



ad 21.501

Iniziativa parlamentare Controprogetto indiretto all’Iniziativa per i ghiacciai. Saldo netto delle emissioni di gas serra pari a zero entro il 2050

**Rapporto della Commissione dell’ambiente, della pianificazione del ter-
ritorio e dell’energia del Consiglio nazionale del 25 aprile 2022**

Parere del Consiglio federale

del 3 giugno 2022

Onorevole presidente e consiglieri,

conformemente all’articolo 112 capoverso 3 della legge sul Parlamento, vi presentiamo il nostro parere in merito al rapporto della Commissione dell’ambiente, della pianificazione del territorio e dell’energia del Consiglio nazionale del 25 aprile 2022 concernente l’iniziativa parlamentare 21.501 «Controprogetto indiretto all’Iniziativa per i ghiacciai. Saldo netto delle emissioni di gas serra pari a zero entro il 2050».

Gradite, onorevoli presidente e consiglieri, l’espressione della nostra alta considerazione.

3 giugno 2022

In nome del Consiglio federale svizzero:

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

Parere

1 Situazione iniziale

L'iniziativa popolare «Per un clima sano (Iniziativa per i ghiacciai)» è stata depositata il 27 novembre 2019 dall'Associazione svizzera per la protezione del clima con 113 125 firme valide. L'iniziativa prevede l'inserimento di un nuovo articolo costituzionale concernente la politica climatica (art. 74a della Costituzione federale¹, Cost.), il quale esige che a partire dal 2050 la Svizzera non emetta quantità di gas serra superiori a quelle che possono essere tratteneute in modo permanente da pozzi di assorbimento sicuri.

Il 12 ottobre 2021 la Commissione dell'ambiente, della pianificazione del territorio e dell'energia del Consiglio nazionale (CAPTE-N) ha avviato le consultazioni sull'Iniziativa per i ghiacciai sulla base del messaggio del Consiglio federale dell'11 agosto 2021² concernente l'iniziativa popolare «Per un clima sano (Iniziativa per i ghiacciai)» e il controprogetto diretto (decreto federale sulla politica climatica) e ha sentito il comitato d'iniziativa. Con 15 voti contro 9 e 1 astensione, la CAPTE-N ha deciso di opporre all'iniziativa un controprogetto indiretto, affinché si adotti rapidamente una soluzione incisiva a livello di legge. A tale scopo ha presentato l'iniziativa commissionale 21.501 «Controprogetto indiretto all'Iniziativa per i ghiacciai. Saldo netto delle emissioni di gas serra pari a zero entro il 2050». Il 15 novembre 2021 la CAPTE-S ha dato seguito a questa iniziativa con 7 voti contro 4 e 2 astensioni.

Parallelamente ai lavori per il controprogetto indiretto, nella sua riunione del 15 febbraio 2022 la CAPTE-N ha raccomandato con 14 voti contro 9 e 2 astensioni di respingere l'iniziativa e con 14 voti contro 11 si è espressa a favore di un controprogetto diretto modificato rispetto alla proposta del Consiglio federale. In questo modo devono essere tenute aperte tutte le opzioni. Nella sessione primaverile il Consiglio nazionale è entrato in materia sul modificato controprogetto diretto all'iniziativa per i ghiacciai con 108 voti contro 70 e 14 astensioni e lo ha approvato nella votazione sul complesso con 104 voti contro 67 e 21 astensioni. Inoltre, il Consiglio nazionale si è pronunciato all'unanimità a favore di una proroga di un anno del termine di trattazione dell'iniziativa popolare.

Di conseguenza, sulla base della decisione di principio di opporre all'Iniziativa per i ghiacciai un controprogetto indiretto adottata il 15 febbraio 2022 con 22 voti contro 0 contrari e 1 astensione, il 21 marzo 2022 la CAPTE-N ha proseguito i lavori. Nella riunione del 25 aprile 2022 la CAPTE-N ha adottato con 17 voti contro 7 il progetto di atto legislativo e il relativo rapporto esplicativo. Il decreto federale sul finanziamento della promozione di tecnologie e processi innovativi è stato approvato con 17 voti contro 7 e quello sul finanziamento del programma straordinario per la sostituzione degli impianti di riscaldamento è stato approvato con 16 voti contro 8.

Il 2 maggio 2022 la CAPTE-N ha sottoposto il suo rapporto al Consiglio federale per parere.

¹ RS 101

² FF 2021 1972; 21.055

2 Parere del Consiglio federale

Con la sua decisione del 28 agosto 2019 di perseguire entro il 2050 l'equilibrio del bilancio (saldo netto delle emissioni pari a zero) per tutte le emissioni di gas serra, il Consiglio federale persegue fondamentalmente lo stesso obiettivo dell'Iniziativa per i ghiacciai. Pertanto, con il suo messaggio dell'11 agosto 2021³ ha opposto all'iniziativa un controprogetto diretto. Il presente controprogetto indiretto riprende i punti centrali di questo controprogetto diretto e, di conseguenza, il Consiglio federale accoglie con favore il progetto. Nella Strategia climatica a lungo termine della Svizzera del 27 gennaio 2021⁴, il Consiglio federale ha indicato che l'obiettivo del saldo netto delle emissioni pari a zero entro il 2050 può essere raggiunto dal punto di vista tecnico ed è economicamente sostenibile. Il Consiglio federale parte pertanto dal principio che potranno essere raggiunti e rispettati tutti gli obiettivi, obiettivi intermedi e valori indicativi stabiliti nel controprogetto indiretto all'Iniziativa sui ghiacciai.

2.1 Il controprogetto indiretto come legge quadro per la futura politica climatica della Svizzera

Il presente progetto per una «legge federale sugli obiettivi nella protezione del clima» è concepito in modo da limitarsi alle grandi linee guida che favoriscono una svolta verso emissioni nette pari a zero. Il Consiglio federale è del parere che le misure per raggiungere gli obiettivi non dovrebbero essere disciplinate nel controprogetto indiretto, bensì successivamente in primo luogo nella legge sul CO₂, come previsto anche dall'articolo 11 del progetto di atto legislativo. Tuttavia, può dichiararsi d'accordo con poche misure mirate, purché affrontino una questione concreta e puntuale che deve essere trattata quanto prima possibile per raggiungere l'obiettivo del saldo netto delle emissioni pari a zero. Le tabelle di marcia per emissioni nette pari a zero dell'industria soddisfano queste condizioni. Considerati i lunghi cicli d'investimento, la decarbonizzazione dell'economia, compresa l'estensione alle emissioni indirette prevista nel progetto, fornisce un grande valore aggiunto immediato per il raggiungimento dell'obiettivo di un saldo netto delle emissioni pari a zero entro il 2050. Con questo progetto tuttavia non viene deciso alcun aiuto finanziario a tal fine (cfr. n. 2.3) e gli articoli 6 e 7 vengono quindi cancellati. Il programma di promozione comporta costi aggiuntivi pari a 200 milioni di franchi all'anno per sei anni. Nel bilancio della Confederazione non c'è infatti margine di manovra.

Considerata la guerra in Ucraina, il Consiglio federale ritiene invece urgente il programma straordinario proposto per la sostituzione di impianti di riscaldamento a resistenza elettrica, sistemi di riscaldamento a combustibili fossili e impianti di produzione di acqua calda sanitaria (cfr. n. 2.6).

Nel terzo trimestre 2022, il Consiglio federale trasmetterà al Parlamento un messaggio concernente la revisione della legge sul CO₂ per il periodo dopo il 2024. Tale revisione rappresenterà pertanto la prima legge nel quadro del controprogetto indiretto all'Iniziativa per i ghiacciai.

³ Cfr. nota a piè di pagina 1.

⁴ www.bafu.admin.ch > Temi > Clima > Informazioni per gli specialisti > Obiettivi della politica climatica > Obiettivi di riduzione > Obiettivo 2050

2.2 Gli obiettivi dell'Accordo di Parigi

Il Consiglio federale accoglie favorevolmente il fatto che con la legge federale sugli obiettivi nella protezione del clima vengono coperti e precisati nell'articolo sullo scopo generale tutti e tre gli obiettivi dell'Accordo di Parigi del 12 dicembre 2015⁵. Questo è un passo importante per la definizione della futura politica climatica della Svizzera.

Per quanto concerne il primo obiettivo, ossia ridurre le emissioni di gas serra e impiegare tecnologie a emissioni negative, il progetto indica come fulcro nell'articolo 3 capoverso 1 il raggiungimento del saldo netto delle emissioni pari a zero in Svizzera al più tardi entro il 2050. Ma si spinge addirittura oltre e nell'articolo 3 capoverso 2 specifica che dopo il 2050 il bilancio delle emissioni deve diventare complessivamente negativo. Ciò è coerente con le più recenti conoscenze scientifiche, secondo cui il riscaldamento globale può essere limitato a 1,5 gradi Celsius con una probabilità sufficientemente elevata solo se la concentrazione di gas serra nell'atmosfera torna a diminuire. L'integrazione di obiettivi intermedi fino al 2050 nell'articolo 3 capoverso 3 è un ulteriore elemento centrale nel progetto. Insieme ai valori indicativi per la riduzione delle emissioni nei singoli settori nell'articolo 4, il progetto dà all'economia svizzera sicurezza della pianificazione e degli investimenti e riduce il rischio di futuri, costosi investimenti sbagliati. I valori indicativi nell'articolo 4 definiscono inoltre il contributo che ogni settore deve fornire all'obiettivo del saldo netto delle emissioni pari a zero.

Per raggiungere un saldo netto delle emissioni pari a zero, occorre ridurre le emissioni residue non evitabili mediante la cattura e il successivo sequestro delle emissioni di CO₂ fossile o liberato nell'ambito di processi (*Carbon Capture and Storage, CCS*) e compensarle per mezzo di tecnologie a emissioni negative (NET). Il Consiglio federale ha indicato il fabbisogno nel suo rapporto in adempimento del postulato Thorens Goumaz del 12 dicembre 2018 (18.4211 «Che rilevanza potrebbero avere le emissioni negative di CO₂ per le future politiche climatiche della Svizzera?») e nella Strategia climatica a lungo termine della Svizzera. Il fatto che secondo l'articolo 3 capoverso 5 la Confederazione e i Cantoni devono creare entro il 2050 in Svizzera e all'estero le condizioni quadro per la realizzazione di un numero sufficiente di pozzi di carbonio è conforme con il piano di misure del Consiglio federale⁶. Ma anche l'economia privata ha il ruolo decisivo di effettuare i necessari investimenti.

Inoltre, il Consiglio federale accoglie con favore il fatto che l'articolo 8 (obiettivo concernente l'adattamento ai cambiamenti climatici) e l'articolo 9 (obiettivo concernente l'orientamento dei flussi finanziari rispettoso del clima) precisano anche gli altri due obiettivi dell'Accordo di Parigi.

⁵ RS 0.814.012

⁶ Cfr. rapporto del Consiglio federale del 18 maggio 2022 «CO₂-Abscheidung und Speicherung (CCS) und Negativemissionstechnologien. Wie sie schrittweise zum langfristigen Klimaziel beitragen können» (non disponibile in italiano); www.admin.bafu.ch > Themen > Klima > Mitteilungen > 18. Mai 2022.

2.3 Aiuti finanziari alle aziende con tabelle di marcia per emissioni nette pari a zero

Con il controprogetto indiretto devono essere messe a disposizione delle aziende basi per orientare la loro attività all'obiettivo di un saldo netto delle emissioni pari a zero con cosiddette tabelle di marcia per emissioni nette pari a zero. L'elaborazione di queste tabelle di marcia resta volontaria, ma per le aziende ad alta intensità di gas serra dell'industria sono necessari incentivi supplementari. Pertanto, nel progetto posto in consultazione il 17 dicembre 2021⁷ concernente la revisione della legge sul CO₂ per il periodo dopo il 2024, il Consiglio federale ha proposto un ulteriore sviluppo del sistema svizzero di scambio di quote di emissioni (SSQE) e degli impegni di riduzione del CO₂.

In linea con il rapporto della CAPTE-N, il presente progetto di atto legislativo, e in particolare l'obbligo nell'articolo 5 capoverso 1, si concentra sulle imprese dell'industria, del commercio e dei servizi, ma non sulle aziende agricole. Poiché per l'agricoltura le sfide poste dalla riduzione delle emissioni di gas serra non sono comparabili a quelle dell'industria, il Consiglio federale comprende questa eccezione. Tuttavia, è importante che questo ambito venga affrontato con misure speciali e mirate all'obiettivo tramite la legislazione in materia di agricoltura.

2.4 Garanzia delle infrastrutture pubbliche

Il progetto deve consentire alla Confederazione di concedere tramite il credito d'impegno a tempo determinato fino al 2030 fidejussioni per coprire i rischi legati agli investimenti in infrastrutture pubbliche. Queste opere infrastrutturali pubbliche sono decisive per raggiungere l'obiettivo di un saldo netto delle emissioni pari a zero. Possono essere, ad esempio, reti termiche o gasdotti per il trasporto di CO₂.

Per la garanzia finanziaria delle reti termiche, il Consiglio federale ha proposto nella consultazione del 17 dicembre 2021 sulla revisione della legge sul CO₂ per il periodo dopo il 2024 un versamento supplementare nel fondo per le tecnologie. Per altre opere importanti come i gasdotti per il trasporto del CO₂ non sono attesi progetti rilevanti fino al 2030. In questo senso, per il Consiglio federale un'integrazione di questa misura nel controprogetto indiretto all'Iniziativa per i ghiacciai non è centrale. Il Consiglio federale esaminerà entro la fine del 2024 varie possibilità per il finanziamento di importanti infrastrutture a emissioni nette pari a zero e successivamente sottoporrà proposte concrete in relazione alla politica climatica dopo il 2030.

La prospettiva di lungo termine degli investimenti infrastrutturali è difficilmente compatibile con il credito d'impegno sessennale. Questi progetti hanno una lunga fase di pianificazione e, pertanto, potrebbero non essere autorizzati prima del 2030.

2.5 Funzione esemplare della Confederazione, dei Cantoni e dei Comuni

Secondo l'articolo 10 capoverso 1 del controprogetto indiretto, la Confederazione, i Cantoni e i Comuni devono assumere una funzione esemplare per il raggiungimento dell'obiettivo di un saldo netto delle emissioni pari a zero. Questo obiettivo viene

⁷ www.fedlex.admin.ch > Procedure di consultazione > Procedure di consultazione concluse 2021 > DATEC

precisato per l'Amministrazione federale centrale; questa dovrebbe presentare emissioni nette pari a zero entro il 2040. Oltre alle emissioni dirette e indirette, occorre considerare anche le emissioni causate da terzi a monte e a valle. Inoltre, i Cantoni devono perseguire per le loro amministrazioni centrali e le imprese parastatali l'obiettivo di emissioni nette pari a zero a partire dal 2040.

Il Consiglio federale è consapevole della funzione esemplare dell'ente pubblico e sostiene la sua integrazione nel controprogetto indiretto. L'integrazione delle emissioni indirette causerà costi supplementari per la Confederazione al momento degli acquisti (ad es. costruzione di strade).

L'Amministrazione federale si assume già oggi la sua responsabilità per la riduzione dell'effetto serra. Il 3 luglio 2019 il Consiglio federale ha adottato il «Pacchetto clima per l'Amministrazione federale», con il quale ha incaricato l'Amministrazione federale di ridurre fino al 2030 le emissioni di gas serra del 50 per cento rispetto al 2006. Le emissioni di gas serra rimanenti a partire dal 2020 devono essere pienamente compensate.

Per motivi costituzionali, il Consiglio federale propone, invece, di escludere i Comuni dalla funzione esemplare nell'articolo 10 capoverso 1 nonché nella rubrica e seguire così la minoranza commissionale Page. Tenuto conto della struttura federale della Svizzera e dell'autonomia organizzativa dei Cantoni (art. 47 cpv. 2 Cost.), la Confederazione contattata in linea di principio solo i Cantoni e non anche i Comuni, a meno che sussistano motivi importanti. Il Consiglio federale non ritiene al momento opportuno derogare a questo principio.

2.6 Programma straordinario per la sostituzione dei riscaldamenti

Il controprogetto indiretto mette a disposizione per un periodo di dieci anni fino a 200 milioni di franchi all'anno dal bilancio generale della Confederazione per la sostituzione di impianti di riscaldamento a combustibili fossili, riscaldamenti a resistenza elettrica e impianti di produzione di acqua calda sanitaria con una fonte di calore rinnovabile, una pompa di calore o un allacciamento a una rete di riscaldamento a distanza. L'incentivo finanziario dovrà favorire una sostituzione rapida di impianti di riscaldamento supplementari e quindi una riduzione delle emissioni di CO₂ del parco immobiliare e del fabbisogno di energia elettrica in inverno.

Il Consiglio federale riconosce la necessità di sostituire più rapidamente di quanto avvenuto finora gli impianti di riscaldamento problematici per il clima e per la politica di approvvigionamento. Con il suo progetto di revisione della legge sul CO₂ per il periodo dopo il 2024 posto in consultazione il 17 dicembre 2021 il Consiglio federale va in una direzione simile. Ha proposto di mettere a disposizione 40 milioni di franchi dai proventi della tassa sul CO₂ per un programma di impulso a favore della sostituzione dei sistemi di riscaldamento (art. 34 cpv. 3). A seguito della guerra in Ucraina è aumentata nettamente l'urgenza di ridurre la dipendenza dalle energie fossili. Per questa ragione il Consiglio federale accoglie con favore la proposta della Commissione di lanciare un programma straordinario per la sostituzione degli impianti di riscaldamento. A complemento delle misure previste nel progetto posto in consultazione, questo programma deve contribuire affinché molti proprietari di case possano finanziare la sostituzione del loro impianto di riscaldamento a gasolio o a gas. Per il

Consiglio federale è importante che i fondi del programma straordinario confluiscono nell'attuale Programma Edifici, per contenere quanto più possibile l'onere esecutivo.

2.7 Rapporto con altri atti normativi

Con il controprogetto indiretto, le prescrizioni di altri atti normativi federali e cantonali, in particolare nei settori CO₂, ambiente, energia, pianificazione del territorio, finanza, agricoltura, economia del legno e forestale, trasporti stradali e aerei nonché imposizione degli oli minerali, devono essere formulate e applicate in modo tale da contribuire agli obiettivi previsti in questa legge.

Il Consiglio federale accoglie fundamentalmente con favore il fatto che anche queste prescrizioni debbano contribuire al raggiungimento degli obiettivi del progetto. Tuttavia, per motivi costituzionali propone di prevedere nell'articolo 12 del progetto di atto legislativo una formulazione meno vincolante, poiché i Cantoni dispongono di competenze proprie in particolare nei settori dell'energia e della pianificazione del territorio.

In vista di un esercizio corretto dei diritti politici, secondo il Consiglio federale l'Assemblea federale dovrebbe opporre un solo atto normativo quale alternativa all'iniziativa popolare. Un controprogetto indiretto che, secondo l'articolo 15 capoverso 2, implica un ritiro o un rifiuto dell'iniziativa non è compatibile con un controprogetto diretto.

3 Proposte del Consiglio federale

Il Consiglio federale propone di approvare il progetto della CAPTE-N secondo la maggioranza commissionale, con le seguenti eccezioni:

3.1 Progetto di legge federale sugli obiettivi della protezione del clima

Art. 6

Il Consiglio federale propone la cancellazione.

Art. 7

Il Consiglio federale propone la cancellazione.

Art. 10 cpv. 1

Il Consiglio federale chiede di approvare la proposta della minoranza commissionale Page, Egger Mike, Graber, Imark, Rösti, Rüegger, Wobmann.

Art. 12 cpv. 1

Il Consiglio federale propone la versione seguente:

¹ Le prescrizioni di altri atti normativi federali e cantonali, in particolare nei settori CO₂, ambiente, energia, pianificazione del territorio, finanza, agricoltura, economia del legno ed economia forestale, trasporti stradali e aerei nonché imposizione degli oli minerali devono per quanto possibile essere formulate e applicate in modo tale da contribuire agli obiettivi previsti nella presente legge.

3.2 Progetto di decreto federale sul finanziamento della promozione di tecnologie e processi innovativi

Il Consiglio federale propone la cancellazione.