

10.010

**Messaggio
concernente l'adesione della Svizzera
all'Agenzia internazionale per le energie rinnovabili
(IRENA)**

del 13 gennaio 2010

Onorevoli presidenti e consiglieri,

con il presente messaggio vi sottoponiamo, per approvazione, il decreto sull'adesione della Svizzera all'Agenzia internazionale per le energie rinnovabili (IRENA).

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

13 gennaio 2010

In nome del Consiglio federale svizzero:

La presidente della Confederazione, Doris Leuthard
La cancelliera della Confederazione, Corina Casanova

Compendio

Il presente messaggio riguarda l'adesione della Svizzera all'Agenzia internazionale per le energie rinnovabili (IRENA), sottoposta alle Camere federali per approvazione.

Lo Statuto di IRENA è stato adottato il 26 gennaio 2009 nell'ambito di una conferenza ministeriale a Bonn. La Svizzera ha sottoscritto lo Statuto il 27 maggio 2009 con riserva di ratifica, sulla base di un decreto del Consiglio federale del 13 maggio 2009. Attualmente, sono 137 gli Stati che hanno sottoscritto lo Statuto di IRENA; sette lo hanno ratificato (stato: metà novembre 2009). IRENA entrerà in vigore soltanto 30 giorni dopo il deposito del venticinquesimo strumento di ratifica, presumibilmente nel 2010. Una Commissione preparatoria (Prepcom) segue la costituzione di IRENA fino alla sua entrata in vigore. Come sede è stata designata Abu Dhabi.

IRENA è concepita come il motore del passaggio a un impiego esteso e sostenibile delle energie rinnovabili. In primo luogo IRENA fornirà consulenza e sostegno pratici ai Paesi emergenti e a quelli in sviluppo, offrirà assistenza per quanto riguarda l'adeguamento delle condizioni quadro istituzionali e contribuirà a formare le competenze. L'Agenzia dovrà facilitare l'accesso a informazioni oggettive come a dati affidabili sulle potenzialità delle energie rinnovabili, presentazioni di buona prassi, meccanismi di finanziamento efficaci e stato più recente della tecnica. Il budget annuo di 25 milioni di dollari USA ipotizzato per i primi anni servirà solo per le attività di consulenza e informazione, ma non per il finanziamento dei progetti.

L'adesione della Svizzera a IRENA non richiede alcun adeguamento della legislazione svizzera. Non vi saranno tantomeno ripercussioni finanziarie per la Confederazione, fatta eccezione per la quota di partecipazione a carico della Svizzera, interamente finanziata con i mezzi a disposizione del DATEC (Ufficio federale dell'energia).

Elenco delle abbreviazioni

AIE	Agenzia internazionale dell'energia
AIEA	Agenzia internazionale per l'energia atomica
CCS	<i>Carbon Capture and Storage</i> (cattura e stoccaggio del CO ₂)
FAO	Organizzazione delle Nazioni Unite per l'alimentazione e l'agricoltura
GW	Gigawatt
IEPF	Institut pour l'Energie et l'Environnement de la Francophonie
IRENA	Agenzia internazionale per le energie rinnovabili (<i>International Renewable Energy Agency</i>)
Prepcom	Commissione preparatoria
REEEP	Partenariato per le energie rinnovabili e l'efficienza energetica (<i>Renewable Energy and Energy Efficiency Partnership</i>); rete mista di soggetti statali e privati.
REN21	Rete mondiale per la promozione delle energie rinnovabili per il secolo XXI (<i>Renewable Energy 21</i>); rete mista di soggetti statali e privati.
UE	Unione Europea
UNDP	Programma delle Nazioni Unite per lo sviluppo
UNEP	Programma delle Nazioni Unite per l'ambiente
UNIDO	Organizzazione delle Nazioni Unite per lo sviluppo industriale

Messaggio

1 Linee generali del trattato

1.1 Situazione iniziale

Dalle analisi di settore, come quelle effettuate dall'AIE, risulta che le energie rinnovabili sono uno dei quattro obiettivi da perseguire, a livello di politica energetica, per indirizzare il fabbisogno energetico mondiale su una via più sostenibile. Gli altri tre sono costituiti dall'efficienza energetica, dalla cattura e stoccaggio del CO₂ (noto anche con il termine inglese di *Carbon Capture and Storage, CCS*) e dall'energia nucleare. Le ragioni che rendono necessario riorientare il settore energetico sono la lotta contro il cambiamento climatico, l'aumento della sicurezza di approvvigionamento, l'efficienza economica e il superamento della povertà energetica nei Paesi in sviluppo.

Negli scorsi anni, il valore attribuito alle energie rinnovabili è rapidamente aumentato a causa della crescente sensibilità verso il tema dello sviluppo sostenibile, dell'incremento dei prezzi del petrolio e della sempre più aspra competizione a livello geopolitico per l'accesso alle risorse energetiche fossili. Ciò si rispecchia in un'accresciuta promozione delle energie rinnovabili nell'ambito delle politiche energetiche attuate da numerosi Stati e federazioni di Stati, quali l'UE. Quest'ultima ha adottato, nell'aprile 2009, una nuova direttiva che fissa l'obiettivo vincolante di portare al 20 per cento entro il 2020 la quota di energie rinnovabili rispetto al fabbisogno energetico totale. Nel contempo sono diventati oggetto di dibattiti pubblici anche gli aspetti più controversi di determinate forme di energia rinnovabile, come per esempio la sostenibilità dei biocarburanti.

Secondo i rilevamenti della rete REN21, negli ultimi anni i tassi di crescita delle energie rinnovabili hanno registrato in tutto il mondo valori percentuali di due cifre. Nel giro di quattro anni gli investimenti mondiali sono quadruplicati, raggiungendo i 120 miliardi di dollari USA. Nello stesso periodo, la potenza installata degli impianti fotovoltaici è aumentata di sei volte, arrivando a oltre 16 GW, mentre quella degli impianti eolici è cresciuta di due volte e mezzo, attestandosi a 121 GW. Alla fine del 2008, la potenza complessiva relativa alle cosiddette «nuove» energie rinnovabili (eolica, solare, biomassa, piccole centrali idroelettriche, geotermia) raggiungeva i 280 GW e contribuiva per il 2,6 per cento alla produzione mondiale di energia elettrica. Elevati tassi di crescita si registrano anche nella produzione di calore da fonti rinnovabili e nei biocarburanti.

I tassi di crescita sono ancora molto diversi da un Paese all'altro, poiché vi sono politiche energetiche nazionali molto ambiziose e altre che lo sono meno. È degno di nota, tuttavia, come alcuni Paesi emergenti, soprattutto la Cina, abbiano assunto in pochi anni la leadership del mercato.

Parallelamente agli sforzi compiuti a livello nazionale, il tema delle energie rinnovabili ha acquisito importanza anche sulla scena internazionale. Nel 2002, in occasione del vertice mondiale per lo sviluppo sostenibile di Johannesburg, il tentativo dell'UE, sostenuta fra l'altro dalla Svizzera, di fissare un obiettivo internazionale per il potenziamento delle energie rinnovabili era fallito per l'opposizione degli Stati Uniti e dei Paesi in sviluppo. Ciò aveva spinto la Germania, nel 2004, a indire a

Bonn una conferenza mondiale sulle energie rinnovabili. Il risultato di questa conferenza è stato un piano d'azione nel quale gli Stati si impegnavano a titolo volontario a promuovere le energie rinnovabili nella forma più adatta alle loro esigenze nazionali. Nel 2005 si è poi svolta una seconda conferenza a Pechino, seguita nel 2008 da una terza a Washington. In tal modo, Paesi come la Cina e gli Stati Uniti, che ancora nel 2002 avevano rifiutato di avere un ruolo più ambizioso nella promozione delle energie rinnovabili, sono tornati sui loro passi. La Svizzera era presente a tutte queste conferenze; a Bonn e Washington era rappresentata dal consigliere federale Moritz Leuenberger. La prossima conferenza mondiale avrà luogo nel 2010 in India.

1.2 Andamento dei negoziati

Nel 2002 il Parlamento tedesco aveva approvato una risoluzione che prevedeva l'istituzione di un'Agenzia internazionale per le energie rinnovabili (IRENA, International Renewable Energy Agency). Per diversi anni la diplomazia tedesca aveva però incontrato grandi resistenze in merito a questo tema. Dopo la conferenza di Bonn era stata creata, quasi come surrogato di IRENA, la rete REN21, allo scopo di promuovere a livello internazionale le energie rinnovabili attraverso lo scambio di informazioni. Solamente all'inizio del 2008 la Germania, che nel frattempo aveva ricevuto sostegno dalla Danimarca e dalla Spagna, ha deciso di lanciare una grande offensiva diplomatica per l'istituzione di IRENA.

Nel corso del 2008 sono state indette tre conferenze preparatorie, nelle quali sono stati negoziati gli obiettivi e lo Statuto di IRENA. La Svizzera ha partecipato a tutte e tre le conferenze. I lavori preparatori sono proseguiti velocemente, tanto che il 26 gennaio 2009, nel corso di una conferenza ministeriale a Bonn, è stato approvato lo Statuto di IRENA.

Il 14 gennaio 2009 abbiamo deciso di partecipare alla conferenza istitutiva in qualità di osservatore. Prima di decidere di un'adesione era necessario chiarire la questione del finanziamento del contributo di partecipazione. Il capo del DATEC, consigliere federale Leuenberger, ha rappresentato il nostro Consiglio a questa conferenza.

La conferenza istitutiva ha avuto un successo inatteso. Circa 75 Stati, più o meno il doppio di quanto previsto dalla Germania, hanno sottoscritto lo Statuto di IRENA. Fra i Paesi fondatori vi erano quasi tutti i Paesi europei e numerosi Paesi in sviluppo. Paesi importanti quali gli Stati Uniti, il Giappone, il Canada e i grandi Paesi emergenti hanno invece deciso di attendere.

In considerazione del successo della conferenza istitutiva e del fatto che la Svizzera è uno dei pochi Paesi europei non firmatari, il consigliere federale Leuenberger ha incaricato l'Ufficio federale dell'energia (UFE) di esaminare la questione del finanziamento della quota di partecipazione della Svizzera. Il DATEC ha deciso di optare per un finanziamento interno al Dipartimento. Il 13 maggio 2009 abbiamo quindi avallato, con riserva di ratifica, l'adesione della Svizzera, che è stata ufficializzata il 27 maggio 2009 a Berlino mediante la firma del consigliere federale Leuenberger.

Una Commissione preparatoria (Prepcom) segue la costituzione di IRENA fino alla sua entrata in vigore, vale a dire dopo la venticinquesima ratifica, che dovrebbe presumibilmente avvenire nel 2010. Nel giugno 2009 la Prepcom ha stabilito la sede di IRENA (Abu Dhabi) e nominato quale direttore generale la francese H. Pélosse. È

stata inoltre decisa l'istituzione di un centro tecnologico a Bonn e, a Vienna, di un ufficio di collegamento con le organizzazioni ONU aventi sede in quella città.

1.3 Risultato dei negoziati

Nella fase preparatoria di IRENA, la Svizzera si è impegnata a favore di un'organizzazione snella, quanto meno burocratica possibile ed efficiente.

Inoltre, ha operato affinché si evitassero doppioni con organizzazioni e reti internazionali del settore energetico quali l'Organizzazione delle Nazioni Unite per lo sviluppo industriale (UNIDO), il Programma delle Nazioni Unite per lo sviluppo (UNDP), il Programma delle Nazioni Unite per l'ambiente (UNEP), l'Organizzazione delle Nazioni Unite per l'alimentazione e l'agricoltura (FAO), l'Agenzia internazionale per l'energia atomica (AIEA), l'Agenzia internazionale dell'energia (AIE), la banca mondiale e le banche regionali di sviluppo, l'Institut de l'Energie et de l'Environnement de la Francophonie (IEPF) e le reti ad economia mista statale e privata REN21 e REEEP. IRENA ha ricevuto il chiaro mandato di formulare un programma di lavoro armonizzato con altre organizzazioni e di fornire un valore aggiunto.

1.4 Panoramica sul contenuto dello Statuto

Lo Statuto di IRENA è allegato al presente messaggio. Esso è stato negoziato nel corso di tre incontri preparatori, ai quali ha partecipato anche la Svizzera. Per molti aspetti, lo Statuto ricalca quello di altre organizzazioni internazionali. Lo Statuto descrive gli obiettivi, i compiti, le attività, la partecipazione, gli organi, il bilancio e altri aspetti formali dell'organizzazione.

Gli interessi della Svizzera in quanto membro dell'organizzazione sono tutelati dal fatto che, come ogni membro, dispone di un diritto di voto in seno all'Assemblea, che è l'organo supremo. Le decisioni vengono prese all'unanimità o, in casi limitati, con la maggioranza dei voti e al massimo due voti contrari. Le esigenze fatte valere dalla Svizzera, come l'efficienza e la trasparenza dell'organizzazione, la necessità di evitare doppioni con altre organizzazioni internazionali, il fatto che le grandi centrali idroelettriche non risultino svantaggiate e che sia impedita l'ingerenza non richiesta nelle politiche energetiche nazionali, sono state fissate in modo esplicito nello Statuto.

1.5 Valutazione

Con IRENA viene istituita una nuova organizzazione che svolgerà un'importante funzione nello sviluppo e nella promozione coordinati a livello internazionale delle energie rinnovabili.

Il 21 febbraio 2007, il nostro Consiglio ha deciso un nuovo orientamento della politica energetica svizzera, basato su quattro pilastri: maggiori sforzi a favore dell'efficienza energetica, sfruttamento del potenziale delle energie rinnovabili, potenziamento e ampliamento dell'infrastruttura, in particolare nel settore delle

grandi centrali elettriche, rafforzamento della collaborazione internazionale in campo energetico. La partecipazione della Svizzera a IRENA rientra nel quadro della strategia svizzera per una politica estera in materia energetica. L'organizzazione fornisce un contributo alla promozione delle energie rinnovabili e, a lungo termine, potrà rafforzare la sicurezza dell'approvvigionamento energetico della Svizzera.

La Svizzera ha adottato una politica ambiziosa in materia di sviluppo sostenibile. Con l'attuazione della legge sull'approvvigionamento elettrico¹, l'introduzione della remunerazione a copertura dei costi per l'immissione in rete di energia elettrica e altre misure di promozione, la Svizzera persegue obiettivi paragonabili a quelli dell'UE e di altri Paesi caratterizzati da una politica di valorizzazione delle energie rinnovabili. Per l'immagine che la Svizzera intende trasmettere di sé, soprattutto nel settore energetico, la partecipazione a IRENA costituisce un vantaggio. Le tecnologie ambientali, comprese quelle energetiche, sono un importante pilastro della piazza tecnologica e di ricerca svizzera. Le esportazioni svizzere nel settore delle tecnologie per le energie rinnovabili sono stimate a circa 2 miliardi di franchi l'anno, con una marcata tendenza alla crescita. Gli istituti di ricerca e le imprese svizzere potranno approfittare dell'importante scambio di informazioni e dell'attività di intermediazione svolti da IRENA. La concentrazione geografica di IRENA sui Paesi in sviluppo è in armonia con i nuovi principali settori di attività della cooperazione per lo sviluppo svizzera definiti nel 2008, cioè clima ed energia.

2 Spiegazione dei singoli articoli dello Statuto

L'*articolo I.B* tutela la *sovranità* della Svizzera, in quanto IRENA, nelle sue attività, è tenuta a rispettare i diritti di sovranità dei suoi membri. Analogamente, è garantita l'*uguaglianza* della Svizzera rispetto agli altri membri dell'organizzazione.

L'*articolo II* indica gli *obiettivi* dell'organizzazione, vale a dire la promozione delle energie rinnovabili. Il fatto che si debba tenere conto delle priorità nazionali evita un'eventuale ingerenza indesiderata nella politica energetica svizzera.

L'*articolo III* descrive le *forme di energie rinnovabili* delle quali si occupa IRENA. La *forza idrica* è menzionata senza fare riferimento alle dimensioni delle centrali. Ciò è positivo per Stati quali la Svizzera, che si oppongono a eventuali scelte che svantaggino i grandi impianti idroelettrici.

L'*articolo IV.A* tratta le *attività* di IRENA, che deve fungere da centro di competenza e fornire sostegno agli Stati membri. Per impedire ingerenze indesiderate, IRENA fornisce consulenza in materia di politica energetica solamente su richiesta di uno Stato membro.

L'*articolo IV.B* stabilisce che IRENA deve fare un *uso efficiente* delle risorse a sua disposizione ed evitare *doppioni* con altre organizzazioni; si tratta di due punti caldeggianti in modo particolare dalla Svizzera. Altrettanto importante per la Svizzera è la *trasparenza* dell'organizzazione, garantita dall'articolo IV.C.

L'*articolo V* si occupa del *programma di lavoro* dell'organizzazione. Tale programma è approvato dall'Assemblea, nella quale la Svizzera è rappresentata.

¹ RS 734.7

Secondo l'articolo VI, la partecipazione a IRENA è aperta a tutti i Paesi membri dell'ONU. Con «organizzazioni intergovernative regionali di integrazione economica» si intende l'UE.

L'articolo VIII definisce i tre principali organi di IRENA, vale a dire l'Assemblea, il Consiglio e il Segretariato. L'organo supremo, nel quale ciascun membro è rappresentato con un voto, è l'Assemblea, che si riunisce annualmente (art. IX). Le decisioni riguardanti il bilancio, il programma di lavoro, la supervisione sulle finanze e la nomina dei membri del Consiglio sono prese all'unanimità. Le decisioni concernenti le nuove adesioni, il regolamento interno, la relazione annuale sono prese all'unanimità o con al massimo due voti contrari. Lo stesso vale per la scelta della sede e del direttore generale.

L'articolo X descrive il Consiglio, che comprende da 11 a 21 membri e si riunisce a cadenza semestrale. La Svizzera potrà essere eletta nel Consiglio, tenuto conto del turno e della rappresentanza geografica.

L'articolo XI descrive i compiti del Segretariato.

Altri articoli riguardano il bilancio (art. XII), che viene finanziato soprattutto mediante le quote di partecipazione dei membri. Le quote di partecipazione sono calcolate secondo la chiave di ripartizione ONU. Sono possibili contributi volontari. Abu Dhabi, nel quadro della sua campagna per l'ottenimento della sede, si è impegnata a versare annualmente 50 milioni di dollari USA per progetti nei Paesi in sviluppo.

Gli articoli XIII–XX trattano le consuete questioni giuridico-formali che caratterizzano le organizzazioni internazionali.

3 Ripercussioni

3.1 Ripercussioni finanziarie

Fatta eccezione per la quota di partecipazione, l'adesione a IRENA non comporta conseguenze finanziarie per la Confederazione. Secondo la decisione del nostro Consiglio del 13 maggio 2009 concernente la firma dello Statuto di IRENA, la quota di partecipazione sarà interamente a carico del budget corrente del DATEC (Ufficio federale dell'energia). La quota della Svizzera sarà determinata sulla base della chiave di ripartizione ONU, previa deduzione delle quote degli Stati che non hanno aderito all'Agenzia. L'obbligo di versamento inizia con l'entrata in vigore del trattato. Il budget provvisorio di IRENA per il 2010 si aggira sui 17,09 milioni di dollari USA; ciò significa che la quota di partecipazione a carico della Svizzera ammonta a circa 243 000 dollari (255 000 fr.). A partire dal 2011 il bilancio annuale dovrà essere portato a 25 milioni di dollari, con la conseguenza che la quota di partecipazione della Svizzera passerà a 356 000 dollari (370 000 fr.), sempre che il numero di Paesi membri resti invariato.

3.2 Ripercussioni sull'effettivo del personale

Gli impegni derivanti dal trattato non richiedono alcun aumento dell'effettivo del personale. La partecipazione agli organi di IRENA può essere garantita nel quadro

degli attuali effettivi di personale dell'Ufficio federale dell'energia (UFE), responsabile del dossier.

3.3 Ripercussioni sulla legislazione federale

L'adesione non implica alcuna modifica della legislazione svizzera.

3.4 Ripercussioni su Cantoni e Comuni

L'adesione non ha alcuna conseguenza su Cantoni e Comuni.

4 Rapporto con il programma di legislatura

Il rapporto sul programma di legislatura 2007–2011 è stato allestito troppo presto per potervi includere l'adesione a IRENA. L'adesione è tuttavia conforme alla strategia energetica che abbiamo approvato il 21 febbraio 2007, che ha uno dei suoi quattro pilastri nella politica estera in materia energetica, nonché alla politica estera svizzera in materia energetica approvata il 20 febbraio 2008, che prevede una maggiore partecipazione alle organizzazioni internazionali del settore energetico e l'impegno internazionale a favore di un approvvigionamento energetico sostenibile.

Nelle questioni relative a progetti concreti e a consulenze effettuate da IRENA nei Paesi in sviluppo e in quelli emergenti, l'UFE definirà la posizione della Svizzera d'intesa con gli organi competenti dell'Amministrazione federale, in particolare con SECO e DSC.

5 Aspetti giuridici

5.1 Costituzionalità

La conclusione di trattati internazionali rientra nelle competenze generali della Confederazione nel settore delle relazioni internazionali, in virtù dell'articolo 54 capoverso 1 Cost. Secondo l'articolo 184 capoverso 2 Cost., il Consiglio federale firma e ratifica i trattati internazionali. Li sottopone per approvazione all'Assemblea federale. La competenza dell'Assemblea federale di approvare i trattati internazionali deriva dall'articolo 166 capoverso 2 Cost.

5.2 Forma dell'atto normativo

IRENA è un'organizzazione internazionale ai sensi dell'articolo 141 capoverso 1 lettera d numero 2 Cost. Secondo questa disposizione, i trattati internazionali che prevedono l'adesione a un'organizzazione internazionale sono soggetti a referendum facoltativo.

5.3 Assoggettamento al freno alle spese

Secondo l'articolo 159 capoverso 3 lettera b Cost., i crediti d'impegno implicanti nuove spese uniche di oltre 20 milioni di franchi o nuove spese ricorrenti di oltre 2 milioni di franchi richiedono il consenso della maggioranza dei membri di ciascuna delle Camere federali. L'adesione della Svizzera a IRENA causa una spesa annua compresa fra i 200 000 e i 400 000 franchi e non soggiace quindi al freno alle spese.

5.4 Rispetto dei principi della legge sui sussidi (LSu)

La quota di partecipazione della Svizzera a IRENA costituisce un pagamento (ovvero una prestazione) effettuato dalla Confederazione a un'organizzazione internazionale con sede all'estero. Per tali prestazioni, le prescrizioni della legge sui sussidi si applicano solo parzialmente, conformemente all'articolo 2 capoverso 4 LSu.

Per la quota di partecipazione della Svizzera, che secondo lo Statuto di IRENA è calcolata sulla base della chiave di ripartizione ONU, non esiste alcun margine di discrezionalità. La gestione finanziaria della quota di partecipazione avviene attraverso un credito a preventivo presso l'Ufficio federale dell'energia (UFE).

Il significato e le prospettive della partecipazione sono conformi agli obiettivi a lungo termine della Confederazione, come descritto al numero 1.5.

L'articolo IV.B dello Statuto di IRENA garantisce un impiego efficiente delle risorse e l'impegno a evitare doppioni con altre organizzazioni.

Riassumendo, si può affermare che i principi della legge sui sussidi sono rispettati.