



22.060

Messaggio concernente un credito d'impegno per l'ambiente globale 2023–2026

del 31 agosto 2022

Onorevoli presidenti e consiglieri,

con il presente messaggio vi sottoponiamo, per approvazione, il disegno di decreto federale concernente un credito d'impegno per l'ambiente globale 2023–2026.

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

31 agosto 2022

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Ignazio Cassis
Il cancelliere della Confederazione, Walter Thurnherr

Compendio

Il Consiglio federale chiede alle Camere federali di stanziare un credito d'impegno per quattro progetti pari a complessivi 197,75 milioni di franchi per un periodo di quattro anni (2023–2026), destinato per la maggior parte all'ottava 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'uso sostenibile delle risorse naturali adempie un mandato costituzionale (art. 2 cpv. 4 e art. 54 cpv. 2 della Costituzione federale [Cost.]). 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. Ciò è nell'interesse proprio della Svizzera: anche il nostro Paese avverte le ripercussioni di problemi ambientali globali quali i cambiamenti climatici. Tra questi rientrano, ad esempio, eventi più frequenti e violenti come colate detritiche, ondate di caldo e piene, che hanno notevoli effetti negativi sulla Svizzera e causano costi elevati (UFAM, 2020). Gli effetti internazionali dei cambiamenti climatici che potrebbero risultare da un potenziale inasprimento dei conflitti per le risorse rappresentano inoltre un rischio per la sicurezza nazionale. 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. La Svizzera è anche giuridicamente tenuta, in virtù degli accordi ambientali internazionali, a sostenere i Paesi in via di sviluppo e in transizione nell'attuazione di tali accordi. La fornitura di tale sostegno costituisce dunque un elemento centrale dell'impegno internazionale della Svizzera nel settore ambientale, compito che essa assolve con i contributi di questo credito d'impegno. Infine, i contributi trovano la loro giustificazione anche nelle emissioni storiche e tuttora elevate di gas serra da parte dei Paesi industrializzati.

Contenuto del progetto

Con il presente messaggio, il Consiglio federale chiede alle Camere federali di stanziare un credito d'impegno della durata di quattro anni (2023–2026) per quattro progetti pari a complessivi 197,75 milioni di franchi. Rispetto al credito quadro per l'ambiente globale 2019–2022, si tratta dunque di un aumento di 49,92 milioni di franchi con il quale il nostro Paese potrà intensificare il proprio impegno internazionale proporzionalmente agli altri Paesi donatori. Questi contributi garantiscono la continuità e la credibilità della Svizzera come partner affidabile a livello internazionale, in grado di attuare anche entro i propri confini le decisioni multilaterali sostenute in ambito internazionale. Per la prima volta nel 1991, a questo scopo sono stati messi a disposizione 145 milioni di franchi, tratti dal credito per il festeggiamento del 700° della Confederazione (pari complessivamente a 700 mio. di

franchi). La Svizzera ha consolidato il suo impegno 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 e 2018. 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.

I fondi richiesti con il presente disegno consentiranno alla Svizzera di partecipare all'ottava ricapitalizzazione del GEF (GEF-8, durata da metà 2022 a metà 2025), alla ricapitalizzazione del Fondo per l'ozono, nonché dei due Fondi specifici per il clima focalizzati sulle misure di adattamento (Least Developed Countries Fund, LDCF e Special Climate Change Fund, SCCF). In tal modo, essa contribuirà anche all'adempimento dell'impegno sancito negli accordi internazionali per sostenere finanziariamente i Paesi in via di sviluppo e in transizione nell'attuazione di tali convenzioni. 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 e dei rifiuti costituiscono una reale minaccia per l'uomo e per le basi naturali della vita. È incontestabile anche il bisogno di sostegno finanziario, soprattutto nei Paesi in via di sviluppo o in transizione, per combattere le conseguenze negative dell'impatto sull'ambiente. La concessione di sussidi sotto forma di contributi a Fondi multilaterali come il GEF si è rivelata molto efficace.

La 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, consente alla Svizzera di influire in misura rilevante 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. Dalla sua istituzione nel 1991, il GEF ha finanziato più di 5000 progetti in 135 Paesi in via di 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 obbligazioni verdi («Green Bonds»), si sono già affermati con successo sul mercato. Ciò nonostante, il fabbisogno di mezzi per affrontare i problemi ambientali globali e l'urgenza rimangono molto elevati. In questo panorama finanziario in rapida evoluzione, il GEF costituisce tuttora

un'istituzione finanziaria multilaterale centrale: grazie ai suoi interventi inter-settoriali 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 via di 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 quasi 22 miliardi di dollari di fondi propri, il GEF è riuscito a mobilitare quasi sei volte i mezzi investiti, ossia circa 119 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 via di sviluppo converte i processi di produzione per l'estrazione dell'oro in processi più dispendiosi che non prevedono l'uso di mercurio.

Il Protocollo di Montreal sulle sostanze che impoveriscono lo strato di ozono fissa una 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 via di sviluppo. I mezzi del Fondo per l'ozono sono impiegati per sostenere questi ultimi Paesi nell'attuazione del Protocollo di Montreal. 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 2020, il Fondo per l'ozono ha approvato il versamento di 3,4 miliardi di dollari per la realizzazione di progetti in Paesi in via di sviluppo. L'attuazione dei progetti finora autorizzati dal Fondo per l'ozono ha consentito di ridurre nei Paesi in via di sviluppo del 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 espansive, gli agenti estintori e i solventi.

I contributi richiesti con il presente disegno 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, nell'ambito dello sviluppo sostenibile, servono alla salvaguardia dell'ambiente globale e all'adeguamento ai cambiamenti ambientali e che sono quindi finalizzati prima di tutto all'ambiente. Essi servono inoltre all'adempimento degli impegni giuridici della Svizzera, sanciti negli accordi internazionali, volti a sostenere i Paesi in via di sviluppo e in transizione. 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	2
1 Situazione iniziale	7
1.1 Protezione dell'ambiente: priorità della politica estera svizzera	7
1.2 Ambiente: sfida e opportunità per i Paesi in via di sviluppo o in transizione	8
1.3 Caratteristiche del regime ambientale internazionale	9
1.4 Finanziamento a favore dell'ambiente globale	10
1.5 Rapporto con il programma di legislatura e con le strategie del Consiglio federale	11
2 Le Convenzioni sull'ambiente e i loro meccanismi di finanziamento	11
2.1 La Convenzione sul clima e l'Accordo sul clima	11
2.2 La Convenzione sulla diversità biologica e i suoi Protocolli di Cartagena e di Nagoya	14
2.3 Convenzioni e Protocolli nel settore dei prodotti chimici e dei rifiuti pericolosi	15
2.3.1 La Convenzione di Vienna e il Protocollo di Montreal	16
2.3.2 La Convenzione POP	17
2.3.3 La Convenzione sul mercurio	18
2.4 La Convenzione per la lotta contro la desertificazione	19
3 I Fondi per l'ambiente: il GEF, il Fondo per l'ozono e i Fondi specializzati per il clima amministrati dal GEF	19
3.1 Il GEF, il meccanismo di finanziamento delle convenzioni per la protezione dell'ambiente	19
3.1.1 Caratteristiche del GEF	19
3.1.2 Efficacia del GEF	21
3.1.3 Obiettivi per il GEF-8	22
3.2 Il Fondo per l'ozono, meccanismo di finanziamento per la protezione dello strato d'ozono	23
3.2.1 Caratteristiche e obiettivi del Fondo per l'ozono	23
3.2.2 Efficacia del Fondo per l'ozono	24
3.3 I Fondi specializzati per il clima LDCF e SCCF	24
3.3.1 Obiettivi e caratteristiche del LDCF e dello SCCF	24
3.3.2 Efficacia del LDCF e dello SCCF	25
4 Tenore del decreto di finanziamento	26
4.1 Proposta del Consiglio federale	26
4.2 Descrizione del progetto	27
4.2.1 Il contributo della Svizzera al GEF	27
4.2.2 Il contributo della Svizzera al Fondo per l'ozono	30
4.2.3 Il contributo della Svizzera ai Fondi specializzati per il clima LDCF e SCCF	31

4.2.4	Credito per l'esecuzione	32
5	Ripercussioni	33
5.1	Ripercussioni per la Confederazione	33
5.1.1	Ripercussioni finanziarie e sull'effettivo del personale	33
5.2	Ripercussioni per l'economia	34
5.3	Competenze	34
6	Aspetti giuridici	35
6.1	Costituzionalità e legalità	35
6.2	Forma dell'atto	35
6.3	Subordinazione al freno alle spese	35
6.4	Conformità alla legge sui sussidi	35
6.4.1	Rilevanza dei sussidi per gli obiettivi perseguiti dalla Confederazione	36
6.4.2	Gestione materiale e finanziaria dei sussidi	36
6.4.3	Procedura per la concessione di sussidi	36
6.5	Rinuncia a una procedura di consultazione	36
	Bibliografia e fonti	37
	Decreto federale che stanziava un credito d'impegno per l'ambiente globale 2023–2026 (Disegno)	FF 2022 2220

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'uso sostenibile delle risorse naturali è un mandato costituzionale (art. 2 cpv. 4 e art. 54 cpv. 2 Cost.). 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: tra il 1970 e il 2019, ad esempio, oltre 410 000 persone sono morte a causa di catastrofi favorite dai cambiamenti climatici e 220 milioni di persone sono state sfollate. I costi stimati di queste catastrofi ammontano a oltre 3,64 bilioni di dollari (OMM, 2021). Diversi rapporti internazionali (UNFCCC, 2021) stimano che entro il 2030 i costi per l'adattamento nei Paesi in via di sviluppo saranno pari a 140–300 miliardi all'anno. Se la comunità mondiale non intraprenderà azioni contro i cambiamenti climatici, i costi aumenteranno ulteriormente. 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, la diffusione globale di inquinanti o la perdita di biodiversità in ogni parte del mondo possono essere risolti solo a livello internazionale. In molti settori la protezione delle basi naturali della vita non può essere garantita dalla Svizzera 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 e contribuiscono a creare condizioni concorrenziali eque per l'economia svizzera.

Le misure globali per la protezione dell'ambiente contribuiscono inoltre ad arginare il rischio di future pandemie. La pandemia da COVID-19 o l'influenza aviaria sono ad esempio riconducibili a una zoonosi. Il rischio di zoonosi, vale a dire malattie infettive causate da batteri, parassiti, funghi, prioni o virus e che possono essere trasmesse dall'animale all'uomo e viceversa, può essere notevolmente ridotto mediante investimenti efficaci nella protezione della natura e delle specie a livello globale (UNEP, 2020). Conservando e proteggendo gli habitat naturali delle specie selvatiche,

diminuisce infatti la probabilità di trasmissione di malattie tra gli esseri umani e gli animali.

Se il riscaldamento globale dovesse aumentare ulteriormente, il Gruppo intergovernativo sul cambiamento climatico prevede un incremento della migrazione involontaria (IPCC, 2022); ciò potrebbe avere ripercussioni anche sulla Svizzera. 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.

1.2 Ambiente: sfida e opportunità per i Paesi in via di 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.

I problemi ambientali globali causano problemi notevoli in particolare alle popolazioni povere dei Paesi in via di 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 mezzi finanziari e di formazione. I problemi legati all'ambiente aggravano quelli già esistenti, come la povertà, la scarsità di risorse idriche o la fame e la carenza nutrizionale, e rimettono in discussione le conquiste di decenni di cooperazione allo sviluppo. Per garantire queste conquiste e continuare a consentire uno sviluppo sostenibile è essenziale che la cooperazione allo sviluppo e la protezione dell'ambiente siano coordinate tra loro, si integrino a vicenda e rafforzino reciprocamente i propri effetti positivi.

La distruzione dell'ambiente può essere dovuta anche alla povertà. È questo il caso, ad esempio quando, a causa della mancanza di alternative, un suolo scarso è eccessivamente sfruttato e, di conseguenza, perde in qualità. Pertanto, gli investimenti in sistemi alimentari resilienti e sostenibili non solo forniscono un contributo importante alla protezione dell'ambiente, ma contribuiscono anche in modo efficace a contrastare la povertà e a promuovere la sicurezza alimentare.

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 ambientale coerente contribuirebbero in modo fondamentale alla sicurezza e alla stabilità globale.

La pandemia da COVID-19 ha peggiorato la situazione economica in ogni parte del mondo, soprattutto nei Paesi in via di sviluppo, dove mancano ora importanti risorse finanziarie per la protezione dell'ambiente. Molti di questi Paesi hanno già in essere misure per la ripresa economica e ne adotteranno altre nel prossimo futuro. Con le risorse del finanziamento internazionale per l'ambiente, i Paesi in via di sviluppo

potranno essere aiutati a impostare i loro programmi per la ripresa in modo da promuovere un'economia sostenibile e contribuire così all'uso sostenibile delle risorse naturali e alla protezione dell'ambiente a livello globale.

Gli investimenti per la protezione dell'ambiente non sono soltanto uno strumento per far fronte alle sfide ambientali menzionate, ma anche un'opportunità per i Paesi in via di 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 via di 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 via di 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 via di 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, a dimostrazione del fatto che la problematica ambientale è maggiormente dibattuta anche a livello internazionale e affrontata attraverso istituzioni e meccanismi specifici. Ad esempio, nel 2021 sono state stabilite le regole di attuazione dell'Accordo di Parigi del 12 dicembre 2015² (Accordo sul clima), nella primavera del 2022 la comunità internazionale ha approvato un mandato negoziale per un nuovo accordo multilaterale sulla protezione contro l'inquinamento globale da plastica, e alla fine del 2022 le Parti contraenti della Convenzione quadro sulla biodiversità si accorderanno probabilmente su una nuova serie di obiettivi per la protezione della biodiversità globale.

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. 1.2), 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 via di 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 Fondo globale per l'ambiente (GEF), in quanto parte del meccanismo di finanziamento di diverse convenzioni in materia ambientale (cfr. n. 3.2), si presta bene ad affrontare le sfide indicate, tenendo conto delle loro interrelazioni, e a fornire un 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 complementarietà 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 via di 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 2 capoverso 4 e dell'articolo 54 capoverso 2 Cost.

I contributi chiesti con il presente credito d'impegno 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 servono, nell'ambito dello sviluppo sostenibile, 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 via di sviluppo nel settore ambientale sono sostenuti a livello internazionale 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;
- b. nel quadro della cooperazione generale allo sviluppo attraverso canali multilaterali o bilaterali, quale parte della classica collaborazione internazionale e della collaborazione sud-sud;
- c. da privati (modalità rilevata solo in parte; spesso sono possibili soltanto stime approssimative).

I mezzi del presente credito d'impegno confluiscono integralmente in fondi multilaterali che fanno parte dei meccanismi di finanziamento multilaterali e sono iscritti in almeno una convenzione sull'ambiente (cfr. lett. a qui sopra).

L'importanza delle componenti ambientali, in forte crescita nella cooperazione allo sviluppo della Svizzera³, e l'obiettivo di coordinare in modo ottimale questa cooperazione con la politica ambientale internazionale del nostro Paese hanno indotto nel

³ Cfr. messaggio concernente la strategia di cooperazione internazionale 2021–2024 (Strategia CI 2021–2024); FF 2020 2313, n. 3.5.3.

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 la piattaforma ha contribuito in misura sostanziale alla coerenza tra gli strumenti, le politiche e le priorità in materia di sviluppo e di ambiente della Svizzera nei Paesi in via di sviluppo e in transizione.

1.5 Rapporto con il programma di legislatura e con le strategie del Consiglio federale

Il progetto serve al raggiungimento dell'obiettivo 11 («La Svizzera si impegna per porre in atto riforme volte a rafforzare la cooperazione multilaterale, intensifica in modo mirato il proprio impegno nella collaborazione internazionale e si adopera a favore di condizioni generali ottimali quale Stato ospitante di organizzazioni internazionali») e all'obiettivo 17 («La Svizzera si adopera a livello nazionale e internazionale a favore di una politica ambientale efficace e contribuisce al raggiungimento degli obiettivi concordati sul piano internazionale e a preservare la biodiversità») del programma di legislatura 2019–2023. 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.

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

2.1 La Convenzione sul clima e l'Accordo sul clima

Nel 1992, con la Convenzione quadro delle Nazioni Unite del 9 maggio 1992⁴ sui cambiamenti climatici (Convenzione sul clima), la comunità internazionale si è posta l'obiettivo di impedire perturbazioni antropiche pericolose del sistema climatico.

L'Accordo sul clima, concluso nel 2015, è un accordo sul clima globale, dinamico e vincolante dal punto di vista giuridico. Esso obbliga le Parti 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 resiliente ai cambiamenti climatici. A differenza della Convenzione sul clima, l'Accordo sul clima 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 via di sviluppo e Paesi industrializzati. La Svizzera ha ratificato l'Accordo sul clima nell'autunno 2017⁵, impegnandosi a ridurre entro il 2030 le emissioni di gas serra almeno del 50 per cento rispetto al livello del 1990.

⁴ RS 0.814.01

⁵ FF 2017 265

Il finanziamento per il clima e il meccanismo di finanziamento

Oltre a contenere la dichiarazione sulla riduzione dei gas serra, gli articoli 4 e 11 della Convenzione sul clima stabiliscono gli impegni finanziari dei Paesi industrializzati per l'attuazione della Convenzione stessa nei Paesi in via di sviluppo. Anche l'Accordo sul clima prevede impegni finanziari per i Paesi industrializzati, al fine di sostenere i Paesi in via di sviluppo nell'attuazione dell'Accordo stesso. A tal fine pure altre Parti sono invitate a fornire il proprio sostegno. Gli impegni corrispondenti sono definiti nell'articolo 9 dell'Accordo sul clima.

In occasione della Conferenza delle Parti alla Convenzione sul clima del 2010 a Cancún, i Paesi industrializzati 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 via di sviluppo. In contropartita questi ultimi si impegnano a ridurre le emissioni di gas serra e a riferire in merito in modo trasparente. Il nostro Collegio parte dal presupposto che il contributo equo fornito dalla Svizzera all'obiettivo di finanziamento comune dovrebbe attestarsi a 450–600 milioni di dollari l'anno⁶. 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. In occasione della Conferenza sul clima tenutasi a Glasgow alla fine del 2021 sono stati avviati i negoziati su un nuovo obiettivo di finanziamento collettivo quantificato per il clima per il periodo successivo al 2025, che dovrebbero concludersi nel 2024. Sebbene vi sia la speranza di ampliare la base di donatori a grandi Paesi emergenti, dato il forte aumento dei costi dei cambiamenti climatici è possibile che in futuro l'impegno collettivo dei Paesi industrializzati vada ben oltre gli attuali 100 miliardi di dollari all'anno. La Svizzera deve pertanto riflettere su cosa ciò significhi per l'APS, ivi comprese la sua portata generale e la sua strutturazione tematica.

Sempre nel quadro della Conferenza sul clima tenutasi a Glasgow, è stato inoltre deciso che entro il 2025 i Paesi industrializzati devono raddoppiare rispetto al 2019 i loro contributi annui a sostegno dei Paesi in via di sviluppo per misure di adattamento, realizzando un aumento collettivo da 20,1 miliardi⁷ a 40,2 miliardi di dollari. La Svizzera, pur non essendo soggetta ad alcun obbligo giuridicamente vincolante di raddoppiare i suoi investimenti a favore di misure di adattamento nei Paesi in via di sviluppo, ha tuttavia sostenuto dal punto di vista politico tale impegno collettivo. Nel contempo è stato stabilito che le spese globali a favore di misure di riduzione e di adattamento nei Paesi in via di sviluppo dovrebbero essere più o meno bilanciate. Soprattutto nell'ambito della collaborazione bilaterale, la Svizzera presenta spese relativamente

⁶ Finanziamento internazionale per il clima (2017), Rapporto del Consiglio federale in adempimento del postulato 15.3798 della Commissione della politica estera del Consiglio nazionale del 2 luglio 2015.

⁷ Tale cifra corrisponde al sostegno finanziario collettivo erogato nel 2019 dai Paesi industrializzati per misure di adattamento ai cambiamenti climatici secondo il rapporto OCSE del 2022 sul finanziamento delle azioni per il clima (www.oecd.org/env/climate-finance-provided-and-mobilised-by-developed-countries-aggregate-trends-updated-with-2019-data-03590fb7-en.htm).

bilanciate a sostegno della riduzione delle emissioni e dell'adattamento ai cambiamenti climatici nei Paesi in via di sviluppo⁸, differenziandosi così da alcuni altri Paesi industrializzati, come ad esempio gli Stati Uniti, che nel complesso riservano cifre molto basse per il finanziamento a favore del clima rispetto alla loro capacità economica e alle loro emissioni. Vi sono però anche diversi Paesi che già oggi, alla luce delle loro emissioni e della loro capacità economica, erogano contributi finanziari a favore del clima molto più elevati rispetto alla Svizzera. Paesi come Francia, Giappone e Canada, che effettuano cospicui investimenti per il clima nel settore delle infrastrutture a livello internazionale, presentano spese sostanzialmente superiori nell'ambito della riduzione rispetto a quello dell'adattamento. La maggior parte dei Paesi europei più piccoli, come ad esempio il Belgio, i Paesi Bassi e i Paesi scandinavi, stanziava però già contributi molto elevati per il finanziamento dell'adattamento. L'obiettivo finanziario collettivo dei Paesi industrializzati di 100 miliardi di dollari per misure di protezione del clima nei Paesi in via di sviluppo rimane valido.

Nei prossimi anni la transizione verso un'economia rispettosa del clima e l'adattamento alle conseguenze inevitabili dei cambiamenti climatici richiederanno grandi investimenti in ogni parte del mondo. La pressione sui bilanci pubblici crescerà ulteriormente. Tuttavia, i fondi pubblici da soli non bastano a coprire il fabbisogno di finanziamento. In tale contesto, secondo uno degli obiettivi prioritari dell'Accordo sul clima, contenuto nell'articolo 2 capoverso 1 lettera c, occorre pertanto rendere i flussi finanziari globali compatibili con un percorso che conduca a uno sviluppo a basse emissioni di gas serra e resiliente ai cambiamenti climatici.

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

Il meccanismo di finanziamento stabilito nella Convenzione sul clima e nell'Accordo sul clima è reso operativo tramite il Fondo verde per il clima (Green Climate Fund, GCF), il GEF (cfr. n. 3.1), l'Adaptation Fund (AF) e due fondi specializzati per l'adattamento, il *Least Developed Countries Fund* (LDCF) e lo *Special Climate Change Fund* (SCCF) (cfr. n. 3.3). Nel quadro del loro potere decisionale, le conferenze delle Parti alla Convenzione sul clima e all'Accordo sul clima possono definire direttive strategiche per tutti questi fondi. Tutti i fondi menzionati sono stati confermati nel quadro dell'Accordo sul clima quale parte dell'architettura dei finanziamenti per il clima.

All'interno di tale architettura di finanziamento i campi di attività dei fondi dovranno integrarsi ancora meglio: il GCF, in ragione delle elevate risorse disponibili, dovrebbe assumere in particolare il finanziamento di grandi progetti trasformativi a favore del clima. L'AF, il LDCF e lo SCCF devono continuare a realizzare piccoli progetti decentralizzati nell'ambito dell'adattamento e sperimentare approcci innovativi da applicare poi nel GCF. Attraverso il lavoro del GEF dovranno essere maggiormente sfruttate le sinergie tra i diversi settori ambientali. Il fondo dovrà finanziare approcci di soluzioni basati sulla natura e promuovere progetti e programmi che conseguano un effetto positivo in più settori ambientali contemporaneamente.

⁸ Nel 2020, il 54 per cento degli investimenti bilaterali per il clima è stato destinato a misure di adattamento nei Paesi in via di sviluppo.

La Svizzera assolve una parte del suo impegno di finanziamento nel settore climatico attraverso il contributo al GEF.

L’ottava ricapitalizzazione del GEF (GEF-8) prevede di investire circa il 16 per cento del budget globale in misure di protezione del clima in Paesi in via di sviluppo e in Paesi in transizione. È stato inoltre stabilito che il 65 per cento del portfolio del GEF dovrebbe contribuire alla riduzione delle emissioni globali di gas serra e il 45 per cento all’adattamento ai cambiamenti climatici. Tali percentuali rispecchiano la programmazione integrata rafforzata nell’ambito del GEF-8 ai fini del conseguimento di un effetto positivo in più settori ambientali contemporaneamente.

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

La Convenzione del 5 giugno 1992⁹ sulla diversità biologica è entrata in vigore nel 1993. Obiettivo della Convenzione è la conservazione a livello mondiale e l’uso sostenibile della diversità biologica, considerata nelle sue tre dimensioni (geni, specie ed ecosistemi). Dall’entrata in vigore della Convenzione sono stati adottati due Protocolli.

Il Protocollo di Cartagena del 29 gennaio 2000¹⁰ sulla biosicurezza 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 che tali organismi siano trasportati e utilizzati in condizioni di sicurezza. Nel 2010 è stato completato dal Protocollo addizionale di Nagoya–Kuala Lumpur del 15 ottobre 2010¹¹ in materia di responsabilità e risarcimenti 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 del 29 ottobre 2010¹² sull’accesso alle risorse genetiche e la giusta ed equa condivisione dei benefici derivanti dalla loro utilizzazione (Protocollo di Nagoya).

Nel 2010 gli Stati contraenti alla Convenzione sulla diversità biologica hanno adottato per la prima volta un Piano strategico globale per la biodiversità 2011–2020. Nel 2022 sarà approvato un nuovo Piano strategico per la biodiversità post-2020, il cui scopo è promuovere un’attuazione coerente ed efficace delle Convenzioni e dei Protocolli rilevanti per la biodiversità. All’attuazione del nuovo Piano strategico non contribuiranno solo la Convenzione sulla diversità biologica e i suoi Protocolli, ma anche altri accordi simili come segnatamente la Convenzione del 3 marzo 1973¹³ sul commercio internazionale delle specie di fauna e di flora selvatiche minacciate di estinzione

⁹ RS 0.451.43

¹⁰ RS 0.451.431

¹¹ RS 0.451.431.1

¹² RS 0.451.432

¹³ RS 0.453

(CITES), il Trattato internazionale del 3 novembre 2001¹⁴ sulle risorse fitogenetiche per l'alimentazione e l'agricoltura o la Convenzione del 2 febbraio 1971¹⁵ sulle zone umide d'importanza internazionale segnatamente come habitat degli uccelli acquatici e palustri (Convenzione di Ramsar).

Il finanziamento per la biodiversità e il meccanismo di finanziamento

Per l'adempimento dei loro impegni nell'ambito della Convenzione sulla diversità biologica e dei relativi Protocolli, tutte le Parti devono mobilitare in via prioritaria risorse nazionali. Tuttavia, i Paesi in via di sviluppo più poveri devono ancora ricorrere al sostegno esterno per poter adempiere pienamente i loro impegni. L'articolo 20 della Convenzione sulla diversità biologica stabilisce pertanto l'impegno, per i Paesi industrializzati, a sostenere finanziariamente i Paesi in via di sviluppo nell'attuazione della Convenzione. 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 via di 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. È probabile che nell'ambito dell'approvazione del nuovo Piano strategico saranno ulteriormente intensificati gli sforzi per la mobilitazione di risorse pubbliche e private per la protezione e l'uso sostenibile della biodiversità globale. I Paesi in via di sviluppo chiedono soprattutto un maggiore sostegno finanziario da fonti pubbliche da parte dei Paesi industrializzati.

Il GEF è il meccanismo ufficiale di finanziamento della Convenzione sulla diversità biologica e dei relativi Protocolli. La Svizzera assolve una parte sostanziale del suo impegno di finanziamento nel settore della biodiversità attraverso il contributo al GEF.

Nell'ottava ricapitalizzazione del GEF la biodiversità rappresenta con circa il 36 per cento del budget globale il settore con la dotazione finanziaria di gran lunga maggiore. È stato inoltre stabilito che grazie alla programmazione integrata rafforzata, il 60 per cento del portfolio del GEF dovrebbe contribuire alla conservazione e all'uso sostenibile della biodiversità globale.

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 1989¹⁶ sul controllo dei movimenti oltre frontiera di rifiuti pericolosi e sulla loro eliminazione;

¹⁴ RS **0.910.6**

¹⁵ RS **0.451.45**

¹⁶ RS **0.814.05**

- *Convenzione di Vienna* del 22 marzo 1985¹⁷ per la protezione dello strato di ozono e *Protocollo di Montreal* del 16 settembre 1987¹⁸ sulle sostanze che impoveriscono lo strato d'ozono (cfr. n. 2.3.1);
- *Convenzione di Rotterdam* del 10 settembre 1998¹⁹ concernente la procedura di assenso preliminare con conoscenza di causa per taluni prodotti chimici e pesticidi pericolosi nel commercio internazionale;
- *Convenzione di Stoccolma* del 22 maggio 2001²⁰ sugli inquinanti organici persistenti (Convenzione POP) (cfr. n. 2.3.2);
- *Convenzione di Minamata* del 10 ottobre 2013²¹ sul mercurio (Convenzione sul mercurio) (cfr. n. 2.3.3).

Per completare le diverse Convenzioni e coordinare le diverse attività, nel 2006 la comunità internazionale ha deciso di adottare una strategia di gestione dei prodotti chimici a livello internazionale (*Strategic Approach to International Chemicals Management*, SAICM)²² con l'obiettivo di ridurre quanto più possibile entro il 2020 gli effetti nocivi dei prodotti chimici sulla salute umana e sull'ambiente. Tale obiettivo è stato mancato e per raggiungerlo occorre incrementare sensibilmente gli sforzi e le risorse. L'approvazione di una strategia successiva per il periodo dopo il 2020 è stata rinviata a causa della pandemia da COVID-19 ed è ancora in sospenso.

Il GEF è il meccanismo di finanziamento della Convenzione POP, della Convenzione sul mercurio e, in parte, del Protocollo di Montreal e sostiene anche l'attuazione del SAICM. La Svizzera assolve una parte sostanziale dei suoi impegni di finanziamento nei settori dei prodotti chimici e dei rifiuti attraverso il contributo al GEF.

Globalmente, gli Stati hanno riconosciuto l'aumento dei compiti del GEF nei settori dei prodotti chimici e dei rifiuti e hanno aumentato di circa il 32 per cento i mezzi per il GEF-8 rispetto alla precedente ricapitalizzazione. Tali settori coprono insieme il 15 per cento del volume complessivo del GEF-8.

2.3.1 La Convenzione di Vienna e il Protocollo di Montreal

La Convenzione di Vienna è un accordo quadro per la protezione dello strato d'ozono. Il relativo Protocollo di Montreal stabilisce impegni concreti per la riduzione delle sostanze di sintesi che impoveriscono lo strato di ozono nell'atmosfera. Esso vieta la produzione e l'uso delle principali sostanze che impoveriscono lo strato di ozono, vale a dire i clorofluorocarburi (CFC), i bromofluorocarburi parzialmente alogenati (HBFC) e i clorofluorocarburi parzialmente alogenati (HCFC). Il divieto di CFC e HCFC ha comportato un sensibile aumento dell'uso delle loro sostanze sostitutive, i fluorocarburi parzialmente alogenati (HFC). Gli HFC sono potenti gas serra che aggravano ulteriormente i cambiamenti climatici globali. Con la quinta modifica del

¹⁷ RS **0.814.02**

¹⁸ RS **0.814.021**

¹⁹ RS **0.916.21**

²⁰ RS **0.814.03**

²¹ RS **0.814.82**

²² www.saicm.org

Protocollo di Montreal (Emendamento di Kigali del 15 ottobre 2016²³) si intende pertanto ridurre gradualmente la produzione e l'uso di HFC.

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 in un gruppo definito di Paesi (principalmente Paesi in via di sviluppo). A tali Paesi sono concessi aiuti finanziari e tecnici necessari supplementari, affinché possano rispettare i loro impegni. Questo articolo costituisce la base giuridica per il meccanismo di finanziamento del Protocollo di Montreal.

La Convenzione di Vienna e il Protocollo di Montreal per la protezione dello strato di ozono hanno definito il Fondo multilaterale per l'ozono come componente primaria del loro meccanismo di finanziamento (cfr. n. 3.2).

Il GEF integra l'intervento del Fondo per l'ozono fornendo mezzi ai Paesi in transizione. Con circa 13 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.

Con il suo contributo al Fondo per l'ozono e al GEF, la Svizzera assolve il suo impegno di finanziamento nell'ambito della Convenzione di Vienna e del Protocollo di Montreal.

2.3.2 La 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. Gli Stati parte si impegnano a non produrre e a non usare più le sostanze elencate nonché a impedirne l'importazione e l'esportazione in modo da fermare l'immissione di questi inquinanti nell'ambiente. L'elenco delle sostanze disciplinate nella Convenzione 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, la Convenzione POP nell'articolo 13 stabilisce anche gli impegni finanziari dei Paesi industrializzati. Le sostanze

²³ RS 0.814.021.5

e le tecnologie sostitutive sono dispendiose e, senza un aiuto internazionale, molti Paesi in via di sviluppo non sarebbero in grado di finanziarle.

L'articolo 14 della Convenzione indica il GEF come meccanismo ufficiale di finanziamento della Convenzione POP. Con il suo contributo al GEF, la Svizzera assolve gran parte del suo impegno di finanziamento nell'ambito della Convenzione POP.

Nell'ambito dell'ottava ricapitalizzazione, gli Stati hanno deciso di investire in questo settore prioritario circa 413 milioni di dollari nei prossimi quattro anni.

2.3.3 La Convenzione sul mercurio

La Convenzione sul mercurio è entrata in vigore nel 2017. La Convenzione sul mercurio stabilisce norme vincolanti di diritto internazionale per la gestione e l'uso 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 sono vietati a partire dal 2020 e i processi industriali lo sono o 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 apposite misure. I Paesi in cui si pratica l'estrazione artigianale di oro su piccola scala sono tenuti a limitare l'uso 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 usate 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, la Convenzione sul mercurio nell'articolo 13 stabilisce anche gli impegni finanziari di tutte le Parti per l'adempimento della Convenzione nei Paesi in via di sviluppo. In questo articolo il GEF è definito come meccanismo di finanziamento della Convenzione. Con il suo contributo al GEF, la Svizzera assolve gran parte del suo impegno di finanziamento nel quadro della Convenzione sul mercurio. Proprio il ruolo centrale del GEF nell'adempimento della Convenzione spiega lo stanziamento nel GEF-8 di circa 269 milioni di dollari (rispetto ai 205 mio. di dollari nel GEF-7) destinati a progetti per l'attuazione della Convenzione stessa.

2.4 **La Convenzione per la lotta contro la desertificazione**

La Convenzione delle Nazioni Unite del 17 giugno 1994²⁴ sulla lotta contro la desertificazione nei Paesi gravemente colpiti dalla siccità e/o dalla desertificazione, in particolare in Africa (*United Nations Convention to Combat Desertification*, UNCCD) è in vigore dal 1996. Obiettivo della Convenzione è lottare contro la desertificazione e il deterioramento dei suoli, come pure attenuare le conseguenze negative della siccità. Le Parti si impegnano a usare in modo parsimonioso e sostenibile le risorse naturali nelle regioni minacciate dalla desertificazione, segnatamente in Africa, 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 via di 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, l'UNCCD prescrive negli articoli 4 e 6 gli impegni finanziari dei Paesi industrializzati per l'adempimento della Convenzione nei Paesi in via di sviluppo. Dal 2003 il GEF funge da meccanismo ufficiale di finanziamento dell'UNCCD.

Il GEF 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 nell'ambito del GEF-8 sono investiti circa 618 milioni di dollari (11,6 % dei mezzi del Fondo) per la lotta contro la desertificazione, pari quindi a un aumento di circa il 30 per cento rispetto all'ultima ricapitalizzazione (GEF-7: circa 473 mio. di dollari).

Inoltre, a seguito dei negoziati per la ricapitalizzazione è stato stabilito che il 50 per cento del portfolio del GEF, grazie alla programmazione integrata rafforzata, dovrebbe contribuire alla lotta contro la progressiva desertificazione. Con il contributo al GEF, la Svizzera contribuisce in misura sostanziale all'adempimento del suo impegno di finanziamento nell'UNCCD.

3 I Fondi per l'ambiente: il GEF, il Fondo per l'ozono e i Fondi specializzati per il clima amministrati dal GEF

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

3.1.1 Caratteristiche del GEF

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 via di sviluppo o in transizione. Il GEF conta 184 Stati membri.

²⁴ RS 0.451.1

Il GEF riveste un ruolo centrale nel finanziamento a favore dell'ambiente globale ed è l'unico fondo a livello mondiale a operare contemporaneamente in diversi settori ambientali.

Il GEF persegue in via prioritaria obiettivi globali di politica ambientale sostenendo i Paesi in via di sviluppo o in transizione nei loro sforzi per attuare le convenzioni in materia ambientale. I Paesi in via di sviluppo si sono assunti impegni a favore dell'ambiente globale sebbene questi non costituiscano necessariamente la loro massima priorità; a tal fine ricevono sussidi per i costi aggiuntivi (*incremental costs*). Questo principio è un elemento importante delle convenzioni multilaterali in materia ambientale. 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 possono definire importanti direttive strategiche per il fondo attraverso decisioni adottate nell'ambito delle relative 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 delle Parti, unitamente alle priorità dei Paesi beneficiari per l'attuazione delle convenzioni.

Intervenendo su un'ampia gamma di temi ambientali, il GEF ha acquisito una posizione di rilievo nel finanziamento ambientale internazionale. La gamma 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 far fronte a contesti ambientali sempre più complessi.

Struttura e impiego efficiente dei fondi

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 via di sviluppo e in transizione (cfr. anche il n. 3.1.2) 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 a condizioni vantaggiose o di fidejussioni. Diversamente dalla maggior parte delle altre istituzioni internazionali, non implementa direttamente i progetti e i programmi nei e con i Paesi beneficiari, bensì attraverso organizzazioni incaricate dell'implementazione quali le organizzazioni dell'ONU o le banche multilaterali di sviluppo²⁵. 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 è in grado di promuovere al meglio le sinergie. Infatti, realizza progetti e programmi in collaborazione con organizzazioni accreditate e Paesi partner che, a

²⁵ Altri Fondi per l'ambiente come il Green Climate Fund (GCF) utilizzano meccanismi di attuazione simili.

loro volta, sostengono diversi obiettivi ambientali. Il fatto di avvalersi di organizzazioni esistenti e delle loro competenze consente un impiego estremamente efficace dei fondi.

Il Consiglio esecutivo del GEF (GEF Council), che conta 32 membri, è composto di rappresentanti dei Paesi in via di 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 ampio 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 del GEF sin dall'istituzione del fondo e rappresenta il gruppo di voto che comprende Azerbaijan, 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. tab. 2 dell'allegato). Per la sua durata (metà 2022–metà 2026) il GEF-8 disporrà di fondi pari a 5,33 miliardi di dollari.

3.1.2 Efficacia del GEF

Dal 1991 il GEF ha investito circa 21,7 miliardi di dollari di mezzi propri in oltre 5000 progetti realizzati in 135 Paesi. Grazie a un tasso di cofinanziamento elevato pari a circa 1 su 6 (1 su 7,8 con il GEF-7), sono stati mobilitati complessivamente circa 119 miliardi di dollari²⁶. 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 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 e dell'istituzione nel suo complesso. Ogni quattro anni sottopone le attività del Fondo a una valutazione esterna approfondita e indipendente. A proposito dei progetti, la settima valutazione del GEF conclusa nel 2021 (GEF IEO, 2021 OPS7) certifica il livello molto elevato dei risultati, l'evidente efficacia nel raggiungimento degli obiettivi ambientali globali e la fondamentale importanza per l'attuazione delle convenzioni e per i Paesi beneficiari.

I risultati sono inoltre regolarmente verificati. L'ultimo rapporto di dicembre 2021 mostra che il sostegno del GEF ha condotto negli ultimi quattro anni ai seguenti risultati (GEF, 2021):

- le emissioni di gas serra sono state ridotte di 1,440 miliardi di tonnellate di CO₂-equivalenti e in tal modo è stato fornito un contributo rilevante alla lotta ai cambiamenti climatici;

²⁶ www.thegef.org > Home > Who we Are.

- sono stati protetti o usati in modo più sostenibile oltre 110 milioni di ettari di suolo e acque e rinaturati 7 milioni di ettari di suolo, fornendo così un contributo importante alla lotta contro la perdita di biodiversità globale;
- il 3,8 per cento dei proventi globali della pesca è stato generato dalla pesca sostenibile, il che ha rappresentato un contributo prezioso alla lotta contro la pesca eccessiva;
- 54 acque sottoposte a gestione collettiva (acqua dolce e salata) nell'ambito del GEF-7 sono state gestite in modo più sostenibile, con il risultato che importanti ecosistemi acquatici sono stati valorizzati e protetti;
- sono state prevenute o eliminate 88 000 tonnellate di rifiuti tossici.

3.1.3 Obiettivi per il GEF-8

Nell'ambito dei negoziati per la ricapitalizzazione, i risultati della valutazione esterna sono stati integrati nella programmazione per il GEF-8; inoltre sono stati definiti gli obiettivi elencati di seguito (GEF, 2022, Programming Scenarios), il cui raggiungimento sarà esaminato costantemente nell'ambito del GEF-8:

- 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, il GEF con i suoi progetti porterà a una riduzione delle emissioni di gas serra pari a 1,750 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 240 milioni di ettari di suolo e acque, contribuirà all'uso più sostenibile di 255 milioni di ettari di suolo e acque e rinaturerà 10 milioni di ettari di suolo, arginando così l'aumento della desertificazione;
- grazie a progetti e programmi del GEF, in aggiunta ai proventi di riferimento, 2 milioni di tonnellate proverranno dalla pesca sostenibile e lo sfruttamento eccessivo potrà così essere ridotto in modo percepibile;
- i progetti del GEF consentiranno anche la valorizzazione e la protezione di ecosistemi acquatici. Ad esempio, 39 acque transfrontaliere (acqua dolce e salata) saranno amministrate in modo più sostenibile;
- durante il GEF-8 i progetti nei settori dei prodotti chimici e dei rifiuti consentiranno di eliminare o prevenire complessivamente 360 000 tonnellate di rifiuti tossici.

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

3.2.1 Caratteristiche e obiettivi del Fondo per l'ozono

Il Fondo multilaterale per l'ozono, istituito nel 1990, finanzia dal 1991 un gruppo definito di Paesi (principalmente Paesi in via di sviluppo) nell'ambito dell'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. Ha consentito di stabilire una connessione tra impegni 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.

Dall'istituzione del Fondo per l'ozono e grazie alla disponibilità dei relativi mezzi, i Paesi in via di sviluppo si sono impegnati a rinunciare a partire dal 2010 a qualsiasi forma di produzione e di uso 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'uso di HCFC. Per i Paesi in via di sviluppo valgono percorsi di riduzione differiti.

Il Fondo per l'ozono finanzia i costi aggiuntivi per gli investimenti e la gestione dovuti alle misure adottate nei processi industriali e artigianali volti a 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 i numerosi impieghi di solventi alogenati nei processi industriali.

Oltre a progetti di investimento, il Fondo per l'ozono sostiene l'elaborazione di programmi nazionali, attività di informazione e di formazione, nonché lo sviluppo e la gestione di strutture istituzionali (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 mitigazione dei cambiamenti climatici.

Il Fondo è amministrato da un Consiglio esecutivo composto in modo paritetico da rappresentanti di Paesi in via di 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 efficace dei fondi a livello dei singoli Paesi. La Svizzera appartiene al gruppo dei Paesi membri storici dell'AELS (Austria, Finlandia, Islanda, Liechtenstein, Norvegia, Svezia), che ha diretto dal 1997 al 1998, dal 2010 al 2011 e dal 2020 al 2021, rappresentando in tali occasioni questo gruppo anche nel Consiglio esecutivo. Ricoprirà di nuovo questo ruolo secondo il principio di rotazione.

Dal 1991 il Fondo per l'ozono è stato ricapitalizzato ogni triennio per nove periodi. Nell'attuale periodo 2021–2023 dispone di 540 milioni di dollari. La decisione sulla

ricapitalizzazione del Fondo per l'ozono per il periodo 2021–2023 è stata rinviata a causa della pandemia di COVID-19 ed è stata adottata soltanto nel luglio 2022.

3.2.2 Efficacia del Fondo per l'ozono

Dal 1991 alla fine del 2020 il Fondo per l'ozono ha autorizzato lo stanziamento di 3,4 miliardi di dollari per progetti in 148 Paesi in via di 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 469 653 tonnellate di CFC equivalenti (UNEP, 2021). Questi dati sottolineano il ruolo centrale del Fondo nella protezione dello strato di ozono. Secondo alcune stime, il Fondo stesso ha permesso di ridurre del 90 per cento queste sostanze nocive nei Paesi in via di 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 dell'ampliamento del campo d'applicazione del Protocollo di Montreal e dell'elevata efficacia del Fondo per l'ozono, negli ultimi anni quest'ultimo ha acquisito maggiore importanza.

3.3 I Fondi specializzati per il clima LDCF e SCCF

3.3.1 Obiettivi e caratteristiche del LDCF e dello SCCF

La *Least Developed Countries Fund (LDCF)*²⁷ è stato istituito nel 2002 come componente del meccanismo di finanziamento della Conferenza delle Parti alla Convenzione sul clima. Nel 2015 è stato confermato anche quale parte del meccanismo di finanziamento dell'Accordo 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 a questi Paesi un accesso facilitato al sostegno e finanzia in particolare l'attuazione di programmi nazionali per l'adattamento ai cambiamenti climatici e piccoli progetti innovativi decentralizzati.

Lo *Special Climate Change Fund (SCCF)*²⁸ 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 sul clima. Mette a disposizione finanziamenti supplementari per le misure di protezione del clima per i Paesi in via di 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 realizzati in collaborazione con il settore privato. In futuro dovrà essere data priorità agli investimenti in

²⁷ www.thegef.org > What we Do > Topics > LDCF.

²⁸ www.thegef.org > What we Do > Topics > SCCF.

piccoli Stati insulari. Il Fondo va così a occupare una nicchia e fornisce un contributo importante all'architettura dei finanziamenti per il clima.

Entrambi i fondi ricoprono un ruolo centrale nell'ambito dei finanziamenti per l'adattamento. Essi finanziano infatti misure per l'adattamento che, qualora opportuno, possono essere integrate in programmi GEF. Ciò è possibile in quanto entrambi i fondi sono amministrati dal GEF, e il Consiglio esecutivo del GEF funge anche da Consiglio esecutivo del LDCF e dello SCCF. Ciò consente di mantenere bassi i costi di transazione e semplifica le sinergie. Il mandato del GEF non prevede che esso finanzi alcuna misura diretta di adattamento nei Paesi in via di sviluppo. Finora i due Fondi sono stati finanziati in totale da 27 Paesi. Di questi, la maggior parte contribuisce al finanziamento del LDCF, mentre da quando è stato reso operativo il GCF sono molto meno numerosi i Paesi che contribuiscono allo SCCF. Dato l'orientamento strategico dello SCCF alla promozione di progetti innovativi del settore privato nell'ambito dell'adattamento in piccoli Stati insulari, per il futuro si prevede un aumento dei versamenti di contributi e del numero di Paesi contribuenti. Come il GEF e il Fondo per l'ozono, anche i due Fondi specializzati per il clima collaborano con organizzazioni selezionate per l'implementazione, che attuano i progetti in stretta collaborazione con i Paesi partner. Dalla sua istituzione il LDCF ha realizzato 363 progetti e attività per un importo complessivo di 1,7 miliardi di dollari, generando cofinanziamenti da parte dei suoi partner pari a circa cinque volte tale importo. Attualmente lo SCCF dispone di un portafoglio comprendente 88 progetti in 79 Paesi per un totale complessivo di circa 365 milioni di dollari, che hanno mobilitato cofinanziamenti pari a sette volte tale importo (IEO, 2020 e IEO, 2021).

La domanda da parte dei Paesi in via di sviluppo per un finanziamento tramite il LDCF e lo SCCF aumenta in modo costante e il numero delle domande di progetto ritenute finanziabili supera ogni anno in misura notevole i mezzi disponibili. Alla luce del fatto che le temperature medie aumentano ogni anno, è presumibile che le esigenze dei Paesi beneficiari nel settore dell'adattamento cresceranno ulteriormente, e con esse la domanda per il LDCF e lo SCCF.

Con i suoi contributi al LDCF e allo SCCF, la Svizzera contribuisce anche all'obiettivo di raddoppiare il finanziamento per l'adattamento, approvato alla Conferenza per il clima tenutasi a Glasgow nel 2021. La totalità dei contributi forniti dalla Svizzera a entrambi i Fondi è imputata all'APS.

3.3.2 Efficacia del LDCF e dello SCCF

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. L'ufficio indipendente per il monitoraggio e la valutazione del GEF conferma che i progetti finanziati dal LDCF contribuiscono a ridurre la vulnerabilità ai cambiamenti climatici e ad aumentare la resilienza e che

questi progetti creano i presupposti necessari per misure di adattamento efficaci ed efficienti. Essi contribuiscono a sensibilizzare l'opinione pubblica al tema dell'adattamento e sostengono il rafforzamento delle capacità istituzionali per una politica di adattamento sostenibile nei Paesi più poveri e vulnerabili (GEF IEO, 2020 LDCF). Da quando il LDCF è stato lanciato, con i suoi investimenti è stato possibile raggiungere 51,34 milioni di beneficiari e migliorare la resilienza climatica di 5,80 milioni di ettari di suolo (GEF, 2021 LDCF SCCF).

Lo SCCF ricopre un ruolo importante nel sostenere i Paesi beneficiari nell'adattamento ai cambiamenti climatici e favorisce il trasferimento di tecnologie rispettose dell'ambiente. Secondo l'ufficio indipendente per il monitoraggio e la valutazione, i progetti dello SCCF sono estremamente rilevanti per l'attuazione delle raccomandazioni della Convenzione sul clima nonché degli obiettivi nazionali di adattamento e di sviluppo sostenibile dei Paesi beneficiari. L'ufficio conferma inoltre che i progetti e i programmi dello SCCF sono molto innovativi, portano a risultati concreti e possono fungere da progetti pilota per future attività di adattamento più ampie e riproducibili. Essi sono complementari ai progetti di altri fondi per il clima e il 79 per cento dei progetti è giudicato soddisfacente o molto soddisfacente (GEF IEO, 2021 SCCF). Da quando lo SCCF è stato lanciato, con i suoi investimenti è stato possibile raggiungere 7,38 milioni di beneficiari e migliorare la resilienza ai cambiamenti climatici di 4,01 milioni di ettari di suolo (GEF, 2021 LDCF SCCF).

4 Tenore del decreto di finanziamento

4.1 Proposta del Consiglio federale

Sulla base del credito quadro approvato dal Parlamento in questo ambito nel 2019, vi chiediamo di stanziare un credito d'impegno pluriennale a sostegno dell'ambiente globale pari a complessivi 197,75 milioni di franchi.

I fondi chiesti nel credito d'impegno sono destinati ai seguenti progetti, secondo gli importi indicati di seguito:

- a. contributi al Fondo globale per l'ambiente (GEF): 157 milioni di franchi;
- b. contributi al Fondo multilaterale per l'ozono del Protocollo di Montreal: 13,55 milioni di franchi;
- c. contributi ai Fondi per il clima SCCF e LDCF: 26 milioni di franchi;
- d. esecuzione del credito d'impegno: 2,8 milioni di franchi.

Il credito d'impegno si fonda sull'indice nazionale dei prezzi al consumo di giugno 2022 (pari a 104,5 punti; dicembre 2020 = 100 punti) e sulle seguenti stime del rincaro:

2023: + 1,4 %;

2024: + 0,8 %;

2025: + 0,9 %;

2026: + 0,9 %.

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 contributi ai progetti 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 del credito per l'esecuzione.

Come già quelli precedenti, anche il presente credito d'impegno per la protezione dell'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 dei singoli progetti, nel periodo 2023–2026 l'UFAM può trasferire un importo massimo di 4 milioni di franchi tra i progetti dei Fondi per il clima e il credito per l'esecuzione.

4.2 Descrizione del progetto

Il contributo svizzero al GEF-8 (luglio 2022–giugno 2026) ammonta a 155,4 milioni di franchi, un importo superiore di 37,06 milioni di franchi (31,3 %) rispetto a quello stanziato dalla Svizzera per l'ultima ricapitalizzazione (118,34 mio.). Inoltre, al Fondo multilaterale per l'ozono del Protocollo di Montreal sono destinati 13,55 milioni di franchi (all'incirca lo stesso importo come nell'ultimo credito quadro). Ai Fondi per il clima amministrati dal GEF sono destinati 26 milioni di franchi (12,85 in più rispetto all'ultimo credito quadro); tre quarti di questo importo sono destinati al LDCF, un quarto allo SCCF. Infine, per coprire le spese d'esecuzione viene chiesto un credito di 2,8 milioni di franchi. Le singole componenti e somme del credito d'impegno sono illustrate in dettaglio nel presente capitolo. Il credito d'impegno ha una durata di quattro anni e i primi versamenti dovrebbero essere effettuati nel 2023.

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

4.2.1 Il contributo della Svizzera al GEF

Fabbisogno di risorse per il GEF-8

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 via di sviluppo o in transizione sono aumentati ulteriormente, soprattutto per quanto riguarda la biodiversità, la protezione del clima, i prodotti chimici e i rifiuti (cfr. n. 1.2).

La strategia di programmazione proposta dal Segretariato del GEF, che comprende obiettivi e la ripartizione del budget per il GEF-8 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-8: il contributo della Svizzera

I negoziati internazionali per l'ottava ricapitalizzazione del GEF si sono svolti da remoto, sono iniziati nel febbraio 2021 e si sono conclusi nell'aprile 2022. I Paesi donatori hanno convenuto che per il GEF-8 saranno messi a disposizione mezzi per un ammontare di 5,33 miliardi di dollari, corrispondenti a un aumento del 32 per cento circa rispetto all'ultima ricapitalizzazione del Fondo. Questo notevole aumento dimostra la forte volontà politica della comunità internazionale di far fronte ai fattori all'origine dei problemi ambientali globali, di presentare soluzioni alternative a basso consumo di risorse e di promuovere ulteriormente lo sviluppo sostenibile. La protezione dell'ambiente globale e l'urgenza dei problemi ambientali, quali l'avanzare del cambiamento climatico, l'estinzione delle specie e le quantità sempre maggiori di rifiuti, sono passate in cima alla lista delle priorità della comunità internazionale. Viste le maggiori incertezze che attanagliano l'Europa a seguito dell'aggressione della Russia nei confronti dell'Ucraina, nonché alla luce della difficile situazione economica a livello globale in seguito alla pandemia da COVID-19, questo aumento è da ritenersi di natura straordinaria.

A fine giugno 2022 il Consiglio esecutivo del GEF ha approvato i risultati dei negoziati, fatta salva l'accettazione da parte degli organi decisionali nazionali. Il GEF-8 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 capacità economica, la diversificazione delle organizzazioni incaricate dell'implementazione e la collaborazione più intensa con il settore privato hanno lo scopo di rafforzare l'efficacia dei progetti. In futuro sarà aumentato l'afflusso di mezzi verso i Paesi più poveri e vulnerabili, e la programmazione integrata rafforzata dovrà condurre a risultati ancora più positivi nei Paesi beneficiari. L'ulteriore sviluppo e ottimizzazione degli indicatori principali, l'integrazione di riflessioni di carattere socio-economico nello sviluppo dei progetti come pure il miglioramento del sistema di monitoraggio e di valutazione consentiranno un orientamento ancora più efficace del GEF. Tutte le raccomandazioni di ottimizzazione fornite dall'ufficio indipendente per il monitoraggio e la valutazione (GEF

IEO, 2021) sono considerate nei documenti strategici rilevanti per il GEF-8. Come anche in altri fondi e organizzazioni multilaterali, per tutta la durata del processo dei negoziati la Svizzera si è impegnata in modo significativo per ampliare la base dei Paesi donatori. Per l'ottava ricapitalizzazione, purtroppo, non è stato possibile acquisirne di nuovi; tutti i Paesi donatori esistenti vi hanno però nuovamente contribuito. Alla luce del fatto che un maggior numero di risorse del GEF-8 confluisce nei Paesi in via di sviluppo più poveri e che i Paesi emergenti si trovano ad affrontare notevoli difficoltà economiche a causa dell'attuale situazione globale, si può ritenere già un successo che Cina, Brasile, Messico, India, Corea del Sud, Sudafrica e Costa d'Avorio abbiano nuovamente contribuito alla ricapitalizzazione. I contributi dei Paesi emergenti si sono quindi mantenuti esigui. La Svizzera continuerà a impegnarsi per un ampliamento della base dei Paesi donatori.

Il sensibile aumento del GEF ha potuto essere realizzato soprattutto grazie al maggior contributo degli Stati Uniti, della Germania e dei Paesi scandinavi. Anche Paesi europei più piccoli, come i Paesi Bassi e il Belgio, hanno aumentato il loro contributo in misura significativa. Il Giappone, finora il maggiore contribuente, è riuscito a stabilizzare il proprio contributo a un livello molto elevato nonostante la difficile situazione economica. L'aumento da parte della Svizzera corrisponde all'aumento medio da parte di tutti i contribuenti.

Sulla base del mandato negoziale conferito dal nostro Consiglio il 24 settembre 2021, la Svizzera ha concordato con gli altri Stati un contributo al GEF-8 pari a 155,4 milioni di franchi (cfr. tab. 3 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 avrebbe inoltre dovuto garantire il mantenimento del seggio nel Consiglio esecutivo del GEF e ammontare al massimo a 165 milioni di franchi, il che corrisponderebbe a un aumento di circa il 40 per cento del contributo svizzero rispetto al GEF-7. Il contributo della Svizzera deciso a seguito delle negoziazioni, pari a 155,4 milioni di franchi, risulta superiore di 37,06 milioni di franchi rispetto a quello del GEF-7. Con tale aumento la Svizzera mantiene costante al 3,64 per cento la sua parte di oneri e contribuisce così all'aumento collettivo del GEF-8 proporzionalmente alla stessa.

Con il contributo fortemente aumentato la Svizzera testimonia il suo forte impegno per l'attuazione delle grandi convenzioni sull'ambiente e la sua disponibilità a osservare gli impegni finanziari assunti con la ratifica.

La presenza della Svizzera nel Consiglio esecutivo 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 in virtù di una politica internazionale attiva e costruttiva in materia di ambiente.

Modalità dei pagamenti per il GEF-8

Occorre distinguere tra la durata formale del GEF-8 (da luglio 2022 a giugno 2026, conformemente all'anno contabile della Banca mondiale e del GEF) e il versamento effettivo dei contributi concordati. La Banca mondiale, quale fiduciaria dei fondi del

GEF, ritira i contributi secondo un piano prestabilito sull'arco di dieci anni, che può essere adattato alle esigenze individuali dei contribuenti (cfr. tab. 5 dell'allegato).

I pagamenti effettivi annui sono riportati nella tabella 12 dell'allegato.

4.2.2 Il contributo della Svizzera al Fondo per l'ozono

I versamenti effettuati finora dalla Svizzera al Fondo per l'ozono sono riportati nella tabella 7 dell'allegato. Mentre la periodicità del GEF e del credito d'impegno richiesto è quadriennale, quella del Fondo per l'ozono è triennale. I suoi periodi di ricapitalizzazione non coincidono dunque con quelli del credito d'impegno.

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 2021–2023 l'aliquota della Svizzera è pari all'1,8889 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 2021–2023 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 0,9601 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 2021–2023 si sono conclusi nel luglio 2022 e gli Stati hanno concordato un importo pari a 540 milioni di dollari, di cui 475 milioni in nuovi contributi. L'impegno finanziario della Svizzera per questa ricapitalizzazione ammonta quindi a 2,991 milioni di dollari, pari a 2,872 milioni di franchi, l'anno. Poiché i negoziati per il periodo di ricapitalizzazione 2021–2023 sono stati rinviati più volte a causa della pandemia da COVID-19, nel 2021 le Parti hanno dovuto effettuare un pagamento anticipato sulla base di ipotesi prima della conclusione dei negoziati nel luglio 2022. Nel 2021, la Svizzera ha quindi versato al Fondo per l'ozono un contributo pari a 3,9 milioni di franchi, ossia 1,028 milioni di franchi in eccesso. Questo importo le sarà di conseguenza accreditato per il contributo annuale 2023, per cui nel 2023 la Svizzera dovrà versare al Fondo per l'ozono solo circa 1,85 milioni di franchi.

Il presente credito d'impegno per il periodo 2023–2026 copre l'ultimo anno del periodo di ricapitalizzazione 2021–2023 del Fondo per l'ozono e il periodo di ricapitalizzazione 2024–2026. Al momento attuale non è ancora noto l'importo esatto dei contributi svizzeri al Fondo per l'ozono per gli anni 2024–2026, che verrà negoziato dalle Parti probabilmente soltanto nell'autunno 2023 sulla base della valutazione delle necessità dei Paesi in via di 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 (cfr. n. 2.3.1) 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 complessi-

sivamente 5 miliardi di dollari supplementari. L'attuazione è stata leggermente rinviata a causa della pandemia da COVID-19. 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 2024–2026 non è ancora noto, per la ricapitalizzazione è stato considerato un lieve aumento rispetto al contributo 2021–2023, 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 2024–2026 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 2024–2026 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 13,55 milioni di franchi; rispetto al credito quadro 2019–2022 rimane quindi praticamente invariato.

I pagamenti annui previsti sono riportati nella tabella 12 dell'allegato.

4.2.3 **Il contributo della Svizzera ai Fondi specializzati per il clima LDCF e SCCF**

Nell'ultimo credito quadro per l'ambiente globale sono stati stanziati complessivamente 13,15 milioni di franchi a favore dei Fondi specializzati per il clima (LDCF e SCCF). Il fabbisogno in ambito climatico è in aumento (cfr. n. 2.1) e i Fondi specializzati per il clima forniscono un importante sostegno ai Paesi in via di sviluppo per l'attuazione di misure urgenti di adattamento ai cambiamenti climatici (cfr. n. 1.2 e 3.3). Il fabbisogno di sostegno da parte del LDCF e dello SCCF non si limita però soltanto ai mezzi messi a disposizione. Il numero di progetti sottoposti dai Paesi in via di sviluppo e ritenuti meritevoli di sostegno dal comitato tecnico di vigilanza supera nettamente la quantità di progetti che possono essere finanziati ogni anno. Occorre partire dal presupposto che il fabbisogno di sostegno nell'ambito dell'adeguamento aumenterà ulteriormente in modo significativo nei prossimi anni. Per tale ragione, in occasione della Conferenza sul clima tenutasi a Glasgow, la comunità internazionale ha deciso che entro il 2025 i Paesi industrializzati dovranno raddoppiare il loro sostegno comune a favore dei Paesi in via di sviluppo per misure di adattamento, tenendo conto dell'equilibrio tra le spese per la riduzione delle emissioni e quelle per l'adattamento ai cambiamenti climatici ed entro i limiti dell'impegno generale collettivo a stanziare un finanziamento internazionale per il clima di 100 miliardi di dollari l'anno (cfr. n. 2.1). La Svizzera ha aderito a tale decisione. Il LDCF e lo SCCF sono stati riconfermati quali parte dell'Accordo sul clima. I Fondi continuano a rivestire un ruolo importante nell'architettura dei finanziamenti in ambito climatico, dal momento che consentono ai Paesi più poveri e ai piccoli Stati insulari un accesso facilitato ai fondi e, contrariamente al GEF, sostengono in primo luogo piccoli progetti e programmi e sperimentano approcci innovativi.

In questo contesto, con il presente messaggio chiediamo un aumento del contributo della Svizzera ai Fondi specializzati per il clima. In questo modo la Svizzera fornisce un contributo al raddoppio collettivo delle misure di adattamento.

L'importo totale previsto per i Fondi ammonta quindi a 26 milioni di franchi con un aumento di circa 13 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 12 dell'allegato.

4.2.4 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 2019–2022 è stato chiesto un credito d'impegno pari complessivamente a 2,8 milioni di franchi. Con il presente messaggio i mezzi per l'esecuzione rimarranno invariati a 0,7 milioni di franchi l'anno. Di conseguenza, per il periodo 2023–2026 proponiamo 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. Il contributo per la gestione e il supporto del gruppo di voto del GEF 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 esecutivo 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 di coordinamento all'interno del gruppo di voto, la Svizzera organizza congiuntamente con il GEF appositi incontri annuali.

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-8, 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 internazionale della Svizzera (DSC, 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 centrale 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 esecutivo del GEF, l'esame delle proposte di progetti e programmi del GEF e lo svolgimento dei negoziati finanziari delle diverse convenzioni ambientali. A tale scopo l'UFAM impiega ogni anno circa 1,6 posti a tempo pieno equivalenti (FTE) e beni materiali per un importo pari a 100 000 franchi.

5 Ripercussioni

5.1 Ripercussioni per la Confederazione

5.1.1 Ripercussioni finanziarie e sull'effettivo del personale

Nuovo credito d'impegno per l'ambiente globale con quattro progetti

Rubrica	Importo (in mio. di CHF)	Importo periodo precedente
Fondo globale per l'ambiente GEF	155,4	118,34
Fondo multilaterale per l'ozono	13,55	13,54
Fondi per il clima	26	13,15
Esecuzione	2,8	2,8
Totale	197,75	147,83

Il volume complessivo del credito d'impegno per l'ambiente globale proposto per il periodo 2023–2026 ammonta a 197,75 milioni di franchi. Rispetto al periodo precedente vengono chiesti circa 49,92 milioni di franchi in più. La quota maggiore – 155,4 milioni di franchi – è destinata agli impegni finanziari della Svizzera nell'ambito dell'ottava ricapitalizzazione del GEF.

Gli impegni risultanti dal credito d'impegno comporteranno pagamenti annui nel periodo tra il 2023 e il 2032. Le risorse necessarie a tal fine sono già stanziati nel preventivo 2023 alla voce di credito A231.0322 «Fondi ambientali multilaterali» dell'UFAM; per i pagamenti a partire dal 2024 saranno chieste con il decreto federale sul preventivo 2024 nell'ambito del Piano integrato dei compiti e delle finanze (PICF) 2025–2027 unitamente a un aumento del limite di spesa.

Gli importi proposti per il GEF e il Fondo per l'ozono 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.

Anche i tassi di cambio determinanti per i pagamenti nell'ambito dei crediti d'impegno proposti 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-8 sono riportati nella tabella 4 dell'allegato.

Il credito per l'esecuzione serve principalmente a sostenere la rappresentanza svizzera in seno al Consiglio esecutivo del GEF, 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. 4.2.4).

I compiti possono essere assunti dal personale esistente. Al momento sono impiegati 1,6 FTE per la rappresentanza della Svizzera nel Consiglio esecutivo del GEF, la gestione del gruppo di voto e della posizione della Svizzera nei negoziati internazionali nell'ambito del finanziamento ambientale.

5.2 Ripercussioni per l'economia

Il credito d'impegno proposto contribuisce all'affermazione e al rispetto degli standard ambientali internazionali, riducendo gli svantaggi competitivi per le imprese svizzere. I contributi dei fondi consentono anche in misura 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. Inoltre, la totalità dei mezzi è imputata all'APS della Svizzera. Secondo uno studio (DSC, SECO, 2015), ogni franco svizzero investito nell'APS determina una crescita di 1,19 franchi svizzeri del prodotto interno lordo della Svizzera. È presumibile che queste ripercussioni positive per l'economia possano valere anche per i fondi richiesti nell'ambito del presente disegno.

5.3 Competenze

L'UFAM è responsabile dell'esecuzione dei provvedimenti previsti nell'ambito del credito d'impegno. 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 per l'ozono. L'UFAM mette a disposizione il membro svizzero del Consiglio esecutivo del GEF e la DSC il suo sostituto. Nell'amministrazione del credito d'impegno, l'UFAM può contare sulla collaborazione della DSC, della Direzione politica del Dipartimento federale degli affari esteri, 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 disegno non pregiudica l'organizzazione dell'Amministrazione federale né le competenze dei singoli dipartimenti, gruppi e uffici, conformemente a quanto prescritto dalla legge del 21 marzo 1997²⁹ sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione e dai suoi atti normativi di esecuzione.

²⁹ RS 172.010

6 Aspetti giuridici

6.1 Costituzionalità e legalità

La competenza dell'Assemblea federale per il credito d'impegno proposto nel presente messaggio deriva dall'articolo 167 Cost. (competenza budgetaria dell'Assemblea federale). L'articolo 53 capoverso 1 lettera d della legge del 7 ottobre 1983³⁰ sulla protezione dell'ambiente (LPAmb) autorizza la Confederazione ad accordare contributi a Fondi per il sostegno di Paesi in via di 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 via di 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 d'impegno pluriennali.

6.2 Forma dell'atto

Conformemente all'articolo 163 capoverso 2 Cost. e all'articolo 25 capoverso 2 della legge del 13 dicembre 2002³¹ sul Parlamento, 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 d'impegno è subordinato al freno alle spese.

6.4 Conformità alla legge sui sussidi

Il decreto di finanziamento proposto è retto dalle disposizioni della legge del 5 ottobre 1990³² 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.

³⁰ RS 814.01

³¹ RS 171.10

³² RS 616.1

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 11 e 17 del programma di legislatura 2019–2023. 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 chiesti con il presente credito d'impegno (cfr. n. 3.1 e 3.2).

L'assegnazione di contributi da parte dei diversi Fondi si basa su obiettivi formulati in modo chiaro. L'impiego di questi contributi è oggetto di monitoraggio e controllo mediante appositi strumenti, nonché di valutazioni periodiche indipendenti. I risultati delle valutazioni sono presentati ai diversi organi di vigilanza dei rispettivi Fondi nei quali la Svizzera è rappresentata (cfr. n. 3) e confluiscono nella pianificazione e nello sviluppo di nuovi progetti e programmi. Inoltre, influenzano di volta in volta la pianificazione strategica del successivo periodo d'impegno.

6.4.3 Procedura per la concessione di sussidi

L'ordinanza del 14 agosto 1991³³ sull'attuazione di programmi e progetti ecologici d'importanza globale nei Paesi in sviluppo disciplina le competenze finanziarie nel settore degli investimenti della Confederazione a favore dell'ambiente globale. Le modalità per la concessione di sussidi sono descritte ai numeri 3 e 4.2.

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 2005³⁴ sulla consultazione (LCo), conformemente all'articolo 3a lettera b LCo abbiamo 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). Il presente oggetto è ricorrente e i Fondi in questione sono rimasti gli stessi nel corso degli ultimi anni, sicché non vi era motivo di attendersi un cambiamento nelle posizioni delle cerchie interessate.

³³ RS 172.018

³⁴ 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, 2020: GEF/C.59/Inf.07, *Progress Report on the Implementation of the Updated Co-Financing Policy*, Washington, DC
- GEF, 2021: *GEF-7 Corporate Scorecard - December 2021*, Washington DC. Internet: [GEF_Corporate_Scorecard_December_2021_12.pdf](http://www.thegef.org/GEF_Corporate_Scorecard_December_2021_12.pdf) (thegef.org)
- GEF, 2021 LDCF SCCF: *GEF/LDCF.SCCF.31/04/Rev.01 Progress Report on the LDCF and the SCCF*, Washington DC, Internet: *Progress Report on the LDCF and the SCCF* (thegef.org)
- GEF, 2022 Strategic Positioning: *GEF-8 R.08/28 Strategic Positioning Framework*, Washington DC. Internet: [GEF_R.08_28_GEF8_Strategic_Positioning_Framework.pdf](http://www.thegef.org/GEF_R.08_28_GEF8_Strategic_Positioning_Framework.pdf) (thegef.org)
- GEF, 2022 Programming Scenarios: *GEF R.08/30 GEF-8 Programming Scenarios and Global Environmental Benefits Targets*, Washington, DC. Internet: https://www.thegef.org/sites/default/files/documents/2022-03/GEF_R.08_30_Programming_scenarios_GEB_targets.pdf
- GEF, 2022 Policy Recommendations: *GEF R.08/32 GEF-8 Revised Policy Recommendations*, Washington DC. Internet: [GEF_R.08_32_Revised_Policy_Recommendations.pdf](http://www.thegef.org/GEF_R.08_32_Revised_Policy_Recommendations.pdf) (thegef.org)
- GEF IEO, 2020 LDCF: Global Environment Facility Independent Evaluation Office (GEF IEO), *Program Evaluation of the Least Developed Countries Fund*, Washington, DC. Internet: <https://www.gefio.org/sites/default/files/documents/reports/ldcf-2020.pdf>
- GEF IEO, 2021 SCCF: GEF IEO, *Program Evaluation of the Special Climate Change Fund*, Washington, DC. Internet: [ldcf-sccf-31-e-01-rev-01.pdf](http://www.gefio.org/ldcf-sccf-31-e-01-rev-01.pdf) (gefio.org)
- GEF, IEO, 2021 OPS7: GEF, IEO, *Working Toward a Greener Global Recovery - Final Report of OPS7*, Washington DC. Internet: [EN_GEF_E_R.08_Inf.01_OPS7_Final_Report.pdf](http://www.thegef.org/EN_GEF_E_R.08_Inf.01_OPS7_Final_Report.pdf) (thegef.org)
- MOPAN, 2019: Multilateral Organisation Performance Assessment (MOPAN), *Multilateral Fund for the Implementation of the Montreal Protocol 2019 Assessment*, Parigi, Francia. Internet: [MLF report web.pdf](http://www.mopanonline.org/MLF_report_web.pdf) (mopanonline.org)

Altre fonti

- UFAM, 2020: Ufficio federale dell'ambiente (UFAM), *Auswirkungen des Klimawandels im Ausland – Risiken und Chancen für die Schweiz*, Schweiz. Internet: <https://www.bafu.admin.ch/bafu/de/home/themen/klima/publikationen-studien/publikationen/auswirkungen-des-klimawandels-im-ausland.html>

-
- UNFCCC, 2021: UNFCCC Standing Committee on Finance, *First report on the determination of the needs of developing country Parties related to implementing the Convention and the Paris Agreement*, Bonn. Internet: https://unfccc.int/sites/default/files/resource/54307_2%20-%20UNFCCC%20First%20NDR%20technical%20report%20-%20web%20%28004%29.pdf
 - OMM, 2021: *WMO Atlas of Mortality and Economic Losses from Weather, Climate and Water Extremes (1970-2019)*, n. OMM 1267, Ginevra. Internet: https://library.wmo.int/doc_num.php?explnum_id=10989
 - UNEP, 2020: United Nations Environment Programme and International Livestock Research Institute (2020). *Preventing the Next Pandemic: Zoonotic diseases and how to break the chain of transmission*. Nairobi, Kenya. Internet: <https://www.unbonn.org/news/unep-report-preventing-next-pandemic>
 - IPCC, 2022: Working Group II contribution to the Sixth Assessment Report of the IPCC, *Climate Change 2022: Impacts, Adaptation and Vulnerability*, Summary for Policymakers, Ginevra. Internet: https://report.ipcc.ch/ar6wg2/pdf/IPCC_AR6_WGII_SummaryForPolicymakers.pdf
 - Accademie svizzere delle scienze, 2016: *Brennpunkt Klima Schweiz – Grundlagen, Folgen und Perspektiven*, Swiss Academies Reports 11 (5), Berna.
 - DSC, SECO, 2015: Direzione dello sviluppo e della cooperazione (DSC), Segreteria di Stato dell'economia (SECO), *Retombées économiques de l'aide publique au développement en Suisse*, Berna.
 - UNEP, 2021: *Consolidated Progress Report as at 31 December 2020*, Montreal. Internet: <http://www.multilateralfund.org/88/English/1/8812.pdf>

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

Durata dei crediti quadro precedenti per l'ambiente globale	In mio. di CHF	Foglio federale
1991–1993 (parte del credito del giubileo)	300,00	
1998–2002	88,50	FF 1998 2871
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
2019–2022	147,83	FF 2019 2493

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

Periodo GEF	Importo totale		Quota CH	Parte di onere CH
	In mio. di USD	In mio. di CHF		%
Fase pilota (1991–1993)	800	57,03		–
GEF-1 (1994–1998)	2 000	64,09		2,22
GEF-2 (1998–2002)	2 000	64,38		2,21
GEF-3 (2002–2006)	3 000	99,07		2,63
GEF-4 (2006–2010)	3 100	88,00		3,03
GEF-5 (2010–2014)	4 250	124,93		3,27
GEF-6 (2014–2018)	4 430	124,93		3,64
GEF-7 (2018–2022)	4 068	118,34		3,64
Totale 1991–2022	23 648	740,77		Ø 2,95

Tabella 3

**Risultati dei negoziati GEF-8 e contributo della Svizzera
(stato giugno 2022)**

Paese donatore	Parte di onere GEF-7	Parte di onere GEF-8	Contributo in mio.
	%	%	Mio. nella valuta scelta
Australia	1,79	1,26	80,00 AUD
Austria	1,81	1,47	58,76 EUR
Belgio	2,25	2,42	92,50 EUR
Brasile	0,18	0,13	6,00 USD
Canada	5,45	3,93	219,00 CAD
Cina	0,66	0,69	205,17 CNY
Costa d'Avorio	–	0,12	5,65 USD
Repubblica Ceca	0,16	0,12	123,87 CZK
Danimarca	2,21	2,80	800,00 DKK
Finlandia	2,46	1,26	48,00 EUR
Francia	8,07	7,76	310,05 EUR
Germania	12,39	17,52	700,00 EUR
India	0,32	0,40	18,75 USD
Irlanda	0,22	0,26	10,00 EUR
Italia	3,26	2,63	105,00 EUR
Giappone	16,34	13,75	71 377,34 JPY
Corea del Sud	0,22	0,16	7,50 USD
Lussemburgo	0,16	0,13	4,87 EUR
Messico	0,53	0,21	199,61 MXN
Paesi Bassi	2,93	3,10	124,00 EUR
Nuova Zelanda	0,16	0,35	23,50 NZD
Norvegia	1,97	2,00	780,00 NOK
Slovenia	0,16	0,15	6,09 EUR
Sudafrica	0,18	0,14	98,40 ZAR
Spagna	0,36	0,77	30,81 EUR
Svezia	5,48	10,17	4 128,00 SEK
Svizzera	3,64	3,64	155,4 CHF
Regno Unito	8,72	9,70	330,00 GBP
Stati Uniti d'America	14,70	12,95	600,80 USD
Importo totale dei nuovi mezzi annunciati			3 282,93 USD

Tabella 4

Tassi di cambio vincolanti per il GEF-8

Valuta	Nome della valuta	Tassi di cambio del GEF-8: valuta nazionale rispetto al dollaro
AUD	Dollaro australiano	1,36692
BRL	Real brasiliano	5,40170
CAD	Dollaro canadese	1,25991
CHF	Franco svizzero	0,97021
CNY	Yuan cinese	6,52789
CZK	Corona ceca	21,43679
DKK	Corona danese	6,22326
EUR	Euro	0,83609
GBP	Sterlina inglese	0,74217
INR	Rupia indiana	64,43684
JPY	Yen giapponese	111,43221
KRW	Won coreano	1 099,06220
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-8

Anno fiscale	In % del contributo totale	Importo incassato
2023	2,06 %	3 228 000
2024	11,15 %	17 501 500
2025	17,55 %	27 557 400
2026	22,77 %	35 744 700
2027	22,31 %	35 022 000
2028	13,22 %	20 748 500
2029	7,45 %	11 292 600
2030	2,23 %	3 105 300

Anno fiscale	In % del contributo totale	Importo incassato
2023	2,06 %	3 228 000
2031	0,64 %	600 000
2032	0,64 %	600 000
Totale	100,00 %	155 400 000

Tabella 6

Attribuzione indicativa delle risorse nel GEF in base ai settori prioritari (in mio. di USD, stato giugno 2022)

Settore	Attribuzione di fondi GEF-7	Attribuzione di fondi GEF-8
Biodiversità	1 287	1 919
Clima	798	852
Deterioramento del suolo	473	618
Prodotti chimici e rifiuti	597	800
Acque internazionali	461	565
Programmi intersettoriali	277	390
Budget amministrativo	152	187

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
2021–2023	475	8,61
Totale 1991–2023	4688	85,38

Tabella 8

Contributi annui dei principali contribuenti nell'ambito dell'ultima ricapitalizzazione del Fondo per l'ozono (2021–2023)

Paese	Contributo per anno in mio. di USD
USA	34,83
Giappone	23,25
Germania	15,82
Francia	11,50
Regno Unito	11,87
Italia	8,59
Russia	6,25
Canada	7,10
Spagna	5,58
Australia	5,74
Paesi Bassi	3,52
Svizzera	2,99
Rimanenti contribuenti (37 Paesi)	21,29
Totale	158,33

Tabella 9

LDCF e contributi versati finora dalla Svizzera

Periodo	Totale	Quota CH
	In mio. di USD	In mio. di USD
2002–2005	41,24	0,87
2006–2009	149,41	3,37
2010–2013	687,22	4,22
2014–2017	432,01	5,76
2018–2021	440,89	11,01
Totale 2002–2021	1 750,77	25,23

Tabella 10

SCCF e contributi versati finora dalla Svizzera

Periodo	Totale		Quota CH	
	In mio. di USD		In mio. di USD	
2001–2004	0,50		0,50	
2005–2008	114,64		2,94	
2009–2012	137,24		3,81	
2013–2016	93,33		4,39	
2017–2021	3,52		3,52	
Totale 2001–2021	349,23		15,15	

Tabella 11

Nuovo credito d'impegno per l'ambiente globale

Rubrica	Importo in mio. di CHF
Fondo globale per l'ambiente GEF	155,40
Fondo multilaterale per l'ozono	13,55
Fondi per il clima	26,00
Esecuzione	2,80
Totale	197,75

**Pagamenti annui provenienti dal credito d'impegno a carico del credito A231.0322
«Fondi ambientali multilaterali»**

Tabella 12

Panoramica dei progetti per l'ambiente globale

Pagamenti in CHF	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	Totale
GEF-8	3 228 000	17 501 500	27 557 400	35 744 700	35 022 000	20 748 500	11 292 600	3 105 300	600 000	600 000	155 400 000
Fondo per l'ozono	1 850 000	3 900 000	3 900 000	3 900 000							13 550 000
Fondi per il clima (LDCE/ SCCF)	6 500 000	6 500 000	6 500 000	6 500 000							26 000 000
Spese d'esecuzione		700 000	700 000	700 000	700 000						2 800 000
Totale	11 578 000	28 601 500	38 657 400	46 844 700	35 722 000	20 748 500	11 292 600	3 105 300	600 000	600 000	197 750 000

