14.033

Messaggio concernente l'approvazione dell'emendamento di Doha al Protocollo di Kyoto della Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici

del 16 aprile 2014

Onorevoli presidenti e consiglieri,

con il presente messaggio vi sottoponiamo, per approvazione, il disegno di decreto federale concernente l'approvazione dell'emendamento di Doha al Protocollo di Kyoto della Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici.

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

16 aprile 2014

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Didier Burkhalter
La cancelliera della Confederazione, Corina Casanova

Compendio

Il decreto federale sottoposto per approvazione alle Camere federali con il presente messaggio concerne l'approvazione dell'emendamento di Doha al Protocollo di Kyoto relativo al secondo periodo di adempimento, ossia dal 2013 al 2020. Con l'approvazione di tale emendamento la Svizzera si impegnerà a ridurre le emissioni di gas a effetto serra entro il 2020 del 20 per cento rispetto al 1990. Non occorre peraltro alcuna modifica della legge del 23 dicembre 2011[1] sul CO_2 riveduta, in vigore dal 1° gennaio 2013. L'approvazione dell'emendamento di Doha al Protocollo di Kyoto concretizzerà l'impegno internazionale della Svizzera nella lotta mondiale contro i cambiamenti climatici.

Situazione iniziale

Il Protocollo di Kyoto dell'11 dicembre 1997[2] della Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici prevede obblighi vincolanti di riduzione delle emissioni di gas a effetto serra per i Paesi industrializzati (i Paesi dell'OCSE, tra cui la Svizzera, e gli Stati dell'ex Unione sovietica) che l'hanno ratificato con un obiettivo di riduzione quantificato. Adottato nel 1997 sotto l'egida della Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici[3] (di seguito: «la Convenzione») è entrato in vigore nel 2005. La Svizzera l'ha ratificato nel 2003. Per la Svizzera, il primo periodo di adempimento, dal 2008 al 2012, prevedeva una riduzione delle emissioni dell'8 per cento rispetto al 1990. La Svizzera dovrebbe raggiungere il suo obiettivo, in particolare grazie al ricorso ai meccanismi di flessibilità del Protocollo di Kyoto (tra gli altri l'acquisto di certificati di riduzione delle emissioni esteri). Nel primo periodo i 39 Paesi impegnatisi rappresentavano un quarto delle emissioni mondiali e nell'insieme avevano un obiettivo di riduzione medio delle loro emissioni pari al 5,2 per cento.

L'emendamento di Doha dell'8 dicembre 2012 al Protocollo di Kyoto è stato adottato nel quadro di un ampio accordo politico, contraddistinto dai seguenti elementi: un certo numero di Paesi industrializzati, che rappresentano circa il 14 per cento delle emissioni globali, si è impegnato nell'ambito del Protocollo di Kyoto per un secondo periodo tra il 2013 e il 2020 (Svizzera, Paesi membri dell'Unione europea, Islanda, Principato del Liechtenstein, Principato di Monaco, Norvegia, Australia, Bielorussia, Kazakistan e Ucraina). Questi Paesi hanno annunciato una riduzione media delle loro emissioni pari al 18 per cento rispetto al 1990. Altri Paesi industrializzati, non s'impegneranno nell'ambito del Protocollo o almeno non per un secondo periodo di adempimento, ma hanno annunciato, alla stregua dei Paesi in via di sviluppo, riduzioni delle loro emissioni nell'ambito della Convenzione con un vincolo non giuridico ma politico (il cosiddetto approccio «pledge and review»[4]). Per poter lottare efficacemente contro i cambiamenti climatici, tutti i Paesi dovran-

1 RS **641.71**
2 RS **0.814.011**
3 RS **0.814.01**
4 Si tratta di un sistema di impegno e di verifica.

no inoltre impegnarsi a ridurre in futuro le emissioni in virtù di uno strumento giuridico vincolante, che dovrà essere adottato nel 2015 ed entrare in vigore nel 2020 a conclusione del secondo periodo di impegno del Protocollo di Kyoto.

La nuova regolamentazione proposta

La Svizzera ha partecipato attivamente ai negoziati sull'emendamento oggetto del presente messaggio e ha proposto il suo impegno quantificato di riduzione delle emissioni di gas a effetto serra. Tale impegno è compatibile con la legge sul CO_2 riveduta[5] e paragonabile a quello dell'Unione europea. L'emendamento entrerà in vigore dopo che tre quarti dei 192 Paesi Parti del Protocollo avranno depositato il loro strumento di ratifica.

Le basi dell'attuazione dell'emendamento di Doha al Protocollo di Kyoto sono la legge sul CO_2 riveduta e misure settoriali (ad es. nell'ambito della politica energetica e agricola). L'obiettivo di riduzione dei gas a effetto serra fissato nella legge è definito rispetto alle emissioni prodotte nel 2020, mentre quello del Protocollo di Kyoto si basa su un «bilancio» del totale delle emissioni per il periodo dal 2013 al 2020. La differenza di emissioni che risulta dai due approcci (ca. 12 mio. di tonnellate di CO_2 equivalente[6], cfr. fig. 1) sarà compensata con certificati di riduzione delle emissioni conseguite all'estero. Attualmente, l'acquisto di tali certificati costerebbe, al prezzo di mercato, tra i 12 e i 18 milioni di franchi. La Confederazione ha concluso un accordo con la Fondazione Centesimo per il Clima relativo all'utilizzo dei circa 100 milioni di franchi residui del periodo precedente (2008–2012) affinché acquisti e consegni alla Confederazione la maggior parte dei certificati necessari.

Con l'approvazione dell'emendamento di Doha al Protocollo di Kyoto, la Svizzera lancerà un segnale forte a livello internazionale sulla sua volontà di lottare contro i cambiamenti climatici. Contribuendo alla lotta contro i cambiamenti climatici, secondo le sue responsabilità e le sue capacità, ribadirà il suo impegno in questo processo internazionale, che sostiene sin dall'adozione della Convenzione nel 1992; confermerà così ciò che la sua legislazione già prevede, segnatamente nella legge sul CO_2 riveduta, e tutelerà i suoi interessi dal momento che anche la Svizzera è esposta agli effetti nefasti dei cambiamenti climatici sull'ambiente e sulla società.

L'approvazione dell'emendamento di Doha al Protocollo di Kyoto non richiede alcun adeguamento del diritto nazionale, poiché la Svizzera ha già recepito le disposizioni corrispondenti nella sua legislazione. Ai sensi dell'articolo 2 della legge del 18 marzo 2005[7] sulla procedura di consultazione (LCo) non occorre quindi indire alcuna procedura di consultazione.

5 RS **641.71**
6 Cfr. nota 9
7 RS **172.061**

Messaggio

1 Situazione iniziale

1.1 Le emissioni mondiali e i pericoli inerenti ai cambiamenti climatici

Le emissioni di gas a effetto serra attribuibili all'attività umana influenzano il clima. Tali emissioni provengono segnatamente dai trasporti, dall'industria, dalle economie domestiche, dalla gestione dei rifiuti, dall'agricoltura e dalla selvicoltura (in particolare dalla deforestazione).

L'obiettivo del Protocollo di Kyoto è controllare le emissioni antropiche di tali gas, ossia il biossido di carbonio (CO_2), il metano (CH_4), il protossido di azoto (N_2O) nonché le sostanze sintetiche come gli idrocarburi fluorati (HFC), gli idrocarburi perfluorati (PFC) e l'esafluoruro di zolfo (SF_6). Con l'adozione dell'emendamento di Doha sono sottoposte al regime del Protocollo di Kyoto anche le emissioni di trifluoruro di azoto (NF_3).

Nel complesso, tra il 1990 e il 2010 le emissioni dei Paesi industrializzati sono diminuite dell'8,9 per cento. Contando anche il CO_2 fissato dalle attività legate all'uso del suolo, ai cambiamenti di uso del suolo e alla selvicoltura (LULUCF[8]), la flessione sarebbe addirittura del 15,6 per cento. Questa evoluzione nasconde tuttavia grandi differenze tra gli Stati. Tra il 1990 e il 2010, le emissioni dei Paesi in transizione verso un'economia di mercato (in particolare gli Stati dell'ex Unione sovietica) sono infatti scese del 39,2 per cento (52,6 % con il settore LULUCF), mentre quelle degli altri Paesi industrializzati sono aumentate del 4,9 per cento (4,1 % con il settore LULUCF). In Svizzera, tra il 1990 e il 2010 le emissioni sono aumentate del 2,1 per cento (3,7 % con il settore LULUCF).

Contemporaneamente, nei Paesi in via di sviluppo ed emergenti, dove vive oltre l'80 per cento della popolazione mondiale (tendenza in continua crescita), le emissioni antropiche sono in continuo aumento e sul totale mondiale rappresentano attualmente una quota superiore a quella dei Paesi industrializzati. Solo per il periodo dal 2005 al 2008, le emissioni di CO_2 equivalente[9] dei Paesi in via di sviluppo sono cresciute di oltre il 20 per cento. La Cina è responsabile del 60 per cento di tale incremento, con una crescita delle sue emissioni del 28 per cento durante questo periodo. Al contempo, questi Paesi hanno fatto enormi progressi nella lotta contro la povertà, avvalendosi in parte dei modelli economici predominanti nei Paesi dell'OCSE. L'evoluzione di certi Paesi in via di sviluppo spicca anche in termini di emissioni pro capite. La Cina era a un livello equivalente a quello della Svizzera già nel 2008, mentre Paesi come la Repubblica di Corea o Singapore, che secondo le disposizioni della Convenzione e del Protocollo di Kyoto sono considerati Paesi in

8 In inglese: *Land Use, Land Use Change and Forestry*.

9 Ogni gas a effetto serra ha un proprio potenziale di riscaldamento climatico. Per disporre di una base di calcolo uniforme, il potenziale di riscaldamento complessivo degli altri gas è messo in relazione con l'effetto del biossido di carbonio (CO_2) sul clima e ed è espresso in equivalenti CO_2 (CO_2eq). Il valore per il metano, ad esempio, corrisponde a 25 CO_2, ossia l'effetto sul clima di una tonnellata di metano corrisponde a quello di 25 tonnellate di CO_2.

via di sviluppo, registravano un livello nettamente superiore (senza tuttavia raggiungere quello degli Stati Uniti o dell'Australia).

Un fattore importante di questa evoluzione è la crescita economica di alcuni grandi Paesi in via di sviluppo più avanzati (i cosiddetti Paesi emergenti come la Cina, il Brasile e il Sudafrica). Il disaccoppiamento tra la crescita delle emissioni e la crescita economica costituisce quindi l'elemento determinante di uno sviluppo sostenibile e a basso tenore di carbonio, a cui ormai tutti i Paesi dovrebbero aspirare (cfr. n. 1.2).

L'aumento della concentrazione di gas a effetto serra nell'atmosfera produce effetti negativi. Tali effetti negativi si manifestano sia a lungo termine (come ad es. lo scioglimento dei ghiacciai o l'innalzamento dei livelli dei mari) sia in modo repentino sotto forma di episodi estremi (come ad es. i periodi di siccità, le piogge torrenziali e gli uragani). È quindi nell'interesse della Svizzera che le emissioni mondiali vengano limitate in modo da ridurre al minimo l'impatto di tali cambiamenti sul suo territorio.

1.2 La Convenzione

In risposta a questi pericoli, nel 1992 la comunità internazionale ha adottato la Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici (in seguito: «la Convenzione»). La Convenzione è entrata in vigore nel 1994[10] e ha l'obiettivo finale di stabilizzare la concentrazione di gas a effetto serra nell'atmosfera a un livello che escluda qualsiasi perturbazione antropica pericolosa del sistema climatico. In base ai dati scientifici recenti, si stima che per raggiungere tale obiettivo l'aumento della temperatura media globale non dovrebbe superare 2 °C rispetto al livello delle temperature dell'era preindustriale.

Siccome la Convenzione non contiene obiettivi quantificati vincolanti di riduzione delle emissioni per ogni Paese, nel 1997 è stato elaborato un protocollo di applicazione allo scopo di raggiungere l'obiettivo della Convenzione. Si tratta del Protocollo di Kyoto, in virtù del quale i Paesi industrializzati devono adottare obiettivi quantificati di riduzione delle emissioni.

1.3 Il Protocollo di Kyoto

Il Protocollo di Kyoto è uno strumento giuridico internazionale, che mira a ridurre le emissioni di gas a effetto serra secondo obiettivi quantificati. È stato adottato nel 1997 come complemento della Convenzione ed è entrato in vigore nel 2005. In virtù del Protocollo, i Paesi industrializzati citati all'allegato B (i Paesi dell'OCSE e gli Stati dell'ex Unione sovietica) hanno assunto un impegno vincolante di riduzione delle emissioni di gas a effetto serra[11]. Tali impegni sono enumerati nell'Allegato B del Protocollo (cfr. n. 2.1). Tuttavia, durante il primo periodo di adempimento

10 La Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici è entrata in vigore il 21 mar. 1994. È stata ratificata da 195 Parti, fra cui la Svizzera, che l'ha ratificata il 10 nov. 1993.

11 Il periodo inizia a partire dall'applicazione del principio delle «responsabilità comuni ma differenziate» previste dalla Convenzione.

(2008–2012) alcuni Paesi industrializzati, in particolare gli Stati Uniti, si sono però astenuti. La Svizzera ha ratificato il Protocollo di Kyoto nel 2003.

Il Protocollo obbliga i Paesi industrializzati a ridurre la media delle proprie emissioni sull'arco di un numero di anni fissato in anticipo («periodo di adempimento»[12]) rispetto all'anno di riferimento (il 1990 per la Svizzera e la maggior parte dei Paesi) o durante un periodo di riferimento stabilito. Per il periodo 2008–2012 i 37 Paesi che si erano impegnati rappresentavano un quarto delle emissioni mondiali, con un obiettivo accumulato di riduzione delle loro emissioni pari al 5,2 per cento rispetto alle emissioni globali.

La Svizzera, in qualità di Paese industrializzato, ha partecipato al primo periodo di adempimento con un obiettivo di riduzione pari all'8 per cento, obiettivo che ha realizzato[13] grazie agli sforzi compiuti a livello nazionale e all'acquisto di certificati per la riduzione delle emissioni conseguita all'estero. Da notare che questo obiettivo era tra i più ambiziosi sul piano internazionale e corrispondeva a quello dell'Unione europea (UE15).

Il bilancio definitivo del primo periodo di adempimento (2008–2012) non è ancora disponibile in quanto non si conoscono ancora i dati delle emissioni del 2012. Stando però ai dati relativi agli anni precedenti, le Parti del Protocollo di Kyoto enumerate nell'allegato B, Svizzera compresa, riusciranno a realizzare gli obiettivi del primo periodo[14]. Anche se gli sforzi dei soli Paesi impegnati sotto il Protocollo di Kyoto non basteranno a raggiungere l'obiettivo di contenere il riscaldamento globale sotto i 2 °C rispetto al periodo preindustriale, essi rappresentano tuttavia un importante primo passo in questa direzione.

Nel dicembre 2012 le Parti del Protocollo, tra cui la Svizzera, hanno adottato un emendamento che prevede un secondo periodo di adempimento che va dal 2013 al 2020 e nuovi impegni di riduzione delle emissioni di gas a effetto serra riportati all'Allegato B del Protocollo. Per questo secondo periodo, 37 Paesi industrializzati hanno annunciato un nuovo impegno sotto il regime del Protocollo di Kyoto. Si tratta di Svizzera, Paesi membri dell'Unione europea (UE28), Islanda, Principato del Liechtenstein, Principato di Monaco, Norvegia, Australia, Bielorussia, Kazakistan e Ucraina. Questi Paesi producono il 14 per cento delle emissioni mondiali e hanno annunciato una riduzione media del 18 per cento nel 2020 rispetto al 1990. Per il secondo periodo del Protocollo di Kyoto la Svizzera ha annunciato di voler ridurre le proprie emissioni del 20 per cento entro il 2020 rispetto al 1990, una riduzione equivalente all'obiettivo minimo fissato nella legge sul CO_2 riveduta. L'obiettivo di riduzione stabilito dalla legge si riferisce al 2020, mentre quello del Protocollo di Kyoto è definito rispetto alla media delle emissioni per gli otto anni (2013–2020). Il punto di partenza del calcolo della media è il livello delle emissioni formulato dalla Svizzera durante il primo periodo di adempimento dal 2008 al 2012, e il punto di arrivo per il 2020 corrisponde all'obiettivo di riduzione del 20 per cento rispetto al 1990. Per il secondo periodo dal 2013 al 2020, in media l'impegno di riduzione rispetto al 1990 è quindi del 15,8 per cento sull'arco di otto anni (cfr. fig. 1).

12 Il primo periodo d'adempimento andava dal 2008 al 2012.
13 Lo si saprà definitivamente nel 2015 dopo che il Protocollo di Kyoto avrà approvato l'inventario inoltrato dalla Svizzera nell'apr. 2014.
14 Cfr. http://unfccc.int/resource/docs/2013/cmp9/eng/06.pdf. I dati del 2012 non sono ancora disponibili.

Nella terminologia del Protocollo di Kyoto, l'obiettivo di riduzione entro il 2020 è chiamato impegno quantificato di limitazione e riduzione delle emissioni (QELRC[15]). È espresso in percentuale delle emissioni dell'anno di riferimento (1990) e si calcola in base alla formula seguente[16]:

totale delle emissioni durante il periodo di adempimento (in tonnellate di CO_2 equivalente) = numero di anni del periodo di adempimento x QELRC x valore assoluto delle emissioni nell'anno di riferimento 1990 (in tonnellate di CO_2 equivalente).

Per la Svizzera il valore risultante dall'applicazione di questa formula corrisponde all'84,2 per cento delle emissioni ammesse rispetto all'anno di riferimento 1990.

Il totale delle emissioni ammesse durante il periodo di adempimento, espresso in tonnellate di CO_2 equivalente, è assegnato alle Parti del Protocollo sotto forma di diritti di emissione (AAU[17]). La quantità attribuita è spesso denominata «bilancio delle emissioni» per il periodo di adempimento. I certificati di riduzione delle emissioni acquistati o ceduti nell'ambito del ricorso ai meccanismi di flessibilità del Protocollo di Kyoto (cfr. n. 2.1) modificano il bilancio e vanno quindi sommati o sottratti dagli AAU.

1.4 Il Protocollo di Kyoto e il regime climatico internazionale dopo il 2012

Gli sforzi di riduzione delle emissioni da parte dei Paesi industrializzati che hanno assunto un impegno nell'ambito del Protocollo di Kyoto hanno prodotto una riduzione pari a circa il 14 per cento delle emissioni mondiali. Pertanto, non saranno sufficienti per raggiungere l'obiettivo ultimo della Convenzione e mantenere quindi al di sotto di 2 °C l'aumento della temperatura media mondiale rispetto al livello preindustriale.

Per tale ragione è stato stabilito sotto l'egida della Convenzione un regime globale di riduzione delle emissioni per tutti gli Stati fino al 2020. Ogni Paese può annunciare volontariamente un obiettivo di limitazione o di riduzione delle emissioni nonché opportune azioni di mitigazione nazionali (NAMA[18]). È previsto un controllo del rendimento per valutare i progressi fatti. Grazie a questo sistema di annuncio ed esame[19], quasi l'80 per cento delle emissioni mondiali è sotto controllo. Il grado di controllo non è tuttavia rigoroso come quello applicato nell'ambito del Protocollo di Kyoto, dato che gli obiettivi di mitigazione della Convenzione restano su base volontaria e sono vincolanti solo politicamente.

Il regime rafforzato previsto dalla Convenzione per il periodo fino al 2020 resta contraddistinto da una netta differenza tra Paesi industrializzati e Paesi in via di

15 In inglese: *Quantified Emission Limitation and Reduction Commitment*
16 Cfr. la nota tecnica della Segreteria della Convenzione «Issues relating to the transformation of pledges for emission reductions into quantified emission limitation and reduction objectives: methodology and examples. Revised technical paper.», FCCC/TP/2010/3/Rev.1, http://unfccc.int/resource/docs/2010/tp/03r01.pdf.
17 In inglese: *Assigned Amount Unit*
18 In inglese: *Nationally Appropriate Mitigation Action*
19 In inglese: *pledge and review*

sviluppo. Esso rappresenta tuttavia un primo passo in direzione degli impegni di riduzione o di limitazione delle emissioni da parte dei Paesi in via di sviluppo:

- una cinquantina di questi Paesi, segnatamente i Paesi emergenti, hanno già annunciato le proprie azioni nazionali di riduzione delle emissioni, le NAMA; queste azioni presentano tra l'altro un'ampia varietà: si va da misure particolari concernenti riduzioni di una fonte di emissioni, passando per misure concernenti un intero settore di attività, fino a uno sforzo di riduzione rispetto a uno scenario di riferimento;
- i Paesi industrializzati hanno annunciato obiettivi di riduzione delle emissioni per l'insieme della loro economia; quelli che partecipano al secondo periodo di adempimento si riferiscono al Protocollo di Kyoto mentre quelli che non vi partecipano si basano sulla Convenzione.

Grazie a questo regime rafforzato, per la prima volta nella storia della politica climatica internazionale tutti gli Stati – compresi i Paesi in via di sviluppo e i Paesi emergenti, dove vive oltre l'80 per cento della popolazione mondiale e che sono attualmente responsabili della maggior parte delle emissioni globali – sono coinvolti nelle misure volte a ridurre le loro emissioni di gas a effetto serra.

Per il periodo successivo al 2020, nel 2011 a Durban le Parti della Convenzione hanno deciso di rafforzare il regime climatico internazionale. A tal fine, elaboreranno un regime climatico internazionale per il dopo 2020 applicabile a tutti gli Stati. Non è ancora stata decisa la sua forma giuridica: un protocollo, un altro strumento giuridico o un testo formulato di comune accordo con valore giuridico. L'accordo deve essere adottato a fine 2015 ed entrare in vigore nel 2020 (Mandato di Durban)[20]. Lo scopo è garantire il raggiungimento dell'obiettivo di mantenere il riscaldamento climatico al di sotto dei 2 °C. Il regime futuro dovrebbe contenere misure di riduzione delle emissioni di gas a effetto serra e misure di adattamento agli effetti dei cambiamenti climatici, come pure un sostegno tecnologico e finanziario ai Paesi in via di sviluppo.

L'emendamento di Doha al Protocollo di Kyoto è stato adottato nel 2012 nel contesto di un ampio accordo politico per il periodo successivo al 2020.

1.5 La situazione in altri Stati

Oltre alla Svizzera, gli altri Paesi ad aver annunciato un impegno quantificato per il secondo periodo del Protocollo di Kyoto sono gli Stati membri dell'Unione europea, l'Islanda, il Principato del Liechtenstein, il Principato di Monaco, la Norvegia, l'Australia, la Bielorussia, il Kazakistan e l'Ucraina. Le discussioni tra le Parti sugli obiettivi di riduzione sono state difficili e sono durate diversi anni.

Il Principato del Liechtenstein ha un obiettivo identico a quello della Svizzera, che si traduce in un impegno quantificato arrotondato per il secondo periodo (2013–2020) pari all'84 per cento.

Il Principato di Monaco e la Norvegia hanno fissato entrambi un obiettivo di riduzione, entro il 2020, del 30 per cento rispetto alle emissioni del 1990, il che corri-

20 Decisione 1/CP.17 della Conferenza delle Parti della Convenzione· http://unfccc.int/resource/docs/2011/cop17/fre/09a01f.pdf

sponde a un impegno quantificato rispettivamente del 78 e dell'84 per cento, sulla base di parametri differenti[21].

L'Australia ha annunciato per il periodo dal 2013 al 2020 un obiettivo di riduzione, entro il 2020, del 5 per cento rispetto al livello delle emissioni del 2000. Ne risulta un impegno quantificato del 99,5 per cento rispetto al 1990.

Le Bielorussia e il Kazakistan non avevano assunto impegni durante il primo periodo. Ora hanno fissato un obiettivo di riduzione, entro il 2020, dell'8 e del 7 per cento rispettivamente rispetto al 1990, equivalenti a impegni quantificati dell'88 e del 95 per cento, sulla base di parametri differenti[22].

L'Ucraina, infine, ha un obiettivo di riduzione, entro il 2020, del 20 per cento rispetto al 1990, pari a un impegno quantificato del 76 per cento. L'Ucraina aveva annunciato che si sarebbe impegnata a condizione che non vi fosse alcuna limitazione del riporto al secondo periodo di diritti di emissione eccedentari del periodo precedente (*carry-over*)[23]. A Durban il *carry-over* è però stato limitato al 2 per cento dell'impegno assunto durante il primo periodo. Ciò potrebbe rimettere in forse l'accettazione del secondo periodo da parte dell'Ucraina.

Il Canada, che durante il primo periodo si era impegnato a ridurre le sue emissioni, si è ritirato dal Protocollo di Kyoto prima della fine di tale periodo. Si unisce così agli Stati Uniti come Paese non Parte al Protocollo di Kyoto. Questi due Paesi hanno tuttavia annunciato nell'ambito della Convenzione un obiettivo di riduzione giuridicamente non vincolante del 17 per cento, entro il 2020, in rapporto al 2005. Rispetto all'anno di riferimento 1990, questo obiettivo di riduzione raggiunge appena l'1 per cento. Da notare che gli Stati Uniti figuravano nell'Allegato B del Protocollo di Kyoto con un obiettivo di riduzione, ma non hanno mai ratificato e hanno chiesto di non figurarvi più come Parte al Protocollo per il secondo periodo.

La Russia, il Giappone e la Nuova Zelanda non avranno impegni per il secondo periodo, pur restando Parti del Protocollo. Questi tre Paesi sono quindi ancora tenuti a conformarsi agli impegni di riduzione assunti durante il primo periodo (cfr. n. 1.4). Dovranno quindi continuare a rendere conto delle loro emissioni nell'ambito del Protocollo. Per il periodo dal 2013 al 2020, questi tre Paesi hanno annunciato obiettivi di riduzione nell'ambito della Convenzione. Il Giappone e la Nuova Zelanda hanno inoltre annunciato che per gli impegni assunti nell'ambito della Convenzione continueranno ad applicare le regole di Kyoto.

Quanto alla maggior parte dei Paesi in via di sviluppo, essi sono Parti del Protocollo senza tuttavia essere obbligati ad assumere obblighi di riduzione delle emissioni.

Sulla base dell'articolo 4 del Protocollo di Kyoto, i Paesi membri dell'Unione europea hanno concordato un adempimento congiunto dei propri obblighi di riduzione delle emissioni e intendono perseguirlo nel quadro dell'emendamento di Doha al Protocollo di Kyoto.

I Paesi membri dell'Unione europea hanno annunciato un obiettivo di riduzione congiunto per il 2020 pari al 20 per cento rispetto al 1990. Questo obiettivo è ripartito tra i Paesi membri secondo criteri interni che tengono conto delle emissioni e delle capacità economiche di ciascun Paese (in inglese: *burden sharing*).

21 Cfr. nota 16
22 Cfr. nota 16
23 Decisione 1/CMP 8: http://unfccc.int/resource/docs/2012/cmp8/eng/13a01.pdf#page=2

La Croazia prende parte a questo *burden sharing* in proporzione alla sua recente adesione all'Unione europea (1° luglio 2013). Anche l'Islanda vi partecipa in qualità di Paese candidato che applica già una parte della normativa europea in materia di cambiamenti climatici.

A Doha l'Unione europea ha annunciato un impegno quantificato dell'80 per cento[24]. I Paesi membri dell'Unione europea e l'Islanda hanno assunto, insieme, un impegno paragonabile a quello della Svizzera per il secondo periodo di adempimento. Hanno già avviato il processo di accettazione dell'emendamento di Doha al Protocollo.

1.6 Seguito dell'attuazione del Protocollo di Kyoto

Il Protocollo di Kyoto resta in vigore nonostante l'emendamento relativo al secondo periodo di impegno, adottato a Doha nel 2012, non sia ancora entrato in vigore. Affinché esso entri in vigore, è necessario che tre quarti dei Paesi Parte al Protocollo depositino il loro strumento di ratifica dell'emendamento. Tra questi Paesi figurano anche i Paesi in via di sviluppo, che non hanno alcun impegno di riduzione delle emissioni.

I Paesi che lo desiderano possono tuttavia applicare l'emendamento a titolo provvisorio già prima della sua entrata in vigore. È sufficiente che lo notifichino al Depositario del Protocollo, ossia al Segretario generale delle Nazioni Unite. Alcuni Paesi hanno già manifestato tale intenzione.

Come altri Stati membri dell'Unione europea, anche la Svizzera ha l'intenzione di applicare provvisoriamente l'emendamento, una volta accettato e prima della sua entrata in vigore.

1.7 Paragone con il diritto europeo

L'Unione europea ha assunto un impegno paragonabile a quello della Svizzera per il secondo periodo di adempimento e sia i suoi Paesi membri che l'Unione stessa stanno avviando il processo di approvazione dell'emendamento del Protocollo. La presente approvazione è dunque conforme al diritto europeo.

24 L'impegno quantificato non è stato ottenuto trasformando l'obiettivo di riduzione del 20 % attraverso il metodo indicato in una nota tecnica del Segretariato della Convenzione, «Issues relating to the transformation of pledges for emission reductions into quantified emission limitation and reduction objectives: methodology and examples. Revised technical paper.», FCCC/TP/2010/3/Rev.1, http://unfccc.int/resource/docs/2010/tp/03r01.pdf. L'impegno quantificato dell'Unione europea non è dunque uguale a quello della Svizzera (84,2 %), ricavato trasformando il suo obiettivo di riduzione del 20 % secondo le indicazioni della nota tecnica del Segretariato della Convenzione.

1.8 Risultati della consultazione

L'approvazione dell'emendamento di Doha al Protocollo di Kyoto non richiede alcun adeguamento del diritto nazionale, dal momento che la Svizzera ha già recepito le disposizioni corrispondenti nella sua legislazione. Ai sensi dell'articolo 2 LCo non occorre quindi indire alcuna procedura di consultazione.

2 Commento ai singoli articoli

2.1 Modalità di attuazione

Al paragrafo 9 dell'articolo 3, il Protocollo di Kyoto prevede l'emendamento dell'Allegato B per i periodi di adempimento successivi. Gli articoli 20 e 21 del Protocollo stabiliscono le regole per proporre emendamenti al Protocollo e ai suoi allegati e determinare l'entrata in vigore di tali emendamenti.

L'emendamento di Doha al Protocollo, adottato nel 2012, introduce in particolare un secondo periodo di adempimento per il quale i Paesi industrializzati possono impegnarsi a ridurre le proprie emissioni. L'emendamento concerne in primo luogo l'Allegato B, che ormai contiene già gli impegni di riduzione quantificati di ogni Stato Parte anche per il secondo periodo di adempimento. L'emendamento dell'Allegato B richiede le modifiche correlate e offre la possibilità di introdurre nuove disposizioni nel Protocollo di Kyoto alla luce delle conoscenze scientifiche e di altre discussioni politiche come pure degli ultimi risultati dei negoziati condotti nell'ambito della Convenzione (cfr. n. 1.4). L'emendamento, di cui all'articolo 1 dell'Allegato I della decisione 1/CMP.8[25] di Doha, è strutturato in ordine alfabetico dalla A alla L (cfr. il testo completo dell'emendamento allegato al presente messaggio). L'articolo 2 dell'Allegato I ricorda che l'emendamento entra in vigore conformemente agli articoli 20 e 21 del Protocollo di Kyoto.

Lettera A – Allegato B del Protocollo di Kyoto

L'articolo 3 del Protocollo di Kyoto obbliga ogni Paese industrializzato menzionato nell'Allegato B a impegnarsi a non superare la quantità di emissioni di gas a effetto serra assegnatagli per il periodo corrispondente. La Svizzera figura nell'Allegato B emendato con un impegno quantificato per il secondo periodo di adempimento pari all'84,2 per cento. Ciò significa che la media delle sue emissioni nel periodo dal 2013 al 2020 non deve superare l'84,2 per cento delle emissioni del 1990, il che corrisponde a una riduzione delle emissioni del 20 per cento nel 2020 rispetto al 1990 (cfr. fig. 1). Nell'Allegato B, l'obiettivo di riduzione rispetto al 1990 che la Svizzera dovrebbe realizzare entro il 2020 è compreso tra 20 a meno 30 per cento (punti di massimo della traiettoria nel 2020). Le cifre sono accompagnate da una nota a piè di pagina, secondo cui l'impegno dell'84,2 per cento corrisponde a un obiettivo di riduzione, entro il 2020, del 20 per cento rispetto al 1990 e che la Svizzera è disposta a considerare un obiettivo di riduzione più elevato fino a un massimo del 30 per cento rispetto al livello del 1990 entro il 2020, a condizione che anche altri Paesi industrializzati s'impegnino a conseguire riduzioni paragonabili e che i Paesi in via di sviluppo contribuiscano in misura adeguata, in funzione delle loro

25 FCCC/KP/CMP/2012/13/Add.1
http://unfccc.int/resource/docs/2012/cmp8/eng/13a01.pdf#page=2

responsabilità e delle loro capacità, a raggiungere l'obiettivo, riconosciuto a livello internazionale, di limitare il riscaldamento globale a meno di 2 °C. Oltre all'impegno quantificato della Svizzera per il secondo periodo nell'Allegato B figura anche quello dell'Australia, della Bielorussia, dell'Islanda, del Kazakistan, del Principato del Liechtenstein, del Principato di Monaco, della Norvegia, dell'Ucraina e dei Paesi membri dell'Unione europea. La riduzione delle emissioni di gas a effetto serra dell'insieme dei Paesi menzionati corrisponde a una riduzione delle emissioni, entro il 2020, del 18 per cento rispetto al livello del 1990. Per quanto riguarda gli altri Paesi industrializzati che non hanno assunto alcun impegno per il secondo periodo del Protocollo si rinvia al numero 1.5. Per maggiori informazioni sul calcolo dell'impegno quantificato della Svizzera per il periodo dal 2013 al 2020 si vedano i numeri 1.3 e 3.3.

Lettere B e I – Allegato A del Protocollo di Kyoto e art. 3 par. 8bis

I gas a effetto serra che rientrano nel campo d'applicazione del Protocollo sono menzionati nell'Allegato A. Per il secondo periodo è stato aggiunto il trifluoruro di azoto (NF_3), che completa così l'elenco dei gas considerati: il biossido di carbonio (CO_2), il metano (CH_4), il protossido di azoto (N_2O), gli idrocarburi fluorati (HFC), gli idrocarburi perfluorati (PFC) e l'esafluoruro di zolfo (SF_6). Per questo nuovo gas, i Paesi possono scegliere il 1995 o il 2000 come anno di riferimento per il calcolo dell'obiettivo di riduzione delle emissioni.

Lettere C, F, H, K, L – art. 3 par. 1bis, 7bis e 8 e art. 4 par. 2 e 3

Altre correzioni riguardano la coerenza dei riferimenti testuali, ad esempio la disposizione che fissa la durata del secondo periodo a otto anni, rispetto ai cinque anni del primo periodo. A ciò si aggiunge l'integrazione di un paragrafo che stabilisce l'obiettivo globale di riduzione del 18 per cento per il secondo periodo di adempimento.

Lettere D, E – art. 3 par. 1ter e 1quater

Per le Parti citate nell'Allegato B, l'emendamento prevede una procedura semplificata per l'aumento del grado di ambizione dei rispettivi impegni quantificati e quindi per la diminuzione della percentuale indicata all'Allegato B, ossia delle emissioni prodotte nel periodo 2013–2020. Tale proposta di correzione dell'Allegato B, che deve essere comunicata tre mesi prima della sessione della Riunione delle Parti, è considerata adottata a meno che non sia contestata da oltre i tre quarti delle Parti del Protocollo. La correzione adottata entra in vigore il 1° gennaio dell'anno successivo alla comunicazione della proposta di correzione da parte del Depositario.

Lettera G – art. 3 par. 7ter

Per il secondo periodo di adempimento sono i Paesi stessi ad aver proposto un impegno quantificato di riduzione e di limitazione delle emissioni da rispettare. Alcuni Paesi dell'ex Unione Sovietica, ad esempio l'Ucraina e il Kazakistan, hanno proposto percentuali che consentono loro di aumentare le emissioni rispetto a quelle attuali, benché sia comunque prevista una riduzione rispetto al livello del 1990. Durante gli anni Novanta, infatti, l'economia di questi Paesi ha subito dei cambiamenti strutturali che hanno determinato una riduzione delle emissioni durante tale decennio.

Per evitare detto aumento, all'articolo 3 l'emendamento introduce un paragrafo 7ter, secondo cui i Paesi che figurano nell'Allegato B che sono intenzionati a continuare ad aumentare le emissioni sono tenuti a stabilizzarle almeno al livello della media degli anni dal 2008 al 2010, senza aumentarle oltre tale limite. Questa disposizione implica la limitazione dei diritti di emissione disponibili: un'eventuale differenza positiva tra la quantità assegnata per il secondo periodo di adempimento a un Paese che figura nell'Allegato B e il volume delle emissioni annue medie dal 2008 al 2010 sarà trasferita sul conto di annullamento della Parte interessata. Tale disposizione non concerne la Svizzera, dato che il suo impegno quantificato per il periodo dal 2013 al 2020 rappresenta una diminuzione delle emissioni rispetto al loro livello del periodo 2008–2010.

Lettera J – art. 3 par. 12bis e 12ter

I Paesi che hanno assunto un impegno di riduzione possono utilizzare i certificati di riduzione delle emissioni realizzate all'estero attraverso i nuovi meccanismi di mercato per rispondere agli obiettivi fissati all'Allegato B. Le modalità di questi nuovi meccanismi, che dovrebbero prevedere degli approcci settoriali, sono attualmente in corso di elaborazione nel quadro nella Convenzione.

Questa flessibilità, volta ad abbassare i costi di riduzione delle emissioni, si affianca all'utilizzazione dei tre meccanismi di flessibilità del Protocollo, ossia l'applicazione congiunta (art. 6 del Protocollo[26]), il meccanismo per lo sviluppo pulito (art. 12 del Protocollo[27]) e lo scambio di diritti di emissione (art. 17 del Protocollo[28]).

Per contro, è mantenuto un prelievo del due per cento sui certificati derivanti dal meccanismo per uno sviluppo «pulito». Inoltre, una parte delle unità risultanti in virtù della Convenzione dai nuovi meccanismi di mercato serve a coprire le spese amministrative e ad aiutare i Paesi in via di sviluppo, Parti particolarmente vulnerabili ai cambiamenti climatici, a finanziare il costo dell'adattamento. Un prelievo equivalente è introdotto per l'applicazione congiunta nonché sui diritti di emissione attribuiti (AAU) trasferiti per la prima volta nell'ambito del commercio internazionale di diritti di emissione. I prelievi elencati saranno amministrati attraverso il Fondo per l'adattamento del Protocollo di Kyoto.

2.2 Rispetto degli impegni risultanti dal Protocollo di Kyoto

A Doha le Parti hanno deciso[29] di attuare i loro impegni annunciati per il secondo periodo e le relative responsabilità a partire dal 1° gennaio 2013, compatibilmente con la legislazione nazionale e le procedure interne. La decisione riconosce inoltre che certe Parti possono essere in grado di applicare l'emendamento a titolo provvisorio anche prima della sua entrata in vigore e chiede a tali Parti di notificare l'applicazione provvisoria, se del caso.

Per la Svizzera l'applicazione provvisoria dell'emendamento, fino all'entrata in vigore dello stesso, non è opportuna prima della sua ratifica bensì dopo la stessa.

26 In inglese: *Joint Implementation, JI*
27 In inglese: *Clean Development Mechanism, CDM*
28 In inglese: *International Emissions Trading, IET*
29 Decisione 1/CMP.8: http://unfccc.int/resource/docs/2012/cmp8/eng/13a01.pdf#page=2

Potrà così attuare i suoi impegni in modo compatibile con la legislazione nazionale sul clima (legge sul CO_2), la quale prevede una riduzione delle emissioni, entro il 2020, del 20 per cento rispetto ai livelli del 1990.

Alla loro ottava riunione a Doha, le Parti hanno deciso di garantire il funzionamento ininterrotto dei meccanismi di flessibilità fino all'entrata in vigore dell'emendamento di Doha al Protocollo. I Paesi che non hanno iscritto alcun impegno per il secondo periodo nell'Allegato B non potranno acquistare o trasferire certificati risultanti dai meccanismi di flessibilità in relazione al secondo periodo di adempimento, mentre i Paesi che, come la Svizzera, hanno annunciato un impegno per il secondo periodo beneficiano di un accesso completo e ininterrotto ai meccanismi di mercato esistenti. Tuttavia, l'utilizzazione formale dei certificati del meccanismo per lo sviluppo «pulito» sarà ammessa solo dopo l'entrata in vigore dell'emendamento di Doha al Protocollo per i Paesi in questione. Di conseguenza, per poter computare i certificati in vista del proprio obiettivo di riduzione al termine del secondo periodo, la Svizzera dovrà applicarlo almeno provvisoriamente.

Visto che il Protocollo di Kyoto è sempre in vigore, tutti i Paesi Parti del Protocollo devono continuare a rispettare i propri obblighi a prescindere dall'iscrizione di un impegno quantificato nell'Allegato B o dalla ratifica dell'emendamento di Doha. È il caso della Svizzera. Si tratta segnatamente dell'obbligo di fornire rapporti e degli obblighi relativi agli inventari delle emissioni di gas a effetto serra (art. 5, 7 e 8 del Protocollo) e alla tenuta di un registro nazionale per le unità del Protocollo di Kyoto. I vari organi del Protocollo (comitato esecutivo del meccanismo per uno sviluppo pulito, comitato di supervisione dell'applicazione congiunta) continueranno a esercitare la loro attività.

Il mancato rispetto degli obblighi di riduzione al termine del primo e anche del secondo periodo di adempimento fa scattare l'obbligo di compensare, durante il periodo di adempimento successivo la differenza tra le emissioni reali e l'obiettivo più una penalità supplementare del 30 per cento. È quanto risulta dalla decisione 27/CMP.1[30] della prima riunione delle Parti del Protocollo di Kyoto, in applicazione dell'articolo 18 del Protocollo.

3 Impegno e attuazione dell'emendamento da parte della Svizzera

3.1 Obiettivi di riduzione delle emissioni e revisione della legge sul CO_2

Il 23 dicembre 2011, il Parlamento ha adottato una revisione della legge sul CO_2 per il periodo successivo al 2012 quale controprogetto indiretto all'iniziativa popolare federale «Per un clima sano». La legge riveduta del 23 dicembre 2011 sul CO_2 ha abrogato la legge dell'8 ottobre 1999 sul CO_2, che fissava un obiettivo di riduzione media del 10 per cento delle emissioni di CO_2 prodotte dall'utilizzo di vettori fossili (combustibili e carburanti) per la produzione energetica nel periodo 2008–2012 rispetto al livello del 1990. L'obiettivo generale fissato nella vecchia legge sul CO_2 per il periodo 2008–2012 è stato raggiunto se si tiene conto anche dei certificati di emissione acquistati all'estero (riduzione dell'11,6 %).

30 http://unfccc.int/resource/docs/2005/cmp1/fre/08a03f.pdf

La revisione della legge sul CO_2, entrata in vigore il 1° gennaio 2013, prevede una diminuzione delle emissioni di gas a effetto serra[31] in Svizzera entro il 2020 di almeno del 20 per cento rispetto al livello del 1990. Ciò corrisponde a una riduzione di circa 10,6 milioni di tonnellate di CO_2 equivalente, che la Svizzera dovrebbe conseguire nel 2020. La legge prevede che il Consiglio federale possa aumentare l'obiettivo di riduzione fino al 40 per cento conformemente alle convenzioni internazionali. Fino al 75 per cento di questa riduzione supplementare potrà essere conseguita mediante misure adottate all'estero.

La legge riveduta prevede varie misure nei settori dell'edilizia, dei trasporti e dell'industria. Devono contribuire all'obiettivo di riduzione sia le economie domestiche che le imprese.

Nel settore dell'edilizia, la legge riveduta conserva il principio di una tassa d'incentivazione sui combustibili fossili (tassa sul CO_2), introdotta nel 2008. L'importo della tassa al 1° gennaio 2013 è di 36 franchi per tonnellata di CO_2: è stato portato a 60 franchi a partire dal 1° gennaio 2014 e potrà essere aumentato fino a 120 franchi in funzione degli obiettivi intermedi. Ne conseguirà un rincaro dei combustibili fossili, il quale rappresenterà un incentivo a favore del risanamento degli edifici, di misure per aumentare l'efficienza energetica e di un maggiore sfruttamento delle energie rinnovabili. In Svizzera, una parte dei proventi della tassa, fino a 300 milioni di franchi all'anno con la revisione della legge, continua a essere destinata al Programma Edifici, che stanzia contributi a livello nazionale destinati ai risanamenti energetici, agli investimenti nelle energie rinnovabili, al recupero del calore residuo e all'ottimizzazione della tecnica degli edifici.

Nel settore dei trasporti sono previste due misure. Da un lato, le emissioni di CO_2 delle automobili immatricolate per la prima volta saranno limitate a 130 grammi di CO_2/km in media entro la fine del 2015; le misure saranno prorogate dopo il 2015. Dall'altro, una parte delle emissioni dovute ai carburanti deve essere compensata dagli importatori di carburanti mediante investimenti in progetti di protezione del clima realizzati in Svizzera. La Strategia energetica 2050 prevede di inasprire le prescrizioni in materia di CO_2 per le automobili con emissioni pari a 95 grammi di CO_2/km e di introdurne di nuove per autofurgoni e trattori a sella leggeri (175 g fino al 2017; 147 g fino al 2020).

La legge sul CO_2 prevede due strumenti per i settori e le imprese ad alta intensità energetica esposti alla concorrenza dei mercati internazionali. In primo luogo, le imprese che s'impegnano a ridurre le emissioni di gas a effetto serra possono essere esonerate dalla tassa sul CO_2. In secondo luogo, anche le grandi imprese di determinati settori sono esonerate dalla tassa e partecipano al sistema di scambio di quote di emissioni (ETS). La partecipazione al sistema ETS è obbligatoria per le grandi imprese che producono molte emissioni, ma facoltativa per le medie imprese. La Confederazione assegna alle imprese che partecipano al sistema ETS una quantità di diritti di emissione svizzeri, che diminuisce di anno in anno fino al 2020. Le imprese che emettono più CO_2 devono acquistare i diritti di emissione mancanti nel sistema ETS.

31 Questi gas a effetto serra sono: il diossido di carbonio (CO_2), il metano (CH_4); il protossido d'azote (N_2O, gas esilarante); gli idrocarburi fluorati (HFC), idrocarburi perfluorati (PFC), esafluoruro di zolfo (SF_6) e trifluoruro d'azoto (NF_3).

La legge sul CO_2 riveduta istituisce, inoltre, un fondo per le tecnologie di un massimo di 25 milioni di franchi all'anno, alimentato da una parte dei proventi della tassa sul CO_2. La Confederazione può in tal modo garantire mutui alle imprese e facilitare loro in tal modo l'accesso a investitori. Sono interessate soprattutto le imprese attive nello sviluppo e nella commercializzazione di nuove tecnologie che puntano alla riduzione delle emissioni di gas a effetto serra, alla diffusione delle energie rinnovabili e alla conservazione delle risorse naturali.

I proventi della tassa sul CO_2 saranno ridistribuiti principalmente alla popolazione e all'economia attraverso rispettivamente le casse malati e le casse di compensazione AVS. La ridistribuzione pro capite o per franco di salario è indipendente dal consumo e va quindi a beneficio di tutte le economie domestiche e di tutte le imprese che utilizzano poco combustibile.

La legge prevede infine misure di promozione dell'informazione, della formazione e della consulenza.

3.2 Altri strumenti

Analogamente alla legge sul CO_2, dopo il 2012 contribuiranno al raggiungimento degli obiettivi climatici anche altre misure di politica ambientale, energetica, dei trasporti, finanziaria, agricola e in materia di gestione delle foreste ed economia del legno. Qui di seguito sono illustrate brevemente le principali misure di altri settori politici importanti per il clima.

Strategia energetica 2050

In seguito alla catastrofe nucleare di Fukushima dell'11 marzo 2011, il Consiglio federale ha deciso il 25 maggio 2011[32] di rinunciare a medio termine al nucleare. Le centrali nucleari esistenti saranno dismesse al termine della loro durata di vita e non saranno sostituite. Per garantire la sicurezza dell'approvvigionamento, nel contesto della Strategia energetica 2050 il Consiglio federale punta su maggiori risparmi (efficienza energetica), sullo sviluppo della forza idrica e delle nuove energie rinnovabili nonché, se del caso, sulla produzione di elettricità partendo da combustibili fossili (impianti di cogenerazione, centrali a gas a ciclo combinato) e sulle importazioni. Si tratterà tra l'altro di sviluppare rapidamente le reti elettriche e di intensificare la ricerca energetica.

Nel settembre 2013, il Consiglio federale ha adottato un primo pacchetto di misure per la trasformazione progressiva dell'approvvigionamento energetico svizzero. L'attuazione di tali misure presuppone una revisione totale della legge sull'energia e altri adeguamenti giuridici, compresa una modifica della legge sul CO_2. La Strategia energetica 2050 sostiene anche la politica climatica della Svizzera. Il Consiglio federale proporrà detta strategia quale controprogetto indiretto all'iniziativa popolare «Per un abbandono pianificato dell'energia nucleare (iniziativa per l'abbandono del nucleare)». Di conseguenza, il Parlamento dovrà terminare le discussioni entro febbraio 2015.

Nella seconda fase della Strategia energetica 2050 dovrebbero essere introdotte alcune tasse sul clima e sulle energie e l'attuale sistema di promozione (prima fase)

32 www.uvek.admin.ch > Temi > Energia > Strategia energetica 2050 > Obiettivi e misure

diventerà un sistema d'incentivazione. Questa trasformazione sarà realizzata mediante una collaborazione tra il Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni (DATEC) e il Dipartimento federale delle finanze (DFF). Il 28 settembre 2012 il Consiglio federale ha incaricato il DFF di preparare un sistema di incentivazione nel settore energetico per la seconda fase della Strategia energetica 2050. Per inizio 2015 sarà elaborato un progetto da inviare in consultazione.

Strategia sul clima per l'agricoltura

L'obiettivo principale della Strategia sul clima per l'agricoltura, elaborata dall'Ufficio federale dell'agricoltura (UFAG), presenta varie dimensioni: si tratta al tempo stesso di aumentare la produzione e di ridurre le emissioni. Questa strategia mira a ridurre le emissioni dell'agricoltura di almeno un terzo entro il 2050. In combinazione con un'evoluzione corrispondente degli schemi di consumo, la riduzione delle emissioni dell'agricoltura e dell'alimentazione dovrebbe addirittura raggiungere due terzi. Questa strategia pone l'accento sulla produzione agricola, ma sono presi in considerazione anche i settori a monte e a valle nonché il consumo di derrate alimentari.

Tassa sul traffico pesante commisurata alle prestazioni (TTPCP)

La TTPCP è riscossa su tutti i veicoli commerciali di peso superiore a 3,5 tonnellate. I suoi proventi finanziano tra l'altro progetti infrastrutturali per i trasporti ferroviari. L'ammontare della tassa è calcolato in base al numero di chilometri percorsi, al peso del veicolo e alle sue emissioni (categoria EURO). La TTPCP ha quindi un effetto d'incentivazione a favore del clima, in particolare grazie al trasferimento del traffico pesante dalla gomma alla rotaia. Dopo l'ultimo aumento, risalente al luglio 2012, le aliquote della tassa vanno da 2,28 a 3,10 centesimi per tonnellata e chilometro.

Altre misure di riduzione delle emissioni

Completano gli strumenti menzionati, contribuendo al raggiungimento dell'obiettivo di riduzione delle emissioni, altre misure e politiche settoriali, segnatamente:

- l'ordinanza del 30 novembre 1992[33] sulle foreste, che mira a una gestione sostenibile del legno e alla prevenzione dei danni alle foreste;
- l'ordinanza del 16 dicembre 1985[34] contro l'inquinamento atmosferico e l'ordinanza del 12 novembre 1997[35] relativa alla tassa d'incentivazione sui composti organici volatili;
- l'ordinanza del 18 maggio 2005[36] sulla riduzione dei rischi inerenti ai prodotti chimici, che disciplina l'utilizzazione di sostanze che impoveriscono lo strato di ozono (CFC, HCFC) e i gas a effetto serra sintetici (HFC, PFC, SF_6);

33 RS **921.01**
34 RS **814.318.142.1**
35 RS **814.018**
36 RS **814.81**

– gli incentivi fiscali versati dai Cantoni per i veicoli a basse emissioni; l'esenzione, parziale o totale, dei biocarburanti dall'imposta sugli oli minerali (legge federale del 21 giugno 1996[37] sull'imposizione degli oli minerali).

3.3 Condizioni per l'accettazione dell'emendamento da parte della Svizzera

L'impegno quantificato di limitazione o di riduzione delle emissioni (QELRC) per le Parti del Protocollo di Kyoto corrisponde all'obiettivo di riduzione annunciato nel 2020 rispetto al 1990: esso è espresso in «bilancio delle emissioni» per il periodo 2013–2020. Nei limiti di questo bilancio delle emissioni, tradotto in tonnellate di CO_2 equivalente, sono attribuiti dei diritti di emissione (AAU) alle Parti del Protocollo di Kyoto.

Per motivi d'integrità ambientale, quale punto di partenza del percorso di riduzione delle emissioni per il periodo dal 2013 al 2020 la Svizzera ha scelto l'impegno quantificato del periodo dal 2008 al 2012. Ciò implica che le riduzioni delle emissioni che non sono state realizzate in Svizzera ma sono compensate attraverso l'acquisto, da parte della Fondazione Centesimo per il Clima, di certificati di riduzione di emissioni esteri devono essere riportate nel periodo successivo (2013–2020). Nel secondo periodo di adempimento la differenza tra il bilancio delle emissioni stabilito in virtù dell'impegno di Kyoto e le emissioni reali può essere compensata solo con certificati esteri supplementari.

La quota di riduzione delle emissioni non conseguita durante il periodo 2008–2012 in Svizzera proviene dal settore dei trasporti: l'obiettivo fissato nella vecchia legge sul CO_2 per i carburanti (riduzione dell'8 % nel periodo 2008–2012) non è stato raggiunto e la Fondazione Centesimo per il Clima è stata incaricata dalla Confederazione di acquistare certificati per consentire alla Svizzera di adempiere comunque i suoi obiettivi di riduzione del primo periodo di adempimento del Protocollo di Kyoto.

In base alla revisione della legge sul CO_2, in vigore dal 1° gennaio 2013, alla fine del secondo periodo, nel 2020, la Svizzera raggiungerà una riduzione del 20 per cento senza fare ricorso a certificati. Questa riduzione sarà conseguita esclusivamente in Svizzera, come previsto dalla legge sul CO_2 riveduta. L'obiettivo di riduzione dei gas a effetto serra della legge è definito rispetto al 2020, mentre quello del Protocollo di Kyoto è definito rispetto a un «bilancio» del totale delle emissioni per il periodo dal 2013 al 2020. L'eventuale differenza delle emissioni risultante dai due approcci dovrà essere coperta mediante certificati di riduzione delle emissioni (cfr. fig. 1, triangolo tratteggiato).

I certificati consentiranno alla Svizzera soltanto di adempiere il suo obiettivo internazionale di riduzione. La quota di riduzione attribuita a questi certificati è valutata intorno ai 12 milioni di tonnellate di CO_2. L'acquisto di questi certificati, al prezzo di mercato attuale dei certificati di riduzione delle emissioni stranieri, costerebbe tra i 12 e i 18 milioni di franchi svizzeri. Per l'acquisto dei certificati necessari, il DATEC ha concluso, l'8 ottobre 2013, un contratto con la Fondazione Centesimo

37 RS **641.61**

per il Clima per l'utilizzo dei fondi residui del periodo 2008–2012, pari a 100 milioni di franchi. Il contratto prevede che la Fondazione investa questi fondi principalmente in progetti in grado di generare certificati di riduzione delle emissioni. Tali certificati saranno poi ceduti gratuitamente alla Confederazione per permetterle di adempiere ai suoi obblighi internazionali. Essi dovranno soddisfare i requisiti di qualità fissati all'articolo 6 della legge sul CO_2 e all'articolo 4 dell'ordinanza sul CO_2.

4 Ripercussioni

4.1 Ripercussioni per l'economia

L'attuazione del secondo periodo del Protocollo di Kyoto fa ricorso a misure che s'iscrivono in varie politiche settoriali, come illustrato ai numeri 3.1 e 3.2. La legge sul CO_2 riveduta, in vigore dal 1° gennaio 2013, consente di mantenere e rafforzare (ad es. destinando risorse finanziarie supplementari al Programma Edifici) strumenti della legge sul CO_2 la cui entrata in vigore risale al 2000.

L'approvazione dell'emendamento di Doha al Protocollo di Kyoto non comporta costi supplementari. L'acquisto di certificati per adempiere l'obiettivo di riduzione espresso sotto forma di «bilancio» nell'ambito del Protocollo di Kyoto sarà finanziato essenzialmente con i fondi residui della Fondazione Centesimo per il Clima e pertanto non determinerà alcun costo (cfr. n. 3.3). Nel periodo 2005–2012, infatti, sono stati prelevati, su base privata, e versati alla Fondazione Centesimo per il Clima 1,5 centesimi su ogni litro di benzina e di diesel venduto. La Fondazione ha quindi potuto adempiere al proprio obbligo nei confronti del DATEC a costi inferiori a quelli previsti e dispone dunque di una riserva finanziaria e di certificati che possono essere utilizzati per il secondo periodo di adempimento.

Ad ogni modo il recente rafforzamento del regime climatico internazionale, nell'ambito di decisioni adottate in occasione della Convenzione quadro e del Protocollo di Kyoto (indipendentemente dal secondo periodo del Protocollo di Kyoto e dalla sua approvazione), comporta tuttavia un aumento dei compiti che l'Ufficio federale dell'ambiente (UFAM) dovrà assumersi, in particolare nel quadro della stesura dei rapporti (cfr. n. 4.3).

4.2 Ripercussioni per la Confederazione e i Cantoni

4.2.1 Confederazione

Con l'approvazione dell'emendamento di Doha al Protocollo di Kyoto la Svizzera si impegna a rispettare il nuovo obiettivo per il secondo periodo 2013–2020, come ha fatto per il primo periodo. L'attuazione concreta di questo impegno è di competenza della Confederazione.

La messa in atto degli strumenti della politica climatica previsti dalla legge sul CO_2 e di altre misure relative al CO_2 ricadono sotto la responsabilità dell'UFAM, dell'Ufficio federale dell'energia (UFE), dell'Ufficio federale dello sviluppo territoriale e l'UFAG. Al di là dell'esecuzione delle misure nell'ambito della politica climatica, i compiti legati all'attuazione da parte della Svizzera quale Paese Parte del Protocol-

lo di Kyoto consistono essenzialmente nella compilazione dell'inventario annuale delle emissioni di gas a effetto serra e del rapporto periodico sul rispetto degli impegni.

L'UFAM è responsabile del rispetto delle direttive del Protocollo di Kyoto in materia di rapporto periodico sull'evoluzione delle emissioni e delle misure. Si tratta di regole molto severe sul piano della qualità dei dati e della trasparenza e prevedono esami indipendenti periodici effettuati nel quadro di controlli internazionali. L'UFAM ha già implementato un sistema nazionale per il rilevamento dei dati finalizzato all'elaborazione dell'inventario nazionale dei gas a effetto serra, come pure per il loro trattamento e la loro documentazione. L'UFAM ospita inoltre il segretariato per l'utilizzo dei meccanismi di flessibilità del Protocollo di Kyoto e il registro nazionale dello scambio di quote di emissioni.

4.2.2 Cantoni e Comuni

L'approvazione dell'emendamento di Doha al Protocollo di Kyoto non attribuisce compiti supplementari ai Cantoni e ai Comuni.

4.3 Ripercussioni finanziarie e sull'effettivo del personale

I certificati di emissione supplementari che permetteranno alla Svizzera di adempiere ai suoi obblighi di riduzione sotto il Protocollo di Kyoto saranno messi a disposizione volontariamente dalla Fondazione Centesimo per il Clima (cfr. n. 3.3). In tal modo la Svizzera disporrà dei certificati necessari a raggiungere il suo obiettivo di riduzione espresso sotto forma di «bilancio».

Le basi per l'elaborazione dei rapporti annuali sull'evoluzione delle emissioni di gas a effetto serra e per il registro nazionale sono disponibili e sono sufficienti per il secondo periodo di adempimento. I requisiti relativi ai rapporti annuali sono tuttavia aumentati. Da un lato, il campo d'applicazione del Protocollo di Kyoto è stato esteso ad altri gas a effetto serra (NF_3 e gruppo degli HFC) e a nuove prestazioni dei pozzi di carbonio (prodotti legnosi e ripristino delle zone umide [riumidificazione]); dall'altro, le direttive sui rapporti sono divenute più severe in relazione alla qualità dei dati e alla periodicità dei rapporti completi è stata abbassata da quattro a due anni. L'assolvimento di questi nuovi incarichi richiede un posto al 50 per cento presso l'UFAM, che sarà compensato internamente.

Conformemente alle regole del Protocollo, l'UFAM tiene un registro nazionale dello scambio di quote di emissioni nel quale sono registrati i diritti d'emissione e i certificati della Svizzera così come quelli degli operatori privati (imprese). Questo sistema di registrazione elettronico è paragonabile al deposito di carte valori di una banca. I titolari dei conti sono sia imprese svizzere esonerate dalla tassa sul CO_2 e che partecipano allo scambio delle quote di emissioni sia operatori nazionali e internazionali. Questi operatori privati gestiscono nel registro i propri certificati di emissione e partecipano alle transazioni nazionali e internazionali. A seguito di alcuni casi di frode verificatisi in diversi Paesi europei, sono stati inaspriti i requisiti di sicurezza del registro nazionale per proteggere i valori in esso registrati. Per accrescere la sicurezza del registro nazionale il Consiglio federale ha accordato, con

decisione dell'11 maggio 2011, due posti supplementari a tempo pieno con scadenza a fine 2014. Tale limite temporale era motivato dall'incertezza dell'evoluzione del mercato delle emissioni e delle soluzioni disponibili per il registro durante il periodo successivo al 2012. Considerato il fatto che una esternalizzazione del registro sarebbe costosa e meno soddisfacente per i clienti, l'UFAM ha deciso di continuare a occuparsene. Per farlo non sarà necessario alcun aumento del personale ma dovranno essere confermati a tempo indeterminato i due nuovi posti a tempo pieno inizialmente con scadenza a fine 2014. Già oggi questi posti sono finanziati attraverso la tassa sul CO_2.

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

Il progetto di revisione del Protocollo di Kyoto è stato annunciato nel messaggio del 25 gennaio 2012[38] sul programma di legislatura 2011–2015 e nel decreto federale del 15 giugno 2012[39] sul programma di legislatura 2011–2015. La presente approvazione è conforme al piano d'azione che attua la Strategia per uno sviluppo sostenibile 2012–2015, contenuta nel programma di legislatura 2011–2015.

6 Aspetti giuridici

6.1 Costituzionalità

Il disegno di decreto federale concernente l'approvazione dell'emendamento di Doha al Protocollo di Kyoto si fonda sull'articolo 54 capoverso 1 della Costituzione federale[40] (Cost.), che attribuisce alla Confederazione la competenza di concludere trattati internazionali. Secondo l'articolo 166 capoverso 2 Cost., l'Assemblea federale approva i trattati internazionali, salvo quelli la cui conclusione è di competenza del Consiglio federale in virtù della legge o di un trattato internazionale (cfr. art. 24 cpv. 2 della legge del 13 dicembre 2002[41] sul Parlamento e art. 7*a* cpv. 1 della legge del 21 marzo 1997[42] sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione. Per quanto riguarda l'emendamento del Protocollo, non essendo prevista tale delega a favore del Consiglio federale l'Assemblea federale deve approvare l'emendamento.

6.2 Compatibilità con il diritto internazionale

L'emendamento di Doha al Protocollo di Kyoto mira essenzialmente a mantenere il regime del Protocollo istituendo un secondo periodo di adempimento ed è conforme al diritto internazionale. Il presente emendamento è inoltre conforme agli obblighi internazionali della Svizzera, dal momento che si iscrive nella Convenzione quadro delle Nazioni Unite del 9 maggio 1992[43] sui cambiamenti climatici.

38 FF **2012** 305, in particolare pagg. 447 e 454.
39 FF **2012** 6413, in particolare pag. 6422
40 RS **101**
41 RS **171.10**
42 RS **172.010**
43 RS **0.814.01**

6.3 Forma dell'atto

Secondo l'articolo 141 capoverso 1 lettera d Cost. sottostanno al referendum facoltativo i trattati internazionali di durata indeterminata e indenunciabili, prevedenti l'adesione a un'organizzazione internazionale o comprendenti disposizioni importanti che contengono norme di diritto o per l'attuazione dei quali è necessaria l'emanazione di leggi federali.

L'emendamento di Doha al Protocollo di Kyoto mira a prorogare la durata degli impegni quantificati in materia di limitazione e di riduzione delle emissioni per un secondo periodo, a stabilire nuovi impegni e ad apportare gli adeguamenti necessari a tal fine. Esso non modifica tuttavia il regime stesso del Protocollo.

Il Protocollo riveduto, concluso per una durata indeterminata, può essere denunciato in qualsiasi momento conformemente al suo articolo 27 paragrafo 1. La denuncia ha effetto dopo un anno a partire dalla data di ricevimento della notifica da parte del Depositario o a ogni altra data successiva indicata nella notifica (art. 27 par. 2 del Protocollo). La stessa possibilità di denuncia esiste per la Convenzione in virtù del suo articolo 25. Una denuncia della Convenzione comporta automaticamente la denuncia del Protocollo di Kyoto (art. 27 par. 3 del Protocollo).

Il Protocollo riveduto non prevede l'adesione a un'organizzazione internazionale.

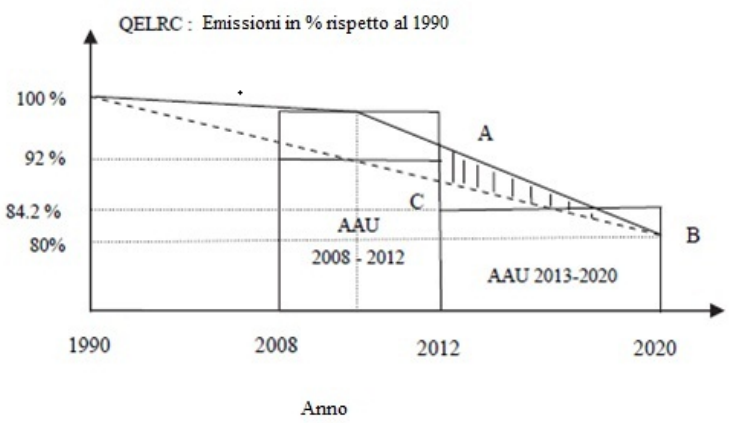
L'emendamento di Doha al Protocollo contiene alcune disposizioni importanti che fissano regole di diritto la cui attuazione si fonda su leggi federali. Il decreto federale concernente l'approvazione dell'emendamento di Doha al Protocollo di Kyoto è sottoposto al referendum facoltativo, conformemente all'articolo 141 capoverso 1 lettera d numero 3 Cost.

Elenco delle abbreviazioni[25]

AAU	Unità di quantità assegnate (in inglese: *Assigned Amount Units*), 1 AAU = 1 tonnellata di CO_2 equivalente
CDM	Meccanismo per lo sviluppo pulito (art. 12 del Protocollo di Kyoto, in inglese: *Clean Development Mechanism*)
CMP	Riunione delle Parti del Protocollo di Kyoto (in inglese: *Meeting of the Parties*)
COP	Conferenza delle Parti della Convenzione (in inglese: *Conference of the Parties*)
ETS	Sistema di scambio di quote di emissioni
IET	Scambio di diritti di emissione (art. 17 del Protocollo di Kyoto, in inglese: *International Emissions Trading*)
JI	Applicazione congiunta (Art. 6 del Protocollo di Kyoto, in inglese: *Joint Implementation*)
LULUCF	Uso del suolo, cambiamenti di uso del suolo e selvicoltura (in inglese: *Land Use, Land-Use Change and Forestry*)
NAMAs	Azioni di mitigazione appropriate a livello nazionale (in inglese: *Nationally Appropriate Mitigation Actions*)
OCSE	Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico
QELRC	Impegno quantificato di limitazione o di riduzione delle emissioni per il periodo di adempimento (in inglese: *Quantified Emission Limitation and Reduction Commitment*)
TTPCP	Tassa sul traffico pesante commisurata alle prestazioni
UNFCCC	Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici (in inglese: *United Nations Framework Convention on Climate Change*)

[25] Spiega i termini relativi al Protocollo di Kyoto e alla sua attuazione sul piano internazionale e in Svizzera.

Figura 1



Il bilancio delle emissioni per il primo periodo di adempimento tra il 2008 e il 2012 (rettangolo delimitato in alto dalla linea 92 %) è stato superato e compensato grazie all'acquisto di certificati esteri (rettangolo con la linea 92 % alla base). La linea continua rappresenta la riduzione delle emissioni necessaria per raggiungere l'obiettivo della legge sul CO_2 di una riduzione del 20 per cento nel 2020. La linea discontinua rappresenta lo sviluppo delle emissioni per il secondo periodo di adempimento del Protocollo di Kyoto (2013–2020) (rettangolo delimitato in alto dalla linea 84,2 %). La zona tratteggiata nel triangolo ABC corrisponde alla differenza tra le emissioni e la quantità attribuita (AAU) che dovrà essere compensata con certificati esteri.