franchi a favore dei Fondi specializzati per il clima (LDCF e SCCF). Le necessità in ambito climatico sono tuttora elevate (cfr. n. 2.2.1) e i Fondi specializzati per il clima forniscono un importante sostegno ai Paesi in sviluppo per l’attuazione di misure urgenti di adattamento ai cambiamenti climatici (cfr. n. 2.1.3 e 2.3.3). Il fabbisogno di sostegno da parte del LDCF e dello SCCF non si limita però soltanto ai mezzi messi a disposizione annualmente. Il numero di progetti di Paesi in sviluppo che ogni anno sono inoltrati e ritenuti finanziabili dal comitato tecnico di vigilanza supera la quantità di progetti che possono essere finanziati ogni anno. Inoltre occorre partire dal presupposto che il fabbisogno di sostegno nell’ambito dell’adeguamento aumenterà in modo significativo nei prossimi anni. IL LDCF e lo SCCF sono stati riconfermati quali parte dell’Accordo di Parigi sul clima e, almeno

a medio termine, continuano a rivestire un ruolo importante nell'architettura dei finanziamenti, dal momento che consentono ai Paesi più poveri un accesso facilitato ai mezzi e, al contrario del GEF, sostengono piccoli progetti e programmi d'importanza primaria e sperimentano approcci innovativi.

Per tale motivo, con il presente credito quadro occorrerà assegnare a questi Fondi specializzati un importo molto più elevato. In questo modo la Svizzera fa riferimento alla soglia inferiore dei pagamenti effettuati da Paesi europei paragonabili, ad esempio il Belgio o la Svezia.

L'importo totale rilevante per il presente credito quadro ammonta quindi a 13,15 milioni di franchi con un aumento di circa 4 milioni rispetto al periodo precedente. Tre quarti dei mezzi sono destinati al LDCF e un quarto allo SCCF. I pagamenti annui previsti sono riportati nella tabella 10 dell'allegato.

3.2.4 Credito per l'esecuzione

Oltre alle voci GEF, Fondo per l'ozono e Fondi specializzati per il clima (LDCF e SCCF), proponiamo nuovamente un credito per la copertura delle spese d'esecuzione. Con il credito quadro 2015–2018 è stato chiesto un credito d'impegno pari complessivamente a 2,9 milioni di franchi. Con il presente messaggio i mezzi per l'esecuzione rimarranno praticamente invariati a 0,7 milioni di franchi l'anno. Di conseguenza, per il periodo 2019–2022 viene proposto un credito per l'esecuzione pari a 2,8 milioni di franchi.

Il contributo è indispensabile per soddisfare le esigenze pluriennali esistenti legate al controllo della qualità delle diverse attività dei Fondi, ai negoziati nell'ambito delle convenzioni e alla gestione del gruppo di voto del GEF. Ciò aiuta i Paesi del gruppo di voto svizzero ad accedere ai fondi del GEF ed è determinante per il mantenimento del seggio svizzero nel Consiglio del GEF. Al credito per l'esecuzione sono inoltre imputati impegni per contributi volti a finanziare attività collaterali pluriennali in grado di garantire un'attuazione più efficiente delle convenzioni.

Il ruolo direttivo della Svizzera nel suo gruppo di voto in seno al GEF comporta una considerevole mole di lavoro. Oltre alla Svizzera ne fanno parte Azerbaigian, Kazakistan, Kirghizistan, Tagikistan, Turkmenistan e Uzbekistan. Nel quadro del suo ruolo direttivo, la Svizzera organizza congiuntamente con il GEF appositi incontri annuali.

Per garantire i controlli di qualità e sostenere la rappresentanza svizzera nel Consiglio del GEF sono forniti contributi pluriennali a organizzazioni e reti al fine di far verificare da terzi in particolare l'approvazione di proposte di progetti e di nuovi strumenti e programmi. Grazie a questo accompagnamento metodologico dell'attività del Consiglio del GEF, la Svizzera ha un ruolo direttivo in seno al medesimo organo nella valutazione critica dei progetti come pure nel perfezionamento degli strumenti e dei programmi. Tale lavoro si traduce spesso in raccomandazioni concrete per una definizione più precisa delle priorità strategiche e degli obiettivi del GEF nei diversi settori prioritari.

Dato che con i mezzi del credito per l'esecuzione e in collaborazione con gli altri Paesi del gruppo svolge attività strategiche pluriennali a sostegno dei settori prioritari del GEF-7, la Svizzera consolida il suo ruolo direttivo nel gruppo di voto cui appartiene in seno al GEF. Tali attività sono concertate con i programmi della cooperazione svizzera allo sviluppo della DSC e della SECO nei Paesi in questione. La consapevolezza acquisita dai membri del gruppo di voto, la loro importanza geostrategica e l'interesse crescente delle potenze mondiali per questa regione ricca di materie prime impongono alla Svizzera di collaborare in modo attivo e continuo con i Paesi partner e di sottolineare i vantaggi di tali partenariati.

Il credito per l'esecuzione qui proposto è quindi indispensabile per consentire alla Svizzera di proseguire i lavori strategicamente rilevanti e proattivi nel settore dell'ambiente globale, nonché di dirigere in modo efficace per più anni il suo gruppo di voto nel GEF.

Non rientrano nel credito per l'esecuzione i mezzi stanziati dal budget globale dell'UFAM per l'esecuzione di attività proprie quali la preparazione e la rappresentanza della posizione del gruppo di voto nel Consiglio del GEF e lo svolgimento dei negoziati finanziari delle numerose convenzioni ambientali. A tale scopo l'UFAM impiega ogni anno 1,7 posti a tempo pieno equivalenti (FTE) e beni materiali per un importo pari a 100 000 franchi svizzeri.

4

Ripercussioni

4.1

Ripercussioni per la Confederazione

4.1.1

Ripercussioni finanziarie e sull'effettivo del personale

Nuovo credito quadro per l'ambiente globale

Rubrica	Importo (in mio. di CHF)
Fondo globale per l'ambiente GEF	118,34
Fondo multilaterale per l'ozono	13,54
Fondi per il clima	13,15
Esecuzione	2,80
Totale	147,83

Il credito quadro da noi proposto ammonta complessivamente a 147,83 milioni di franchi. La quota maggiore – 118,34 milioni di franchi – è destinata agli impegni finanziari della Svizzera nell'ambito della settima ricapitalizzazione del GEF.

Gli impegni che dovranno essere assunti sulla base del presente credito quadro comporteranno pagamenti annui nel periodo tra il 2019 e il 2028. I fondi necessari a tal fine saranno stanziati nel preventivo 2019 e nel piano finanziario 2020–2022 alla voce di credito A231.0322 «Fondi ambientali multilaterali» dell'UFAM.

Con l'eccezione del credito per l'esecuzione, gli importi proposti si fondano su negoziati internazionali cui partecipano tutti gli Stati donatori. L'importo totale di una ricapitalizzazione è determinato di volta in volta consensualmente dai Paesi donatori. Nonostante non possa essere costretto ad adempiere al suo impegno finanziario nemmeno ricorrendo al diritto internazionale, un Paese donatore subisce un danno politico rilevante se non rispetta l'accordo internazionale o se risulta essere in grave ritardo con il pagamento. Per quanto concerne il GEF, problemi di ritardo nel pagamento sono finora emersi soltanto con gli Stati Uniti e l'Italia.

Anche i tassi di cambio determinanti per i pagamenti nell'ambito del credito quadro proposto si basano, per quanto concerne il GEF e il Fondo per l'ozono, su accordi vincolanti tra gli Stati donatori e si riferiscono ogni volta al tasso di cambio medio delle valute nazionali calcolato dalla Banca mondiale durante un periodo di riferimento e prima della conclusione dei negoziati. I tassi di cambio per il GEF-7 sono riportati nella tabella 4 dell'allegato.

Il credito per l'esecuzione serve principalmente a controllare la qualità delle attività del GEF, a sostenere la rappresentanza svizzera in seno al Consiglio dello stesso Fondo, a gestire il gruppo di voto svizzero con l'Asia centrale e l'Azerbaijan nonché a finanziare ulteriori attività a favore dei Paesi partner (cfr. n. 3.2.4).

I compiti possono essere assunti dal personale esistente. Al momento sono impiegati 1,7 FTE per la rappresentanza della Svizzera nel Consiglio del GEF, la gestione del gruppo di voto e della posizione della Svizzera nei negoziati internazionali nell'ambito del finanziamento ambientale.

4.2 Ripercussioni per l'economia

Il credito quadro proposto non ha conseguenze dirette per l'economia nazionale. Tuttavia, i contributi dei fondi consentono in maniera fondamentale di proteggere i beni ambientali globali (p. es. riduzione globale delle emissioni di gas serra) e indirettamente ciò va anche a favore dell'economia svizzera.

4.3 Competenze

L'UFAM è responsabile dell'esecuzione dei provvedimenti previsti nell'ambito del credito quadro. All'interno dell'Amministrazione federale, l'UFAM collabora strettamente con altri servizi della Confederazione nella gestione del dossier GEF, di quello del LDCF/SCCF e di quello del Fondo dell'ozono. L'UFAM mette a disposizione il membro del Consiglio del GEF e la DSC il suo sostituto. Nell'amministrazione del credito quadro, l'UFAM può contare sulla collaborazione della DSC, della Direzione politica del Dipartimento federale degli affari esteri (DFAE), della SECO e dell'Amministrazione federale delle finanze, come pure sulla buona collaborazione tra gli uffici di tutto il settore della politica ambientale internazionale. Il presente messaggio non pregiudica l'organizzazione dell'Amministrazione federale né le competenze dei singoli dipartimenti, gruppi e uffici, conformemente a quanto pre-

scritto dalla legge del 21 marzo 1997²⁸ sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (LOGA) e dai suoi atti normativi di esecuzione.

5 Programma di legislatura e strategie del Consiglio federale

Il progetto non è annunciato né nel messaggio del 27 gennaio 2016²⁹ sul programma di legislatura 2015–2019 né nel decreto federale del 14 giugno 2016³⁰ sul programma di legislatura 2015–2019.

Il progetto serve tuttavia al raggiungimento dell'obiettivo 10 «La Svizzera rafforza il proprio impegno a favore della collaborazione internazionale e consolida il suo ruolo di Stato ospitante di organizzazioni internazionali» e dell'obiettivo 7 «La Svizzera fa un uso parsimonioso del suolo e delle risorse naturali e garantisce un approvvigionamento energetico a lungo termine» del programma di legislatura 2015–2019. La partecipazione finanziaria al GEF, al Fondo per l'ozono e ai Fondi per il clima (LDCF e SCCF) è molto importante per l'adempimento di entrambi gli obiettivi di legislatura, poiché tali Fondi sono i meccanismi di finanziamento delle convenzioni sui cambiamenti climatici, sulla biodiversità, sulla desertificazione, sul mercurio, sugli inquinanti organici persistenti e sull'ozono.

6 Aspetti giuridici

6.1 Costituzionalità e legalità

La competenza dell'Assemblea federale per il credito quadro proposto nel presente messaggio deriva dall'articolo 167 Cost. (competenza budgetaria dell'Assemblea federale). L'articolo 53 capoverso 1 lettera d della legge federale del 7 ottobre 1983³¹ sulla protezione dell'ambiente (LPAmb) autorizza la Confederazione ad accordare contributi a Fondi per il sostegno di Paesi in sviluppo e in transizione nell'ambito dell'attuazione di accordi internazionali in materia ambientale. I contributi della Svizzera al GEF, al Fondo per l'ozono e ai Fondi specializzati per il clima (LDCF e SCCF) hanno lo scopo di aiutare i Paesi in sviluppo o in transizione a rispettare gli impegni derivanti dagli accordi internazionali in materia di ambiente.

Secondo l'articolo 53 capoverso 2 LPAmb, i contributi sono stanziati sotto forma di crediti quadro pluriennali.

²⁸ RS **172.010**

²⁹ FF **2016** 909

³⁰ FF **2016** 4605

³¹ RS **814.01**

6.2 Forma dell'atto

Conformemente all'articolo 163 capoverso 2 Cost. e all'articolo 25 capoverso 2 della legge del 13 dicembre 2002³² sul Parlamento (LParl), per l'atto da adottare è prevista la forma del decreto federale semplice non sottoposto a referendum.

6.3 Subordinazione al freno alle spese

Conformemente all'articolo 159 capoverso 3 lettera b Cost., le disposizioni in materia di sussidi contenute in leggi e decreti di obbligatorietà generale nonché i crediti d'impegno e le dotazioni finanziarie implicanti nuove spese uniche di oltre 20 milioni di franchi o nuove spese ricorrenti di oltre 2 milioni di franchi devono essere approvate dalla maggioranza dei membri di ciascuna Camera. Di conseguenza, il presente credito quadro è subordinato al freno alle spese.

6.4 Conformità alla legge sui sussidi

I decreti di finanziamento proposti sono retti dalle disposizioni della legge del 5 ottobre 1990³³ sui sussidi (LSu). Secondo l'articolo 5 LSu, il Consiglio federale è tenuto a riesaminare periodicamente gli aiuti finanziari e le indennità. Nel rapporto sui sussidi 2008 il Consiglio federale ha stabilito che, in linea di principio, tutti i messaggi concernenti decisioni di credito e limiti di spesa debbano contenere un numero a parte che illustri le disposizioni rilevanti in materia di sussidi.

6.4.1 Rilevanza dei sussidi per gli obiettivi perseguiti dalla Confederazione

Il numero 1.1 del presente messaggio motiva l'interesse della Confederazione al finanziamento delle attività a favore dell'ambiente globale. Tale interesse si basa sugli articoli 2 e 54 Cost. e sugli obiettivi 10 e 7 del programma di legislatura 2015–2019. Gli investimenti della Confederazione a favore dell'ambiente globale sostengono gli sforzi di governi e organizzazioni della società civile per fronteggiare i problemi ambientali globali (cfr. n. 1.3).

6.4.2 Gestione materiale e finanziaria dei sussidi

Grazie alla sua rappresentanza in seno ai diversi organi decisionali dei Fondi, la Svizzera ha un'influenza diretta sulla gestione materiale e finanziaria dei mezzi richiesti con il presente credito quadro (cfr. n. 2.1 e 2.3).

³² RS 171.10

³³ RS 616.1

L'assegnazione di contributi da parte dei diversi Fondi si basa su obiettivi formulati in modo chiaro. L'utilizzo di questi contributi è oggetto di monitoraggio e controllo mediante appositi strumenti, nonché di valutazioni periodiche indipendenti.

6.4.3 Procedura per la concessione di sussidi

L'ordinanza del 14 agosto 1991³⁴ sull'attuazione di programmi e progetti ecologici d'importanza globale nei Paesi in sviluppo disciplina le competenze finanziarie nel settore degli investimenti federali a favore dell'ambiente globale. Le modalità per la concessione di sussidi sono descritte ai numeri 2.1, 2.3 e 3.

6.5 Rinuncia a una procedura di consultazione

Nonostante il presente oggetto sia di ampia portata finanziaria, ecologica e politica ai sensi dell'articolo 3 capoverso 1 lettera d della legge del 18 marzo 2005³⁵ sulla consultazione (LCo), conformemente all'articolo 3a lettera b LCo si è tuttavia rinunciato a una procedura di consultazione poiché non v'è da attendersi nessuna nuova informazione in merito alla congruità, alla fattibilità e al consenso (art. 2 cpv. 2 LCo).

³⁴ RS 172.018

³⁵ RS 172.061

Bibliografia e fonti

Tutti i documenti del GEF possono essere consultati in Internet: www.thegef.org

Informazioni sul Fondo per l'ozono: www.multilateralfund.org

- GEF, 2015: *GEF 2020: Strategy for the GEF*, Washington, DC. Internet: www.thegef.org/publications/gef-2020-strategy-gef
- GEF IEO, 2016: Global Environment Facility Independent Evaluation Office (GEF IEO), *Program Evaluation of the Least Developed Countries Fund*, Evaluation Report No. 106, Washington, DC. Internet: www.gefio.org/sites/default/files/ieo/evaluations/files/ldcf-2016.pdf
- GEF IEO, 2017: GEF IEO, *OPS6 Report: The GEF in the Changing Environmental Finance Landscape*, Washington, DC. Internet: www.gefio.org/sites/default/files/ieo/evaluations/files/ops6-report-eng_1.pdf
- GEF IEO, 2018: GEF IEO, *Program Evaluation of the Special Climate Change Fund*, Evaluation Report No. 117, Washington, DC. Internet: www.gefio.org/sites/default/files/ieo/evaluations/files/sccf-2017_0.pdf

Altri riferimenti:

- Accademie svizzere delle scienze, 2016: *Brennpunkt Klima Schweiz – Grundlagen, Folgen und Perspektiven*, Swiss Academies Reports 11 (5), Berna.
- Unione europea, 2016: *Resilience of large investments and critical infrastructures in Europe to climate change*, JSR, Ispra, Italia.

*Allegato***Tabella 1: Panoramica di tutti i crediti quadro per l'ambiente globale**

Durata dei crediti quadro precedenti per l'ambiente globale	In mio. CHF	Foglio federale
1991–1993 (parte del credito del giubileo)	300,00	
1998–2002	88,50	FF 1998 395
2003–2006	125,00	FF 2003 6983
2007–2010	109,77	FF 2007 4557
2011–2014	148,93	FF 2011 2677
2015–2018	148,83	FF 2015 4445

Tabella 2: GEF Trust Fund e contributi versati finora dalla Svizzera

Periodo GEF	Importo totale	Quota CH
	In mio. USD	In mio. CHF
Fase pilota (1991–1993)	800	57,03
GEF-1 (1994–1998)	2 000	64,09
GEF-2 (1998–2002)	2 000	64,38
GEF-3 (2002–2006)	3 000	99,07
GEF-4 (2006–2010)	3 100	88,00
GEF-5 (2010–2014)	4 250	124,93
GEF-6 (2014–2018)	4 430	124,93
Totale 1991–2018	19 580	622,43

Tabella 3: Risultati dei negoziati GEF-7 e contributo della Svizzera (stato 18 giugno 2018)

Paese donatore	Parte di onere GEF-6	Parte di onere GEF-7	Contributo in milioni
	%	%	Mio. nella valuta scelta
Australia	2.38	1.79	76.67 AUD
Austria	1.83	1.81	50.50 EUR
Belgio	2.81	2.25	60.00 EUR
Brasile	0.43	0.18	6.00 USD
Canada	6.08	5.45	228.79 CAD
Cina	0.54	0.66	22.00 USD
Costa d'Avorio	–	0.17	5.69 USD
Repubblica Ceca	0.16	0.18	129.33 CZK
Danimarca	2.21	2.27	450.00 DKK

Paese donatore	Parte di onere GEF-6	Parte di onere GEF-7	Contributo in milioni
	%	%	Mio. nella valuta scelta
Finlandia	2.46	1.16	30.98 EUR
Francia	8.07	8.97	300.00 USD
Germania	12.39	15.03	420.00 EUR
India	0.32	0.36	15.00 USD
Irlanda	0.22	0.22	5.73 EUR
Italia	3.26	3.29	92.00 EUR
Giappone	16.34	19.07	71030.00 JPY
Corea del Sud	0.22	0.24	7.50 USD
Lussemburgo	0.16	0.17	4.76 EUR
Messico	0.53	0.60	374.51 MXN
Paesi Bassi	2.93	2.99	83.60 EUR
Nuova Zelanda	0.16	0.26	12.00 NZD
Norvegia	1.97	1.94	520.00 NOK
Slovenia	0.16	0.17	4.76 EUR
Sudafrica	0.18	0.22	94.00 ZAR
Svezia	5.48	7.56	2064.25 SEK
Svizzera	3.64	3.64	118.34 CHF
Regno Unito	8.72	10.08	250.00 GBP
Stati Uniti d'America	14.70	8.17	273.20 USD
Contributi suppl. di altri Paesi –		1.10	25.89 SDR
(i contributi non possono essere comunicati pubblicamente)			
Importo totale dei nuovi mezzi annunciati			3345.29 USD

Tabella 4: Tassi di cambio vincolanti per il GEF-7

Valuta	Nome della valuta	Tassi di cambio del GEF-7: valuta nazionale rispetto al dollaro
AUD	Dollaro australiano	1.28084
BRL	Real brasiliano	3.22255
CAD	Dollaro canadese	1.25638
CHF	Franco svizzero	0.97021
CNY	Yuan cinese	6.52789
CZK	Corona ceca	21.43679
DKK	Corona danese	6.22326
EUR	Euro	0.83609

Valuta	Nome della valuta	Tassi di cambio del GEF-7: valuta nazionale rispetto al dollaro
GBP	Sterlina inglese	0.74217
INR	Rupia indiana	64.43684
JPY	Yen giapponese	111.43221
KRW	Won coreano	1099.06220
MXN	Peso messicano	18.72655
NGN	Naira nigeriana	310.24657
NOK	Corona norvegese	8.01292
NZD	Dollaro neozelandese	1.40573
PKR	Rupia pakistana	107.67004
RUB	Rublo russo	57.74573
SEK	Corona svedese	8.17484
SDR	Diritto speciale di prelievo	0.70250
TRY	Lira turca	3.73848
USD	Dollaro statunitense	1.00000
XOF	Franco CFA	578.44065
ZAR	Rand sudafricano	13.03065

Tabella 5: Scadenze dei pagamenti per il GEF-7

Anno fiscale	In % del contributo totale	Importo incassato
2019	5,51 %	6 532 000
2020	6,31 %	7 482 000
2021	14,52 %	17 209 000
2022	21,27 %	25 206 000
2023	18,57 %	22 000 000
2024	18,14 %	21 500 000
2025	10,38 %	12 300 000
2026	3,63 %	4 300 000
2027	1,01 %	1 200 000
2028	0,64 %	761 000
Totale	100,00 %	118 490 000

Tabella 6: Attribuzione indicativa delle risorse in base ai settori prioritari (in mio. di USD)

Settore	Attribuzione di mezzi GEF-6	Attribuzione di mezzi GEF-7
Biodiversità	1296	1287
Clima	1260	798
Deterioramento del suolo	431	473
Prodotti chimici e rifiuti	554	597
Acque internazionali	456)	461
Programmi intersettoriali	312	277
Budget amministrativo	125	152

Tabella 7: Fondo per l'ozono e contributi versati finora dalla Svizzera

Periodo	Totale	Quota CH
	In mio. di USD	In mio. di CHF
1991–1993	240	4,57
1994–1996	455	7,61
1997–1999	466	10,20
2000–2002	440	9,16
2003–2005	474	11,66
2006–2008	400	7,41
2009–2011	400	6,18
2012–2014	400	5,27
2015–2017	438	6,12
2018–2020	500	8,59
Totale 1991–2020	4213	76,77

Tabella 8: Contributi annui dei principali contribuenti nell'ambito dell'ultima ricapitalizzazione del Fondo per l'ozono (2018–2020)

Paese	Contributo per anno in mio. di USD
USA	36,67
Giappone	24,40
Germania	16,10
Francia	12,25
Regno Unito	11,25
Italia	9,45
Russia	7,78
Canada	7,36
Spagna	6,16
Australia	5,89
Paesi Bassi	3,73
Svizzera	2,87
Altri contribuenti (37 Paesi)	22,76
Totale	166,67

Tabella 9: Nuovo credito quadro per l'ambiente globale

Rubrica	Importo in mio. di CHF
Fondo globale per l'ambiente GEF	118,34
Fondo multilaterale per l'ozono	13,54
Fondi per il clima	13,15
Esecuzione	2,80
Totale	147,83

Pagamenti annui provenienti dal credito quadro a carico del credito A231.0322 «Fondi ambientali multilaterali»

Tabella 10: Credito quadro per l'ambiente globale

Pagamenti in CHF	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	Totale
GEF-7	6 459 000	7 445 000	17 172 000	25 168 000	22 000 000	21 500 000	12 300 000	4 300 000	1 200 000	760 000	118 340 000
Fondo per l'ozono	2 870 000	2 870 000	3 900 000	3 900 000							13 540 000
Fondi per il clima (LDCF/SCCF)	3 287 500	3 287 500	3 287 500	3 287 500							13 000 000
Spese d'esecuzione		700 000	700 000	700 000	700 000						2 800 000
Totale	12 652 5000	14 302 500	25 059 500	33 055 500	22 700 000	21 500 000	12 300 000	4 300 000	1 200 000	760 000	147 830 000