



24.xxx

**Messaggio
concernente l'iniziativa popolare «Per una politica energetica e climatica equa: investire per la prosperità, il lavoro e l'ambiente (Iniziativa per un fondo per il clima)»**

del ...

Onorevoli presidenti e consiglieri,

con il presente messaggio vi proponiamo di sottoporre l'iniziativa popolare «Per una politica energetica e climatica equa: investire per la prosperità, il lavoro e l'ambiente (Iniziativa per un fondo per il clima)» al voto del Popolo e dei Cantoni con la raccomandazione di respingerla.

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

...

In nome del Consiglio federale svizzero:

La presidente della Confederazione, Karin Keller-Sutter

Il cancelliere della Confederazione, Viktor Rossi

Compendio

L'iniziativa popolare federale «Per una politica energetica e climatica equa: investire per la prosperità, il lavoro e l'ambiente (Iniziativa per un fondo per il clima)» intende istituire un fondo federale allo scopo di rafforzare la protezione del clima e la produzione energetica nazionale. Il Consiglio federale riconosce la grande necessità di investimenti per raggiungere l'obiettivo del saldo netto delle emissioni pari a zero entro il 2050. Respinge tuttavia l'iniziativa in quanto i suoi scopi principali sono già considerati dall'ulteriore sviluppo della legislazione in materia di politica climatica e poiché punta esclusivamente su ingenti sussidi federali. Inoltre, il fondo per il clima richiesto potrebbe indebolire il freno all'indebitamento e costituire un onere eccessivo per il bilancio della Confederazione.

Contenuto dell'iniziativa

L'iniziativa popolare federale «Per una politica energetica e climatica equa: investire per la prosperità, il lavoro e l'ambiente (Iniziativa per un fondo per il clima)» è stata depositata il 22 febbraio 2024 con 102 354 firme valide.

L'iniziativa intende rafforzare la protezione del clima e la produzione energetica nazionale attraverso investimenti pubblici supplementari con l'obiettivo di lottare contro il riscaldamento climatico e le sue conseguenze conformemente agli accordi internazionali sul clima. Il sostegno finanziario riguarda in particolare la decarbonizzazione dei trasporti, degli edifici e dell'economia, l'efficienza energetica, la sicurezza dell'approvvigionamento, il potenziamento delle energie rinnovabili, le necessarie misure di formazione, i pozzi di carbonio sostenibili e naturali e il rafforzamento della biodiversità.

A tale scopo deve essere istituito un fondo alimentato annualmente dal bilancio della Confederazione con mezzi pari almeno allo 0,5 e al massimo all'1 per cento del prodotto interno lordo. Nel 2023 queste percentuali sarebbero corrisposte a un importo compreso tra i 3,9 e i 7,7 miliardi di franchi mentre, secondo le stime, nel 2030, possibile anno di introduzione, corrisponderebbero a una cifra compresa tra i 4,8 e i 9,5 miliardi di franchi. L'iniziativa non precisa come il fondo dovrebbe interagire concretamente con i finanziamenti già in essere, ovvero se e in quale misura tali mezzi debbano essere messi a disposizione in aggiunta alle uscite attuali per gli scopi da sostenere.

Pregi e difetti dell'iniziativa

In linea di principio, l'iniziativa persegue lo stesso scopo del Consiglio federale, ossia lottare contro il riscaldamento climatico conformemente all'Accordo di Parigi. L'obiettivo del Consiglio federale di ridurre entro il 2050 le emissioni di gas serra in Svizzera a un saldo netto pari a zero, deciso nel 2019, è stato sancito nella legge sul clima e sull'innovazione approvata dal Popolo nel 2023. Il quadro giuridico esistente obbliga già il Consiglio federale a presentare per tempo le misure per raggiungere gli obiettivi climatici della Svizzera. Il Consiglio federale e il Parlamento adempiono a questo obbligo con diversi progetti di legge.

Il Consiglio federale riconosce la grande necessità di investimenti per la protezione del clima e la riconversione del sistema di approvvigionamento energetico cui fa riferimento l'iniziativa.

Tuttavia, il Consiglio federale ritiene che l'approccio scelto dai promotori dell'iniziativa si spinga troppo oltre. In primo luogo, la Svizzera mette già a disposizione ampie risorse per la protezione del clima, la riconversione del sistema energetico e la biodiversità. Con le misure di promozione e sostegno esistenti e con quelle che entrano in vigore nel 2025, la Confederazione dispone di circa 2 miliardi di franchi all'anno per la riconversione del sistema energetico e la lotta contro i cambiamenti climatici e le loro conseguenze, anche tenendo conto delle possibili riduzioni dovute al pacchetto di sgravio per il bilancio della Confederazione, come pure di ulteriori 600 milioni di franchi all'anno per la salvaguardia e la promozione della biodiversità. La revisione della legge sul CO₂, la legge sul clima e sull'innovazione e la legge federale su un approvvigionamento elettrico sicuro con le energie rinnovabili tengono già conto dello scopo principale dell'iniziativa. Un nuovo fondo non è pertanto necessario.

In secondo luogo, l'iniziativa prevede che i versamenti nel fondo possano essere finanziati aumentando il debito. Ciò comporterebbe tuttavia un ulteriore indebitamento della Confederazione e indebolirebbe il freno all'indebitamento sancito nella Costituzione federale. Se invece il fondo dovesse essere finanziato con entrate supplementari, per attuare l'iniziativa sarebbe probabilmente necessario un aumento delle imposte, che potrebbe gravare su economie domestiche e imprese. Il fondo richiesto dall'iniziativa sarebbe sovradimensionato, sia sul piano tematico che finanziario, e costituirebbe un onere eccessivo per il bilancio della Confederazione.

A differenza di un fondo che accorpa tutte le finalità di promozione, il percorso attualmente intrapreso, grazie a una combinazione di strumenti sanciti in una serie di leggi specifiche, consente una promozione mirata e commisurata alle esigenze, nonché l'adozione di ulteriori misure conformi al principio di causalità. Se necessario, inoltre, il Parlamento può decidere in qualsiasi momento, democraticamente, nuovi mezzi di promozione o regolamenti o adeguare quelli esistenti.

Proposta del Consiglio federale

Il Consiglio federale chiede pertanto alle Camere federali di sottoporre l'iniziativa popolare al voto del Popolo e dei Cantoni senza controprogetto diretto o indiretto, con la raccomandazione di respingerla.

Indice

| | |
|--|-----------|
| Compendio | 2 |
| 1 Aspetti formali e validità dell’iniziativa | 5 |
| 1.1 Testo dell’iniziativa | 5 |
| 1.2 Riuscita formale e termini di trattazione | 6 |
| 1.3 Validità | 6 |
| 2 Genesi dell’iniziativa | 6 |
| 2.1 Contesto internazionale | 6 |
| 2.2 Contesto politico dell’iniziativa | 7 |
| 2.3 Importanti politiche settoriali con riferimento all’iniziativa e relative misure di promozione nazionali | 9 |
| 2.3.1 Politica climatica ed energetica | 9 |
| 2.3.2 Politica della biodiversità | 14 |
| 2.3.3 Politica in materia di formazione | 15 |
| 3 Scopi e tenore dell’iniziativa | 17 |
| 3.1 Scopi dell’iniziativa | 17 |
| 3.2 Tenore della normativa proposta | 17 |
| 3.3 Interpretazione e commento del testo dell’iniziativa | 18 |
| 3.3.1 Art. 103a Promozione di una politica energetica e climatica socialmente equa | 18 |
| 3.3.2 Disposizione transitoria (art. 197 n. 15) | 20 |
| 4 Valutazione dell’iniziativa | 23 |
| 4.1 Valutazione degli scopi dell’iniziativa | 23 |
| 4.2 Ripercussioni in caso di accettazione | 24 |
| 4.2.1 Ripercussioni sul raggiungimento degli obiettivi climatici e sull’ambiente | 24 |
| 4.2.2 Ripercussioni per la Confederazione <i>Ripercussioni finanziarie</i> | 25 |
| 4.2.3 Ripercussioni per i Cantoni | 27 |
| 4.2.4 Ripercussioni sull’economia | 27 |
| 4.2.5 Ripercussioni sulla società | 29 |
| 4.3 Pregi e difetti dell’iniziativa | 29 |
| 4.4 Compatibilità con gli obblighi internazionali della Svizzera | 30 |
| 5 Conclusioni | 31 |

Messaggio

1 Aspetti formali e validità dell'iniziativa

1.1 Testo dell'iniziativa

L'iniziativa popolare «Per una politica energetica e climatica equa: investire per la prosperità, il lavoro e l'ambiente (Iniziativa per un fondo per il clima)» ha il tenore seguente:

La Costituzione federale¹ è modificata come segue:

Art. 103a *Promozione di una politica energetica e climatica socialmente equa*

¹ La Confederazione, i Cantoni e i Comuni lottano contro il riscaldamento climatico di origine umana e le sue conseguenze sociali, ecologiche ed economiche conformemente agli accordi internazionali sul clima. Provvedono a un finanziamento e a un'attuazione socialmente equi delle misure.

² La Confederazione sostiene in particolare:

- a. la decarbonizzazione dei trasporti, degli edifici e dell'economia;
- b. l'impiego parsimonioso ed efficiente dell'energia, la sicurezza dell'approvvigionamento e il potenziamento delle energie rinnovabili;
- c. le necessarie misure di formazione, formazione continua e riqualificazione, compresi i contributi finanziari destinati a compensare la perdita di guadagno durante il periodo di formazione;
- d. i pozzi di carbonio sostenibili e naturali;
- e. il rafforzamento della biodiversità, segnatamente al fine di lottare contro le conseguenze del riscaldamento climatico.

³ Per finanziare i propri progetti e fornire contributi finanziari ai progetti dei Cantoni, dei Comuni e di terzi, la Confederazione dispone di un fondo di investimento. Il fondo o terzi incaricati dalla Confederazione possono inoltre concedere crediti, garanzie e fidejussioni.

⁴ La legge disciplina i dettagli.

Art. 197 n. 15²

15. Disposizione transitoria dell'articolo 103a (Promozione di una politica energetica e climatica socialmente equa)

La Confederazione alimenta il fondo di cui all'articolo 103a capoverso 3 ogni anno fino al 2050, al più tardi a partire dal terzo anno dopo l'accettazione di detto articolo

¹ RS 101

² Il numero definitivo della presente disposizione transitoria sarà stabilito dalla Cancelleria federale dopo la votazione popolare.

da parte del Popolo e dei Cantoni, con mezzi pari almeno allo 0,5 e al massimo all'1 per cento del prodotto interno lordo. Questo importo non è contabilizzato nell'importo massimo delle uscite totali da stanziare nel preventivo secondo l'articolo 126 capoverso 2. Può essere ridotto in misura adeguata quando la Svizzera ha raggiunto i suoi obiettivi climatici nazionali e internazionali.

1.2 Riuscita formale e termini di trattazione

L'Iniziativa per un fondo per il clima è stata sottoposta a esame preliminare dalla Cancelleria federale il 23 agosto 2022³ e depositata il 22 febbraio 2024 con le firme necessarie.

Con decisione dell'8 aprile 2024, la Cancelleria federale ne ha constatato la riuscita formale con 102 354 firme valide⁴.

L'iniziativa si presenta sotto forma di progetto elaborato. Il Consiglio federale non presenta alcun controprogetto, né diretto né indiretto. Secondo l'articolo 97 capoverso 1 lettera a della legge del 13 dicembre 2002⁵ sul Parlamento (LParl), il Consiglio federale deve quindi presentare all'Assemblea federale un disegno di decreto e il relativo messaggio entro il 22 febbraio 2025. Secondo l'articolo 100 LParl, l'Assemblea federale decide in merito alla raccomandazione di voto entro il 22 agosto 2026.

1.3 Validità

L'iniziativa soddisfa le condizioni di validità previste dall'articolo 139 capoverso 3 della Costituzione federale⁶ (Cost.):

- a. è formulata sotto forma di progetto completamente elaborato e soddisfa le esigenze di unità della forma;
- b. tra i singoli elementi dell'iniziativa sussiste un nesso materiale e pertanto soddisfa le esigenze di unità della materia;
- c. l'iniziativa non viola alcuna disposizione cogente del diritto internazionale e pertanto rispetta le esigenze di compatibilità con il diritto internazionale.

2 Genesi dell'iniziativa

2.1 Contesto internazionale

In risposta ai cambiamenti climatici, il 12 dicembre 2015 la comunità internazionale ha approvato l'Accordo di Parigi (Accordo sul clima)⁷, il primo strumento di diritto

³ FF 2022 2070

⁴ FF 2024 808

⁵ RS 171.10

⁶ RS 101

⁷ RS 0.814.012

internazionale che obbliga tutti gli Stati che lo hanno ratificato ad adottare provvedimenti volti a ridurre le emissioni di gas serra in primo luogo nel proprio Paese e a raggiungere un saldo netto pari a zero a lungo termine. L'obiettivo perseguito è mantenere il riscaldamento globale nettamente al di sotto della soglia critica di 2 gradi, puntando a limitare lo stesso a 1,5 gradi. Per «emissioni nette pari a zero» si intende un bilancio neutro dei gas serra, ossia non è consentito emettere una quantità di gas serra maggiore di quella che può essere assorbita da sistemi di stoccaggio naturali e tecnici in modo sicuro e permanente. Oltre a una riduzione globale delle emissioni di CO₂ e di altri gas serra (prevenzione e riduzione), l'obiettivo di emissioni nette pari a zero richiede anche l'impiego di sistemi di stoccaggio naturali e tecnici (i cosiddetti pozzi di carbonio) per compensare le emissioni inevitabili o difficilmente evitabili (riduzione della concentrazione di CO₂ nell'atmosfera mediante rimozione e sequestro).

La decarbonizzazione dei trasporti, degli edifici e dell'economia, la riconversione del settore energetico e il potenziamento delle tecnologie per la rimozione e il sequestro del CO₂ rappresentano sfide importanti e richiedono notevoli investimenti.

2.2 Contesto politico dell'iniziativa

La legislazione svizzera sul clima viene ampliata periodicamente in conformità con gli impegni internazionali. In attuazione del Protocollo di Kyoto dell'11 dicembre 1997⁸ della Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici e dell'Accordo sul clima, la vigente legge sul CO₂ del 23 dicembre 2011⁹ stabilisce che entro il 2020 le emissioni di gas serra in Svizzera devono essere ridotte globalmente del 20 per cento rispetto al 1990 e fino al 2024 di un ulteriore 1,5 per cento ogni anno. L'inventario dei gas a serra per il 2020, pubblicato l'11 aprile 2022, ha evidenziato che l'obiettivo di riduzione previsto dalla legge non è stato raggiunto di misura, attestandosi al 19 per cento¹⁰. Tuttavia, secondo l'inventario dei gas serra del 15 aprile 2024, nel 2022 le emissioni erano inferiori del 24 per cento rispetto al 1990, nonostante la forte crescita demografica, il che significa che le riduzioni ottenute rientrano ancora nel quadro legislativo previsto attualmente in vigore.

Con la ratifica dell'Accordo sul clima il 6 ottobre 2017, la Svizzera si è impegnata a livello internazionale a dimezzare le sue emissioni di gas serra entro il 2030 e a ridurle in media del 35 per cento negli anni 2021–2030 rispetto al 1990.

Il 18 giugno 2023 il Popolo ha approvato la legge federale del 30 settembre 2022¹¹ sugli obiettivi in materia di protezione del clima, l'innovazione e il rafforzamento della sicurezza energetica (LOCli), in vigore dal 1° gennaio 2025. Conformemente all'Accordo sul clima, la LOCli sancisce l'obiettivo di ridurre a zero le emissioni di gas serra della Svizzera entro il 2050 (cosiddetto obiettivo del saldo netto pari a zero)

⁸ RS 0.814.011

⁹ RS 641.71

¹⁰ Informazioni dettagliate e statistiche sulle emissioni di gas serra della Svizzera sono disponibili al seguente indirizzo: www.bafu.admin.ch > Temi > Clima > Dati, indicatori e carte > Dati > Inventario dei gas serra.

¹¹ RU 2023 655

e definisce un percorso di riduzione fino al 2050. La LOCl è concepita come legge quadro. Gli obiettivi di politica climatica sono attuati nelle leggi speciali, in particolare nella legge sul CO₂. Prende in considerazione anzitutto i settori edifici, trasporti e industria, responsabili della maggior parte delle emissioni di gas serra in Svizzera.

La modifica del 15 marzo 2024¹² della legge sul CO₂ per il periodo a partire dal 2025, decisa dal Parlamento, sancisce l'obiettivo di dimezzare le emissioni di gas serra entro il 2030 e di ridurle in media del 35 per cento negli anni 2021–2030 rispetto al 1990. La revisione apporta innovazioni e miglioramenti in particolare nei settori della decarbonizzazione dell'industria e dell'aviazione, nonché dell'adattamento ai cambiamenti climatici. Anch'essa è entrata in vigore il 1° gennaio 2025¹³.

Per raggiungere gli obiettivi climatici, i vettori energetici fossili devono essere sostituiti in larga misura da elettricità prodotta in modo ecologico, in particolare nei settori dei trasporti e del riscaldamento. Ciò richiede una rapida espansione della produzione di energia da fonti rinnovabili. La legge federale del 29 settembre 2023¹⁴ su un approvvigionamento elettrico sicuro con le energie rinnovabili, approvata dal Popolo svizzero il 9 giugno 2024, pone le basi affinché la Svizzera produca rapidamente più elettricità da fonti rinnovabili quali acqua, sole, vento e biomassa. La legge prevede sia strumenti di promozione sia nuove norme per la produzione, il trasporto, lo stoccaggio e il consumo di energia elettrica e introduce una riserva obbligatoria per l'energia idroelettrica.

Un elemento chiave della politica climatica ed energetica della Svizzera è rappresentato dalle misure di promozione e sostegno, le più importanti delle quali sono descritte al numero 2.3.

L'idea di un fondo per il clima non è nuova. La sua creazione era prevista nell'ambito della revisione totale della legge sul CO₂ per il periodo successivo al 2020, adottata dal Parlamento il 25 settembre 2020. Poiché il 13 giugno 2021 il Popolo svizzero¹⁵ ha respinto la legge, è stato respinto anche il fondo per il clima proposto.

Il 9 aprile 2024, nel caso «Verein KlimaSeniorinnen Schweiz and Others v. Switzerland»¹⁶, la Corte europea dei diritti dell'uomo (CEDU) ha constatato una violazione dell'articolo 8 (Diritto al rispetto della vita privata e familiare) della Convenzione del 4 novembre 1950¹⁷ per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali. Il Consiglio federale ha discusso la sentenza nella sua seduta del 28 agosto 2024¹⁸. Ritieni che la Svizzera soddisfi i requisiti di politica climatica illustrati nella stessa. In particolare, con la revisione della legge sul CO₂, la Svizzera ha definito una serie di misure per raggiungere i propri obiettivi climatici per il 2030.

¹² RU 2024 376

¹³ RU 2024 376 n. III

¹⁴ FF 2023 2301

¹⁵ FF 2021 2135

¹⁶ Corte EDU, application no. 53600/20

¹⁷ RS 0.101

¹⁸ Cfr. www.admin.ch > Documentazione > Comunicati stampa > Il Consiglio federale si esprime in merito alla sentenza della Corte EDU sulla protezione del clima. Cfr. anche la [valutazione tecnica dell'UFAM](#), disponibile in tedesco e francese all'indirizzo: www.bafu.admin.ch > Themen > Thema Klima > Fachinformationen > Internationales > EGMR-Urteil über den Klimaschutz.

2.3 **Importanti politiche settoriali con riferimento all’iniziativa e relative misure di promozione nazionali**

2.3.1 **Politica climatica ed energetica**

Strumenti e misure di promozione nazionali nel settore del clima e dell’energia

La LOcli prevede due strumenti di promozione a tempo determinato. Si tratta in primo luogo di un programma d’impulso per la sostituzione degli impianti di riscaldamento elettrici o alimentati con olio o gas nonché per il miglioramento dell’efficienza energetica negli edifici (al massimo fr. 2 mia. per 10 anni, cfr. la modifica del 30 settembre 2022¹⁹ dell’art. 50a della legge del 30 settembre 2016²⁰ sull’energia [LEne]). In secondo luogo è previsto un programma industriale per l’impiego di tecnologie e processi innovativi a basse emissioni (al massimo fr. 1,2 mia. per 6 anni, cfr. art. 6 LO-Cli). Nel complesso, per i due programmi sono quindi previsti al massimo 3,2 miliardi di franchi fino al 2034.

La legge sul CO₂ prevede un’ampia gamma di misure. Tra gli strumenti di economia di mercato vi sono la tassa sul CO₂ applicata ai combustibili fossili (con possibilità di esenzione in caso di contestuale impegno di riduzione per le imprese) e il sistema di scambio di quote di emissioni, che limita le emissioni di gas serra degli impianti industriali che ne generano in quantità maggiore. Entrambi gli strumenti di economia di mercato aumentano i costi delle emissioni di CO₂, incentivando in tal modo chi le genera a consumare in modo più parsimonioso e a utilizzare in misura maggiore vettori energetici rispettosi del clima. In questo modo si ottiene una riduzione delle emissioni conveniente in termini di costi. Inoltre, la legge sul CO₂ contiene prescrizioni come quelle sulle emissioni per i nuovi veicoli e l’obbligo di compensazione per gli importatori di carburanti fossili, il fondo per le tecnologie, come pure sostegni finanziari mirati e garanzie come il Programma Edifici di Confederazione e Cantoni. Il fondo per le tecnologie garantisce prestiti alle imprese svizzere i cui prodotti e processi innovativi consentono di ridurre le emissioni di gas serra (art. 35 cpv. 1 della legge sul CO₂ riveduta).

Con la revisione della legge sul CO₂, entrata in vigore all’inizio del 2025, si introducono nuovi strumenti di promozione, come l’impiego a destinazione vincolata dei proventi derivanti dalla vendita all’asta dei diritti di emissione di impianti per l’adattamento ai cambiamenti climatici e per misure di decarbonizzazione nell’industria (art. 37b della legge sul CO₂ riveduta). In totale, la revisione della legge sul CO₂ prevede lo stanziamento di mezzi di promozione per un importo di 587–592 milioni di franchi all’anno, pari a circa 3,5 miliardi di franchi per l’intero periodo 2025–2030.

Nella seduta del 20 settembre 2024, il Consiglio federale ha definito i valori di riferimento di un pacchetto di sgravio per il bilancio della Confederazione²¹. Tra le misure

¹⁹ RU 2023 655

²⁰ RS 730.0

²¹ Cfr. www.admin.ch > Documentazione > Comunicati stampa > Il Consiglio federale definisce i valori di riferimento del pacchetto di sgravio per il bilancio della Confederazione.

di sgravio vi sono anche l'assegnazione della priorità ai sussidi per la politica climatica ed energetica, con la possibilità di ridurre di varie centinaia di milioni di franchi i fondi impiegati dalla Confederazione. La procedura di consultazione è stata avviata a gennaio 2025.

Per quel che riguarda l'adattamento ai cambiamenti climatici, i mezzi di promozione summenzionati devono essere utilizzati per adottare misure volte a ridurre al minimo i rischi del cambiamento climatico in Svizzera nonché a proteggere le persone, i beni materiali e le basi della vita. In primo piano figurano sfide di natura intersettoriale, come l'aumento dello stress dovuto alle elevate temperature, della siccità in estate o delle forti precipitazioni. Sulla base dell'articolo 8 LOcli, viene lanciata una rete per l'adattamento ai cambiamenti climatici al fine di rafforzare il trasferimento di conoscenze e il radicamento di basi e strategie a tutti i livelli delle istituzioni e dell'economia.

Strettamente collegata alla politica climatica è la politica energetica, poiché costituisce la base per una decarbonizzazione completa. La Confederazione promuove quindi investimenti volti a potenziare le energie rinnovabili. Lo strumento più importante a tale scopo è il Fondo per il supplemento rete, che mette a disposizione circa 1,3 miliardi di franchi all'anno per misure di promozione della produzione di elettricità rinnovabile, per misure di efficienza elettrica e per il risanamento delle acque (art. 37 LEne). Il Fondo è alimentato con un supplemento rete di 2,3 centesimi per chilowattora, pagati dai consumatori svizzeri. La nuova legge federale del 29 settembre 2023²² su un approvvigionamento elettrico sicuro con le energie rinnovabili proroga fino al 2035 gli strumenti di promozione esistenti per la produzione di elettricità da fonti rinnovabili, ad esempio i contributi finanziari per gli impianti fotovoltaici sugli edifici, e li struttura in modo più aderente al mercato. Una delle novità è che ora il Fondo può indebitarsi per coprire picchi di finanziamento.

L'Ufficio federale dell'energia (UFE) promuove inoltre progetti innovativi a favore del clima nel settore energetico, tra cui progetti pilota e di dimostrazione (ca. fr. 20 mio. all'anno, cfr. art. 49 LEne) o lo strumento di promozione della ricerca «Swiss Energy Research for the Energy Transition» (SWEET) (fr. 136,4 mio. per il periodo 2021–2032)²³. Il Consiglio federale ha in programma di affiancare a SWEET il nuovo strumento di promozione «Swiss Energy Research for the Energy Transition and Emissions Reduction» (SWEETER)²⁴. Infine, anche il programma nazionale SvizzeraEnergia contribuisce con 48 milioni di franchi all'anno al settore dell'efficienza energetica e delle energie rinnovabili, parte dei quali vengono utilizzati per la formazione e la formazione continua di personale qualificato. Complessivamente, quindi, il bilancio della Confederazione mette a disposizione ulteriori 100 milioni di franchi all'anno per lo sviluppo e l'applicazione di tecnologie rispettose del clima nel

²² FF 2023 2301

²³ Cfr. messaggio e disegno di decreto federale del 26 febbraio 2020 concernente un credito d'impegno per lo strumento di promozione della ricerca SWEET (Swiss Energy Research for the Energy Transition) per gli anni 2021–2032, FF 2020 1727

²⁴ Cfr. messaggio del 21 febbraio 2024 relativo al decreto federale concernente un credito d'impegno per lo strumento di promozione della ricerca SWEETER (Swiss Energy Research for the Energy Transition and Emissions Reduction) per gli anni 2025–2036, FF 2024 587

settore energetico e per l'efficienza energetica (esclusa la ricerca di base e del settore pubblico).

L'elenco sopra riportato comprende un importo totale stanziato dalla Confederazione di circa 2 miliardi di franchi all'anno per la promozione nel settore del clima e dell'energia, anche tenendo conto delle possibili riduzioni dovute al pacchetto di sgravio per il bilancio della Confederazione. A ciò si aggiungono le agevolazioni fiscali per carburanti rinnovabili, gas naturale e gas liquido (art. 12b–12d della legge del 21 giugno 1996²⁵ sull'imposizione degli oli minerali), pari a un importo stimato di 200 milioni di franchi all'anno. In totale, ciò corrisponde a poco meno dello 0,3 per cento del PIL.

Contributi svizzeri al finanziamento internazionale nei settori clima e ambiente

Con l'articolo 9 dell'Accordo sul clima, la Svizzera si è impegnata a sostenere i Paesi in via di sviluppo nel raggiungimento dei loro obiettivi climatici e nell'attuazione delle misure di protezione del clima.

Dal 2010, nell'ambito della Convenzione quadro dell'ONU sui cambiamenti climatici e dell'Accordo sul clima, i Paesi industrializzati si sono impegnati congiuntamente a mobilitare 100 miliardi di dollari all'anno da fonti pubbliche e private per il periodo 2020–2025 con l'obiettivo di sostenere misure di protezione del clima nei Paesi in via di sviluppo. Nell'ambito del Quadro globale sulla biodiversità, nel 2022 le parti si sono impegnate ad aumentare i finanziamenti internazionali per la biodiversità da fonti pubbliche e private dei Paesi industrializzati a favore dei Paesi in via di sviluppo, fino a raggiungere 30 miliardi di dollari entro il 2030²⁶.

Il 10 maggio 2017, sulla base delle emissioni di gas serra (secondo il principio di causalità) e del rendimento economico della Svizzera rispetto agli altri Stati partecipanti, il Consiglio federale ha stabilito che l'equo contributo della Svizzera all'obiettivo di finanziamento congiunto si situa tra i 450 e i 600 milioni di franchi all'anno²⁷. Nel 2022 la Svizzera ha stanziato circa 711 milioni di franchi da fonti pubbliche e private per l'attuazione di misure di protezione del clima nei Paesi in via di sviluppo, superando nettamente l'equo contributo stabilito dal Consiglio federale.

In occasione della 29a Conferenza mondiale sul clima del novembre 2024, è stato adottato un nuovo obiettivo finanziario collettivo per il periodo successivo al 2025. I Paesi hanno trovato un'intesa su un nuovo obiettivo pari a 300 miliardi di dollari all'anno da raggiungere entro il 2035. Presumibilmente il Consiglio federale fisserà l'equo contributo della Svizzera al nuovo obiettivo nell'estate del 2025.

Promozione statale all'estero di misure di riduzione delle emissioni e di adattamento

A livello internazionale si osserva una tendenza a un'ampia promozione statale di misure di riduzione delle emissioni e di adattamento, come illustrano gli esempi di

²⁵ RS 641.61

²⁶ Cfr. Quadro globale sulla biodiversità di Kunming-Montreal del dicembre 2022, consultabile all'indirizzo: www.cbd.int/article/cop15-cbd-press-release-final-19dec2022

²⁷ . Cfr. www.parlamento.ch > 15.3798 > Rapporto in adempimento del postulato del 2 luglio 2015 della Commissione della politica estera del Consiglio nazionale (disponibile in tedesco e francese).

seguito riportati. Le relative uscite sono spesso finanziate attraverso un ulteriore indebitamento.

In *Germania* il Fondo per il clima e la trasformazione è lo strumento centrale istituito dal Governo federale per sostenere la transizione energetica e le misure di protezione del clima²⁸. I mezzi finanziari del Fondo sono giuridicamente ed economicamente separati dal bilancio federale. È alimentato dalle quote che riceve dal sistema di scambio di quote di emissioni dell'UE (SSQE UE) e dalla tassazione del CO₂ nell'ambito dello scambio di quote di emissioni nazionale²⁹. Le uscite sono state di circa 30 miliardi di euro all'anno nel 2022 e nel 2023, pari allo 0,7 per cento del PIL tedesco (4221 mia. di euro) nel 2023³⁰. Per il 2024 sono previsti quasi 49 miliardi di euro. Nel 2024 i mezzi vengono utilizzati per potenziare le energie rinnovabili, espandere un'economia dell'idrogeno, sviluppare la microelettronica nell'industria, sviluppare ulteriormente la mobilità elettrica, compreso l'ampliamento dell'infrastruttura di ricarica, per i finanziamenti federali nel settore degli edifici nonché per misure di sgravio volte a ridurre la spesa energetica per i cittadini e le imprese ad alto consumo energetico nella concorrenza internazionale.

Negli *Stati Uniti* l'*Inflation Reduction Act* (IRA) adottato nell'agosto 2022 contiene, tra le altre cose, il più importante programma di investimenti del Paese a favore della protezione del clima. Entro il 2032 saranno messi a disposizione circa 370 miliardi di dollari sotto forma di sussidi, accrediti d'imposta e prestiti. Si promuovono inoltre l'espansione delle capacità di produzione di energia rinnovabile, misure di efficienza energetica nelle economie domestiche e misure per ridurre le emissioni di centrali a gas e a carbone, nonché di aziende agricole, porti e Comuni. L'IRA prevede anche la promozione di energia nucleare e tecnologie per la rimozione e il sequestro di CO₂. Sono altresì previsti accrediti d'imposta per gli investimenti in energia eolica e solare e per l'acquisto di veicoli elettrici³¹.

Nell'*Unione europea* si contano vari programmi di sostegno e promozione³². Uno strumento fondamentale è il Fondo UE per l'innovazione, che sostiene tecnologie innovative per la decarbonizzazione del settore SSQE³³. Il Fondo è finanziato con i proventi delle vendite all'asta del sistema SSQE UE e nel periodo di scambio in corso

²⁸ Cfr. Comunicazione del 21.12.2023 del Ministero federale tedesco dell'economia e della protezione climatica, disponibile all'indirizzo: www.bmwi.de > Der Klima- und Transformationsfonds 2024: Entlastung schaffen, Zukunftsinvestitionen sichern, Transformation gestalten.

²⁹ Cfr. Comunicato stampa del 09.08.2023 del Ministero federale delle finanze tedesco, consultabile all'indirizzo: www.bundesfinanzministerium.de > Der Klima- und Transformationsfonds: Gezielt und technologieoffen in die Transformation unseres Landes investieren.

³⁰ www.statistikportal.de > vgrdl > Ergebnisse-Länderebene > Bruttoinlandsprodukt-Bruttowertschoepfung > BIP

³¹ Cfr. The White House: Inflation Reduction Act Guidebook| Clean Energy. Consultabile all'indirizzo: www.whitehouse.gov > clean energy; IEA (2024) Inflation Reduction Act of 2022. Consultabile all'indirizzo: <https://www.iea.org/policies/16156-inflation-reduction-act-of-2022>.

³² Cfr. www.umweltbundesamt.de > «Der EU-Innovationsfonds im Zusammenspiel mit anderen Förderprogrammen in Deutschland und der EU», *CLIMATE CHANGE* 08/2022, Projektnummer 133718.

³³ Cfr. Commissione europea: Innovation Fund. Consultabile all'indirizzo: <https://climate.ec.europa.eu> > Home > EU Action > EU funding for climate action > Innovation Fund.

(2020–2030) dispone di circa 38 miliardi di euro. Può mettere a disposizione mezzi di promozione stimati tra 1 e 1,5 miliardi di euro all’anno, per il 2024 addirittura 4 miliardi di euro³⁴. Il Fondo sarà ampliato ulteriormente nell’ambito della revisione del sistema SSQE UE.

Al fine di mitigare l’impatto sociale del previsto ampliamento del sistema SSQE per edifici e trasporti, l’UE intende inoltre destinare circa il 25 per cento delle entrate derivanti dalla vendita dei diritti di emissione a un nuovo fondo sociale per il clima. I mezzi finanziari di tale fondo (in totale almeno 87 mia. di euro nel periodo 2026–2032) sono quindi a disposizione degli Stati membri per promuovere investimenti nel settore degli edifici e in quello della mobilità a basse emissioni. Tra gli investimenti figurano, ad esempio, le ristrutturazioni edilizie e la sostituzione dei sistemi di riscaldamento a combustibili fossili. Sono previsti anche sostegni diretti al reddito. Il sostegno è destinato a economie domestiche a basso reddito, a piccole imprese e a utenti dei trasporti che non hanno accesso a servizi energetici di base o che devono affrontare costi di trasporto elevati o hanno un accesso limitato a mezzi di trasporto con prezzi abbordabili³⁵.

Come gli Stati Uniti e l’UE, anche la **Cina** stanziava ingenti investimenti pubblici nella riconversione dell’approvvigionamento energetico per il rilancio della crescita economica³⁶. La Cina sta investendo più di ogni altro Paese nelle energie rinnovabili, nella ricerca e nello sviluppo ed è ormai una pioniera della mobilità elettrica³⁷.

Mentre sia gli Stati Uniti che la Cina effettuano ingenti investimenti nella riconversione del loro approvvigionamento energetico, gli strumenti basati sui prezzi come le tasse d’incentivazione sul CO₂ o i sistemi di scambio di quote di emissioni rivestono attualmente un ruolo di minore rilievo in entrambi i Paesi. Rispetto alla Svizzera, la quota di emissioni cui è abbinata una tassa per il CO₂ è inferiore, e in particolare lo è l’entità della tassazione³⁸.

³⁴ Cfr. Commissione europea: [Innovation Fund 2023 Call](#). Consultabile all’indirizzo: [www.cinea.ec.europa.eu](#) > Funding opportunities > Calls for proposals.

³⁵ Cfr. Comunicato stampa del 25.04.2023 del Consiglio dell’Unione europea, consultabile all’indirizzo: [www.consilium.europa.eu/it](#) > Notizie e media > Comunicati stampa > «[Pronti per il 55%](#)»: il Consiglio adotta atti legislativi chiave verso gli obiettivi climatici del 2030. Cfr. anche Commissione europea: Social Climate Fund, consultabile all’indirizzo: [https://climate.ec.europa.eu](#) > EU Action > EU Emissions Trading System (EU ETS) > Social Climate Fund.

³⁶ Cfr. Center for Research on Energy and Clean Air (2024): Clean energy was top driver of China’s economic growth in 2023, consultabile all’indirizzo: [www.carbonbrief.org](#). > Analysis: Clean energy was top driver of China’s economic growth in 2023.

³⁷ Cfr. Agenzia internazionale dell’energia (2024), World Energy Investment 2024, consultabile all’indirizzo: [www.iea.org](#) > Reports > World Energy Investment 2024.

³⁸ Cfr. OCSE (2024), Effective Carbon Rates 2023. Pricing Greenhouse Gas Emissions through Taxes and Emissions Trading, consultabile all’indirizzo: [www.oecd.org](#) > Publications > Effective Carbon Rates 2023.

2.3.2 **Politica della biodiversità**

La Costituzione svizzera vincola già la Confederazione Svizzera a impegnarsi per la conservazione duratura delle basi naturali della vita (art. 2 cpv. 4 Cost.). La Confederazione e i Cantoni operano a favore di un rapporto durevolmente equilibrato tra la natura, la sua capacità di rinnovamento e la sua utilizzazione da parte dell'uomo (art. 73 Cost.). La Confederazione emana prescrizioni sulla protezione dell'uomo e del suo ambiente naturale da effetti nocivi o molesti (art. 74 cpv. 1 Cost.). La Costituzione stabilisce che l'esecuzione delle prescrizioni compete ai Cantoni, per quanto la legge non la riservi alla Confederazione (art. 74 cpv. 3 Cost.). Anche diverse leggi federali contengono importanti disposizioni per la protezione della biodiversità³⁹.

Gli obiettivi ambientali per l'agricoltura derivati dal diritto ambientale fissano, tra l'altro, obiettivi per la biodiversità⁴⁰. La Strategia Biodiversità Svizzera, adottata dal Consiglio federale nel 2012⁴¹, si pone l'obiettivo di una biodiversità ricca e capace di reagire ai cambiamenti e della salvaguardia a lungo termine dei servizi degli ecosistemi. Nel 2017 il Consiglio federale ha concretizzato la strategia con un piano d'azione⁴². Basandosi sui risultati dell'analisi dell'efficacia, il 21 giugno 2023 ha deciso di prorogare di un anno, ossia sino alla fine del 2024, la prima fase del piano d'azione. Il 20 novembre 2024, il Consiglio federale ha incaricato l'UFAM di attuare la seconda fase del Piano d'azione della strategia per la biodiversità dal 2025 al 2030⁴³.

Confederazione e Cantoni si adoperano congiuntamente per la conservazione duratura delle basi naturali della vita. Negli ultimi decenni la Confederazione ha incrementato il proprio impegno finanziario: oggi le sue uscite dirette per la biodiversità ammontano a circa 600 milioni di franchi all'anno (pari a circa lo 0,1 % del PIL), mentre nel 2011 era di 275 milioni. Tra le principali misure di sostegno per la salvaguardia e la promozione della biodiversità figurano i contributi per la biodiversità nell'ambito dei pagamenti diretti in agricoltura, per un totale di circa 443 milioni di franchi nel 2022

³⁹ Cfr. www.bafu.admin.ch > Temi > Biodiversità > Legislazione ed esecuzione > Leggi e ordinanze.

⁴⁰ Cfr. Ufficio federale dell'ambiente (UFAM), Ufficio federale dell'agricoltura (UFAG), Umweltziele Landwirtschaft, Hergeleitet aus bestehenden rechtlichen Grundlagen, Studi sull'ambiente 08/20, Berna, 2008, consultabile all'indirizzo: www.bafu.admin.ch > Themen > Biodiversität > Publikationen und Studien > Umweltziele Landwirtschaft, Hergeleitet aus bestehenden rechtlichen Grundlagen; Ufficio federale dell'ambiente (UFAM), Ufficio federale dell'agricoltura (UFAG), Umweltziele Landwirtschaft, Statusbericht 2016, Studi sull'ambiente 16/33, Berna, 2016, consultabile all'indirizzo: www.bafu.admin.ch > Themen > Biodiversität > Publikationen und Studien > Umweltziele Landwirtschaft, Statusbericht 2016 ; Cfr. anche www.parlamento.ch > 13.4284 > Rapporto in adempimento del postulato Bertschy 13.4284 del 13 dicembre 2013.

⁴¹ Cfr. Ufficio federale dell'ambiente (UFAM), Strategia Biodiversità Svizzera. In esecuzione del provvedimento 69 (sez. 5, art. 14, obiettivo 13) del programma di legislatura 2007-2011: Elaborazione di una strategia per salvaguardare e promuovere la biodiversità, Berna, 2012. Consultabile all'indirizzo: www.bafu.admin.ch > Temi > Biodiversità > Pubblicazioni e studi > Strategia Biodiversità Svizzera.

⁴² Cfr. Ufficio federale dell'ambiente (2017), Piano d'azione Strategia Biodiversità Svizzera. Consultabile all'indirizzo: www.bafu.admin.ch > Temi > Biodiversità > Informazioni per gli specialisti > Politica della biodiversità > Strategia e piano d'azione.

⁴³ Cfr. www.bafu.admin.ch > Temi > Biodiversità > Informazioni per gli specialisti > Politica della biodiversità > Strategia e piano d'azione.

(art. 73 della legge del 29 aprile 1998⁴⁴ sull'agricoltura). A questi si aggiungono i contributi globali annuali della Confederazione ai Cantoni nell'ambito degli accordi programmatici nel settore ambientale⁴⁵, in particolare attraverso i programmi Protezione della natura (fr. 64,6 mio.), Animali selvatici (fr. 2,6 mio.), Biodiversità nel bosco (fr. 19,8 mio.) e Rivitalizzazione delle acque (fr. 23,2 mio.). Infine, la Confederazione versa un contributo annuale al Parco nazionale (circa fr. 4 mio.).

2.3.3 **Politica in materia di formazione**

La legge del 13 dicembre 2002⁴⁶ sulla formazione professionale (LFPr) descrive la *formazione professionale* come un compito comune (art. 1). Confederazione, Cantoni e organizzazioni del mondo del lavoro (oml) lavorano a stretto contatto per garantire un sistema di formazione e formazione continua di qualità. Per quel che riguarda la gestione del sistema di formazione professionale, la Confederazione è responsabile dell'assicurazione della qualità, dello sviluppo, della trasparenza e della comparabilità delle offerte.

Il sistema svizzero di formazione professionale si basa essenzialmente sulla partecipazione volontaria delle imprese e delle oml, che in questo modo si assicurano il ricambio generazionale di dirigenti e personale qualificato. Le oml stabiliscono i contenuti della formazione, orientandoli in base alle future esigenze del mercato del lavoro. Tutti i programmi di formazione professionale di base vengono inoltre riesaminati almeno ogni cinque anni, adattandoli se necessario. Nel 2023 la Segreteria di Stato per la formazione, la ricerca e l'innovazione (SEFRI) ha approvato 50 professioni tra nuove e rivedute, tra cui quella di installatore/installatrice solare AFC e montatore/montatrice solare CFP. Anche i diplomi della formazione professionale superiore vengono regolarmente riesaminati e adeguati ai nuovi sviluppi.

Secondo il rilevamento dei costi di Confederazione e Cantoni, nel 2022 i costi pubblici si sono aggirati intorno ai 3,8 miliardi di franchi⁴⁷. La Confederazione partecipa alla spesa pubblica per un quarto (valore indicativo secondo l'art. 59 cpv. 2 LFPr), sostenendo anche progetti di sviluppo della formazione professionale e di garanzia della qualità nonché prestazioni particolari di interesse pubblico (art. 54 e 55 LFPr).

Nella formazione professionale superiore, i partecipanti ai corsi preparatori agli esami federali ricevono un sostegno finanziario (cosid. finanziamento orientato alla persona). Tuttavia, non esiste un sostegno finanziario specifico per la formazione di gruppi professionali selezionati, poiché l'acquisizione di personale qualificato rientra nell'interesse primario delle imprese e delle oml. Per questo il marketing delle professioni è di loro competenza.

⁴⁴ RS 910.1

⁴⁵ Cfr. www.bafu.admin.ch > Temi > Diritto > Informazioni per gli specialisti > Accordi programmatici nel settore ambientale.

⁴⁶ RS 412.10

⁴⁷ Relevé des coûts de la formation professionnelle cantonale 2022, consultabile all'indirizzo: www.sbf.admin.ch > Formazione > Formazione professionale e continua > Finanziamento della formazione professionale > Relevé des coûts de la formation professionnelle cantonale (francese)

Associazioni professionali, associazioni di categoria e imprese contribuiscono al finanziamento della formazione professionale sviluppando tra l'altro offerte formative o materiali didattici. Oltre ai contributi dei membri, a tale scopo sono disponibili anche appositi fondi settoriali. Il Consiglio federale può dichiarare obbligatoria la partecipazione a un fondo a favore della formazione professionale per tutte le aziende del ramo e obbligare queste ultime a versare contributi di formazione (art. 60 cpv. 3 LFPr). Al momento, la Svizzera conta oltre 30 fondi di questo tipo⁴⁸.

Le *scuole universitarie* organizzano i loro programmi di formazione in modo autonomo, il che consente loro di rispondere agli sviluppi e alle esigenze più recenti dell'economia e della società. La Confederazione non ha facoltà di regolamentare i contenuti, ma fornisce comunque contributi di base, sussidi per investimenti edili e contributi legati a progetti.

La legge federale del 20 giugno 2014⁴⁹ sulla formazione continua (LFCo) stabilisce che ognuno è responsabile della propria *formazione continua* (art. 5 cpv. 1 LFCo). La formazione continua professionale viene fornita dalle oml e da operatori privati. L'offerta è ampia e flessibile, in modo che le persone possano adeguarsi rapidamente alle nuove esigenze del mercato del lavoro. Confederazione e Cantoni forniscono un sostegno in via sussidiaria e, insieme al settore economico, creano condizioni quadro favorevoli per consentire agli adulti di continuare a formarsi e di riorientare il proprio percorso di carriera.

Al fine di soddisfare la domanda di personale qualificato, la struttura delle qualifiche della popolazione attiva deve adattarsi continuamente alle esigenze dell'economia. Il sistema svizzero di formazione è caratterizzato da un elevato grado di permeabilità e uno spiccato orientamento al mercato del lavoro, il che consente di ottenere titoli riconosciuti nonché richiesti. Si adegua costantemente alle esigenze in evoluzione, come indica il rapporto del Consiglio federale sulle esigenze del mercato del lavoro e del personale qualificato («Bedürfnisse des Arbeitsmarktes und der Arbeitskräfte – nachhaltige Berufsentwicklung»⁵⁰, disponibile anche in francese). I percorsi formativi corrispondenti sono disponibili e vengono continuamente sviluppati. Per finanziare la formazione e la formazione continua, è possibile ricorrere a vari strumenti consolidati.

Infine, dal 2017 il «Programma per il clima: formazione e comunicazione» dell'UFAM rafforza le competenze rilevanti per il clima nella formazione di base e continua; insieme all'UFE, sostiene progetti per la promozione dell'ambiente e delle competenze energetiche sul lavoro⁵¹.

⁴⁸ Cfr. www.sbf.admin.ch > Formazione > Formazione professionale e continua > Finanziamento della formazione professionale > Fondi per la formazione professionale.

⁴⁹ RS 419.1

⁵⁰ «Bedürfnisse des Arbeitsmarktes und der Arbeitskräfte – nachhaltige Berufsentwicklung», consultabile all'indirizzo: www.sbf.admin.ch > Pubblicazioni e Servizi > Pubblicazioni > Banca dati pubblicazioni.

⁵¹ Cfr. www.bafu.admin.ch > Temi > Formazione e ricerca > Tema Formazione, ricerca, innovazione > Educazione ambientale > Promozione di progetti.

3 Scopi e tenore dell’iniziativa

3.1 Scopi dell’iniziativa

L’Iniziativa per un fondo per il clima, presentata dal PS⁵² e dai Verdi⁵³, intende rafforzare la protezione del clima e la produzione energetica nazionale attraverso ulteriori investimenti pubblici, in modo che la Svizzera possa raggiungere i suoi obiettivi climatici conformemente all’Accordo sul clima. A tal fine intende creare un fondo per il clima alimentato dal bilancio della Confederazione⁵⁴.

3.2 Tenore della normativa proposta

L’iniziativa prevede di modificare la Costituzione introducendo un nuovo articolo 103a. Al capoverso 1 chiede che la Confederazione, i Cantoni e i Comuni lottino contro il riscaldamento climatico di origine umana e le sue conseguenze sociali, ecologiche ed economiche conformemente agli accordi internazionali sul clima. Le misure adottate a tale scopo devono essere finanziate e attuate in modo socialmente equo. Secondo le spiegazioni dei promotori dell’iniziativa, le risorse finanziarie devono provenire dalle casse federali ordinarie al fine di alleviare le famiglie con redditi bassi che hanno poche opzioni alternative nei settori dell’alloggio, della mobilità e dei consumi⁵⁵.

Al capoverso 2 l’iniziativa elenca i campi d’azione concreti in cui la Confederazione sarà chiamata a fornire un sostegno finanziario. Tra questi si annoverano in particolare la decarbonizzazione (ossia la transizione verso un approvvigionamento energetico privo di fonti fossili per i trasporti, gli edifici e l’economia) l’efficienza energetica, la sicurezza dell’approvvigionamento, il potenziamento delle energie rinnovabili, le necessarie misure di formazione, i pozzi di carbonio sostenibili e naturali e il rafforzamento della biodiversità.

Per il finanziamento di tali misure, al capoverso 3 l’iniziativa prevede di creare un fondo di investimento alimentato dal bilancio della Confederazione. Lo scopo del fondo non è solo quello di finanziare i progetti della Confederazione, ma anche di sostenere finanziariamente i progetti di Cantoni, Comuni e terzi. Il fondo o terzi incaricati dalla Confederazione possono inoltre concedere crediti, garanzie e fidejussioni.

Secondo la disposizione transitoria (art. 197 n. 15 Cost.), il fondo deve essere alimentato con mezzi pari allo 0,5–1 per cento del PIL (attualmente pari a fr. 3,9–7,7 mia.). Gli importi versati nel fondo non devono essere contabilizzati nelle uscite federali ordinarie, soggette al freno all’indebitamento. I mezzi possono essere ridotti in maniera adeguata quando la Svizzera ha raggiunto i suoi obiettivi climatici nazionali e internazionali.

⁵² www.sp-ps.ch/it/campagne/fondoclimatico/

⁵³ www.gruene.ch/kampagne/klimafonds-initiative

⁵⁴ www.fondo-climatico.ch

⁵⁵ Consultabile all’indirizzo: www.fondo-climatico.ch > Testo dell’iniziativa > Spiegazioni di dettaglio

Persegue finalità simili alla presente iniziativa anche l’iniziativa popolare «Per una politica climatica sociale finanziata in modo fiscalmente equo (Iniziativa per il futuro)»⁵⁶, depositata dalla GISO l’8 febbraio 2024, la quale chiede una politica climatica finanziata in modo equo per preservare un futuro che meriti di essere vissuto. A tal fine la Confederazione deve riscuotere un’imposta sulle successioni e sulle donazioni a partire da 50 milioni di franchi. Il gettito fiscale (fr. 6 mia. all’anno in media) deve essere impiegato per finanziare la trasformazione dell’economia nel suo complesso, necessaria a una politica climatica socialmente equa⁵⁷.

3.3 Interpretazione e commento del testo dell’iniziativa

3.3.1 Art. 103a Promozione di una politica energetica e climatica socialmente equa

L’articolo 103a Cost. previsto dall’iniziativa si colloca all’interno delle disposizioni concernenti l’ordinamento economico.

Il capoverso 1 stabilisce che la Confederazione, i Cantoni e i Comuni lottino contro il riscaldamento climatico di origine umana e le sue conseguenze sociali, ecologiche ed economiche conformemente agli accordi internazionali sul clima.

Il quadro della politica climatica internazionale è definito dall’Accordo sul clima. Nel 2015 la comunità internazionale si è posta l’obiettivo di contenere l’incremento medio della temperatura globale nettamente al di sotto dei 2 gradi centigradi rispetto ai livelli del periodo preindustriale, cercando di puntare a un riscaldamento massimo di 1,5 gradi. Con la ratifica dell’Accordo sul clima, la Svizzera si è impegnata, in un prossimo passo, a ridurre entro il 2030 le emissioni di gas serra almeno del 50 per cento rispetto ai livelli del 1990.

Il capoverso 1 del testo dell’iniziativa chiede un finanziamento e un’attuazione socialmente equi delle misure. Il concetto di finanziamento socialmente equo è soggetto a interpretazione. È possibile applicare principi di giustizia diversi per valutare i costi e i benefici delle varie opzioni di finanziamento e di attuazione. Il legislatore dispone perciò di un notevole margine di manovra per concretizzare la giustizia sociale nelle questioni di finanziamento. Nel quadro dell’analisi d’impatto della regolamentazione, i progetti della Confederazione sono esaminati sistematicamente per valutarne l’impatto di distribuzione sociale tra persone e gruppi sociali, di distribuzione territoriale tra regioni o sulle generazioni future⁵⁸.

Spetterebbe dunque al legislatore decidere se le richieste dell’iniziativa di agire in conformità con gli accordi internazionali sul clima e di garantire un finanziamento socialmente equo possono avere un impatto sulle misure della Svizzera relative al

⁵⁶ FF 2024 509

⁵⁷ Cfr. www.estv.admin.ch > Die ESTV > Steuerpolitik > Steuerpolitische Vorstösse und Initiativen > Parlamentarische Vorstösse und Initiativen im Steuerbereich > Volksinitiative im Steuerbereich > Eidgenössische Volksinitiative «Für eine soziale Klimapolitik – steuerlich gerecht finanziert (Initiative für eine Zukunft)».

⁵⁸ Cfr. <https://www.seco.admin.ch> > Wirtschaftslage & Wirtschaftspolitik > Wirtschaftspolitik > > Regulierung > Regulierungsfolgenabschätzung.

finanziamento internazionale del clima. Secondo i Verdi, l’iniziativa intende consentire alla Svizzera di sostenere maggiormente misure di sviluppo e di adattamento rispettose del clima nei Paesi più colpiti dai cambiamenti climatici⁵⁹.

Il capoverso 2 attribuisce alla Confederazione una competenza di promozione di natura vincolante, stabilendo le finalità del sostegno finanziario. La Confederazione ha il compito di sostenere in particolare:

- la decarbonizzazione dei trasporti, degli edifici e dell’economia (lett. a);
- l’impiego parsimonioso ed efficiente dell’energia, la sicurezza dell’approvvigionamento e il potenziamento delle energie rinnovabili (lett. b);
- le necessarie misure di formazione, formazione continua e riqualificazione, compresi i contributi finanziari destinati a compensare la perdita di guadagno durante il periodo di formazione (lett. c);
- i pozzi di carbonio sostenibili e naturali (lett. d);
- il rafforzamento della biodiversità, segnatamente al fine di lottare contro le conseguenze del riscaldamento climatico (lett. e).

La decarbonizzazione dei trasporti, degli edifici e dell’economia (lett. a) comprende in particolare la transizione a sistemi di propulsione non alimentati da combustibili fossili nella circolazione stradale, la sostituzione di fonti di calore fossili negli edifici nonché la sostituzione di combustibili fossili con energie rinnovabili e un rafforzamento dell’elettrificazione nell’industria. La lettera b ripropone sostanzialmente gli obiettivi dell’articolo 89 Cost. in materia di politica energetica. Le misure che contribuiscono agli scopi qui menzionati rafforzano in particolare la produzione di energie rinnovabili, l’utilizzazione appropriata e parsimoniosa di tutti i vettori energetici e la fornitura senza interruzioni di elettricità e calore alla collettività nella qualità richiesta e a prezzi ragionevoli. Le misure di formazione, formazione continua e riqualificazione (lett. c) possono essere utilizzate anche per istituire (nuove) qualifiche, necessarie per la riconversione dell’approvvigionamento energetico nonché per garantire la disponibilità di sufficiente personale qualificato. Vi rientrano anche i contributi per compensare la perdita di guadagno durante il periodo di formazione.

La lettera d riguarda il ruolo delle tecnologie impiegate per rimuovere e stoccare il CO₂ in modo permanente. Queste tecnologie sono necessarie per raggiungere l’obiettivo del saldo netto pari a zero poiché non tutte le emissioni di gas serra possono essere evitate completamente. Il concetto di «pozzi di carbonio sostenibili e naturali» è soggetto a interpretazione. La revisione della legge sul CO₂ definisce la *capacità di assorbimento dei pozzi di carbonio* come la rimozione computabile di CO₂ dall’atmosfera e il suo stoccaggio nei pozzi di carbonio (art. 2 lett. h della legge sul CO₂ riveduta), tenendo conto in particolare della permanenza dello stoccaggio⁶⁰.

La lettera e menziona infine il rafforzamento della biodiversità, segnatamente al fine di migliorare la capacità di adattamento ai cambiamenti climatici (cosiddetta resilienza), poiché una biodiversità ricca e capace di reagire contribuisce notevolmente

⁵⁹ www.gruene.ch/kampagne/klimafonds-initiative
⁶⁰ FF 2022 2651

ad attenuare tali cambiamenti e le loro conseguenze. Contemporaneamente, i cambiamenti climatici continuano a mettere la biodiversità sotto pressione, per cui le misure di rafforzamento contribuiscono alla protezione del clima e all'adattamento ai cambiamenti climatici. Nell'ambito dell'iniziativa, questi due aspetti sono contemplati nell'articolo 103a capoverso 2 lettere d ed e.

L'elenco di cui al capoverso 2 non è esaustivo. Inoltre, il testo dell'iniziativa non assegna alcuna priorità alle varie finalità di sostegno e lascia altresì in sospeso la questione delle misure e dei (nuovi) strumenti concreti da utilizzare per raggiungere gli obiettivi climatici e riconvertire l'approvvigionamento energetico.

Il capoverso 3 sancisce il fondo di investimento. Per finanziare i propri progetti e fornire contributi finanziari ai progetti dei Cantoni, dei Comuni e di terzi, la Confederazione deve disporre di un fondo di investimento. Il fondo o terzi incaricati dalla Confederazione devono inoltre poter concedere crediti, garanzie e fidejussioni.

Secondo il capoverso 4 dell'articolo costituzionale proposto dall'iniziativa, una legge federale, da adottare entro tre anni dall'accettazione (v. n. 3.3.2), deve disciplinare i dettagli.

Per raggiungere gli obiettivi di cui al capoverso 1, vengono attribuite competenze legislative sia alla Confederazione sia ai Cantoni e ai Comuni. Per quel che riguarda i capoversi 2 e 3, invece, l'attuazione sul piano giuridico spetta unicamente alla Confederazione.

3.3.2 Disposizione transitoria (art. 197 n. 15)

Il testo dell'iniziativa prevede non solo un nuovo articolo 103a Cost., ma anche l'inserimento di un nuovo numero 15 nell'articolo 197 Cost., il quale afferma in particolare che la Confederazione deve alimentare il fondo ogni anno fino al 2050, al più tardi a partire dal terzo anno dopo l'accettazione dell'Iniziativa per un fondo per il clima da parte del Popolo e dei Cantoni, con mezzi pari almeno allo 0,5 e al massimo all'1 per cento del PIL (v. n. 0).

Se e in quale misura tali mezzi debbano essere messi a disposizione *in aggiunta* alle uscite correnti secondo il numero 2.3.1, o quale sia l'interazione tra il fondo e le misure esistenti, non viene chiarito dal testo dell'iniziativa, che non chiarisce neppure quali siano le prestazioni dei Cantoni (di norma, nei settori ambientali finanziati congiuntamente da Confederazione e Cantoni, almeno una quota del 50 % dell'impegno finanziario federale). Il testo si limita a indicare la base di calcolo dell'importo totale che la Confederazione deve versare ogni anno nel fondo.

Nelle spiegazioni dei promotori⁶¹ si afferma che il contenuto dell'iniziativa non sostituisce alcuna disposizione esistente nella Costituzione, ma completa le misure esistenti (come le tasse di incentivazione). Il finanziamento attraverso il fondo per il

⁶¹ Consultabile all'indirizzo: www.fondo-climatico.ch > Testo dell'iniziativa > Spiegazioni di dettaglio

clima integra gli strumenti esistenti. In questo modo la Confederazione potrebbe eventualmente trasferire nel fondo anche le uscite attuali o i proventi a destinazione vincolata, come quelli della tassa sul CO₂.

L'importo da versare nel fondo non deve essere contabilizzato nell'importo massimo delle uscite totali da stanziare nel preventivo secondo l'articolo 126 capoverso 2 Cost. Si pone quindi la questione di come inquadrare questa nuova disposizione rispetto alla normativa generale del freno all'indebitamento secondo l'articolo 126 Cost.

L'articolo 126 capoverso 2 Cost. fa riferimento al bilancio ordinario della Confederazione, ossia alle uscite ed entrate ordinarie del preventivo annuale. In base all'articolo 197 numero 15 secondo periodo del testo dell'iniziativa, il versamento annuo, dell'ordine di diversi miliardi di franchi, non deve essere contabilizzato nelle uscite totali ordinarie, il cui limite massimo dipende dalle entrate corrette in funzione della congiuntura. Secondo le spiegazioni dei promotori dell'iniziativa, «il freno all'indebitamento non dovrebbe essere applicato al fondo, in modo che le risorse necessarie siano effettivamente disponibili»⁶². Ciò significa che il versamento nel fondo per il clima non deve essere compensato annualmente da risparmi nel bilancio ordinario e/o da entrate supplementari bensì che la Confederazione deve potersi indebitare temporaneamente a tale scopo. Il versamento annuo nel fondo per il clima dovrebbe quindi avvenire attraverso uscite straordinarie, conformemente all'articolo 126 capoverso 3 Cost., oppure attraverso una nuova categoria di uscite non classificabili né come ordinarie né come straordinarie.

Secondo l'articolo 15 capoverso 1 lettera a della legge federale del 7 ottobre 2005⁶³ sulle finanze della Confederazione (LFC), si può far valere un fabbisogno finanziario straordinario «in caso di eventi eccezionali che sfuggono al controllo della Confederazione». Le uscite straordinarie non coperte da entrate straordinarie devono essere compensate a medio termine attraverso il bilancio ordinario. Sono soggette al meccanismo di correzione del conto di ammortamento (cfr. in particolare art. 17b e 17e LFC). Questo meccanismo di correzione, tuttavia, è stato concepito per spese uniche (nell'arco di uno o pochi anni); se si decidono uscite straordinarie ricorrenti fino al 2050, non funziona più (senza entrate supplementari). Tali uscite potrebbero essere compensate con altrettante riduzioni ricorrenti del limite di spesa nel bilancio ordinario, ma ciò sarebbe in contraddizione con l'intento dell'Iniziativa per un fondo per il clima. In alternativa si potrebbe decidere che la compensazione non avvenga prima del 2050; a quel punto, però, è probabile che nel conto di ammortamento si siano accumulati importi così elevati che difficilmente potranno essere ammortizzati. Inoltre, alimentare annualmente il fondo con uscite straordinarie contraddice il principio di straordinarietà: la possibilità di sostenere uscite straordinarie intende garantire che questi picchi di spesa, spesso unici o imprevedibili, non pregiudichino l'esecuzione costante dei compiti dello Stato con riduzioni delle uscite altrove. Alimentare un fondo in via continuativa attraverso un importo fisso prestabilito allo scopo di impostare una politica climatica a lungo termine è diametralmente opposto al principio di straordinarietà previsto dal freno all'indebitamento.

⁶² Consultabile all'indirizzo: www.fondo-climatico.ch > Testo dell'iniziativa > Spiegazioni di dettaglio

⁶³ RS 611.0

Se invece si risolvesse la questione del finanziamento creando una nuova categoria di uscite, non classificabili né come ordinarie né come straordinarie, ne deriverebbero uscite che comporterebbero di certo un ulteriore indebitamento temporaneo della Confederazione. Tuttavia, neanche in questo caso sarebbe consentito un incremento annuo permanente dell'indebitamento, poiché l'Iniziativa per un fondo per il clima non prevede alcuna deroga all'articolo 126 capoverso 1 Cost., il quale stabilisce che la Confederazione equilibri a lungo termine le sue uscite ed entrate.

A prescindere dall'uno o dall'altro tipo di uscite, considerando che i saldi del conto di ammortamento (meno fr. 27 mia.) e del conto di compensazione (più fr. 20 mia.)⁶⁴, alla luce dell'articolo 126 capoverso 1 Cost., non offrono alcun margine di manovra in termini di politica finanziaria, il fondo per il clima non dovrebbe poter essere finanziato con nuovi debiti nel medio-lungo termine.

È vero che la revisione parziale della legge sull'energia, approvata nella votazione popolare del 9 giugno 2024, prevede che ora il Fondo per il supplemento rete, anch'esso un fondo speciale secondo l'articolo 52 LFC, possa indebitarsi. Tuttavia, l'entità dell'indebitamento è sancita dalla legge che ne limita l'importo, oltre al fatto che il rimborso dei debiti tramite il supplemento rete è previamente disciplinato in modo chiaro e dunque garantito (art. 37a della Lene riveduta). Anche per queste strutture di fondi è necessario rispettare i limiti costituzionali del freno all'indebitamento. Grazie al supplemento rete, versato secondo l'articolo 35 nel Fondo per il supplemento rete LENE, il finanziamento del fondo è garantito e con esso la riduzione costante di eventuali debiti. Solo questo rifinanziamento assicurato all'interno di un ciclo congiunturale consente un indebitamento temporaneo del Fondo per il supplemento rete conforme al freno all'indebitamento.

In sintesi, secondo il Consiglio federale, il nuovo articolo 197 numero 15 dell'Iniziativa per un fondo per il clima non assicura che i versamenti nel fondo siano interamente finanziati dall'inizio e ogni anno mediante risparmi nel bilancio ordinario o da entrate supplementari, ammettendo piuttosto un incremento temporaneo dell'indebitamento. Tuttavia, un ulteriore indebitamento annuo a carattere permanente dell'ordine di circa 5–10 miliardi di franchi sarebbe in contraddizione con l'articolo 126 capoverso 1 Cost., secondo il quale la Confederazione deve mantenere a lungo termine l'equilibrio tra le uscite e le entrate. Il testo dell'iniziativa non esclude il controfinanziamento attraverso entrate supplementari (ad es. aumenti delle imposte).

Infine, l'articolo 197 numero 15 stabilisce anche che l'importo da versare nel fondo può essere ridotto in maniera adeguata quando la Svizzera ha raggiunto i suoi obiettivi climatici nazionali e internazionali. L'articolo 3 LOCl stabilisce l'obiettivo del saldo netto pari a zero entro il 2050 (cpv. 1) e che dopo il 2050 il bilancio delle emissioni della Svizzera dovrà raggiungere un saldo netto negativo (cpv. 2). Quale andamento assumerà il percorso di emissione netto negativo della Svizzera dopo il 2050 non è ancora stato definito e sarà chiarito nell'ambito dell'ulteriore sviluppo della politica climatica svizzera. In conformità con l'articolo 3 capoverso 1 LOCl, la Svizzera dovrà ridurre al minimo le emissioni di gas serra anche dopo il 2050, raggiungendo successivamente il saldo netto negativo del bilancio mediante l'impiego di tecnologie a

⁶⁴ Cfr. Consuntivo 2023, Volume 1a, pag. 25. Consultabile all'indirizzo: www.efv.ch > Rapporti finanziari > Consuntivo.

emissioni negative in Svizzera e all'estero. In questo contesto è improbabile che l'importo da versare nel fondo possa essere ridotto prima del 2050. Piuttosto, è probabile che anche dopo il 2050 per il fondo debbano essere stanziati ancora risorse limitate.

4 Valutazione dell'iniziativa

4.1 Valutazione degli scopi dell'iniziativa

Il Consiglio federale condivide l'obiettivo generale dell'iniziativa, ossia limitare il riscaldamento climatico conformemente agli accordi internazionali sul clima. L'obiettivo del saldo netto pari a zero entro il 2050, deciso dal Consiglio federale il 28 agosto 2019, viene sancito a livello di legge con la LOCl (art. 3 cpv. 1). La LOCl stabilisce chiari obiettivi intermedi per una migliore gestione nonché valori indicativi per settore che assicurano il coinvolgimento di tutti i sottosettori in base al loro potenziale di riduzione. Secondo il Consiglio federale, si tratta di un passo importante nell'ottica di istituire condizioni quadro chiare per decisioni di investimento a lungo termine.

Inoltre, il Consiglio federale riconosce che, per raggiungere gli obiettivi climatici e riconvertire il sistema di approvvigionamento energetico, sono necessari investimenti considerevoli (v. n. 2.1). Anche l'impostazione socialmente sostenibile delle misure e un equo contributo svizzero al finanziamento internazionale per il clima sono obiettivi importanti per il Consiglio federale.

Tuttavia, il Consiglio federale ritiene che l'approccio scelto dai promotori dell'iniziativa si spinga troppo oltre. Un fondo per il clima con mezzi federali supplementari nell'ordine di diversi miliardi di franchi trasferirebbe in gran parte allo Stato la responsabilità del raggiungimento degli obiettivi climatici. L'attuale politica climatica si basa su una combinazione di strumenti di economia di mercato, regolamenti e sostegno finanziario mirato. Per contro, un elevato impiego di fondi pubblici supplementari potrebbe determinare un indebolimento del principio di causalità sancito dal diritto ambientale in conformità con l'articolo 74 capoverso 2 Cost., in virtù del quale i costi delle misure di prevenzione e rimozione degli effetti nocivi sull'ambiente sono a carico di chi li ha causati. Inoltre, ci si dovrebbero aspettare costi economici dovuti a effetti inerziali e a una allocazione inefficiente delle risorse (v. n. 4.2.4).

Con le misure di promozione e sostegno esistenti e con quelle che entrano in vigore nel 2025, la Confederazione dispone di circa 2 miliardi di franchi all'anno per la riconversione del sistema energetico e la lotta contro i cambiamenti climatici e le loro conseguenze, anche tenendo conto delle possibili riduzioni dovute al pacchetto di sgravio per il bilancio della Confederazione. Ulteriori 600 milioni di franchi all'anno sono disponibili per la salvaguardia e la promozione della biodiversità. La legge sul CO₂ riveduta, la LOCl e la legge federale su un approvvigionamento elettrico sicuro con le energie rinnovabili tengono già conto dello scopo principale dell'iniziativa. Pertanto, non è necessario istituire un nuovo fondo.

Inoltre, la richiesta dell'iniziativa di alimentare un fondo con mezzi federali supplementari presumibilmente nell'ordine di diversi miliardi di franchi all'anno potrebbe, a seconda della sua impostazione, anche indebolire il freno all'indebitamento sancito

dalla Costituzione federale (v. n. 3.3.2 e 0). Ciò contraddice i principi di politica finanziaria della Confederazione, che attribuiscono importanza alla sostenibilità delle finanze pubbliche come pure alla compensazione delle fluttuazioni dovute alla congiuntura e alla crescita. Occorre peraltro supporre che, qualora il fondo per il clima fosse finanziato principalmente attraverso un ulteriore indebitamento, l'onere verrebbe trasferito sulle generazioni future (v. n. 4.2.5).

A differenza dell'iniziativa, il percorso attualmente intrapreso consente di impostare e sviluppare le misure volte a raggiungere gli obiettivi climatici a lungo termine in modo mirato e commisurato alle esigenze, responsabilizzando anche il settore economico e la collettività.

4.2 Ripercussioni in caso di accettazione

4.2.1 Ripercussioni sul raggiungimento degli obiettivi climatici e sull'ambiente

L'iniziativa chiede di rafforzare le misure di politica climatica ed energetica conformemente agli accordi internazionali. Secondo gli obiettivi della Svizzera sanciti nella LOCl per adempiere i propri obblighi internazionali (v. n. 3.3), gli scopi principali dell'iniziativa riguardo all'ambiente prevedono che la Svizzera rafforzi le sue misure di protezione del clima e che entro il 2050 non emetta quantità di gas serra superiori a quelle che può durevolmente compensare mediante pozzi di assorbimento sicuri.

Qualora l'iniziativa fosse accettata, i mezzi finanziari della Confederazione attualmente disponibili per le misure di protezione del clima, di adattamento al clima e di biodiversità nonché per la riconversione del sistema energetico verrebbero almeno raddoppiati e la responsabilità di raggiungere gli obiettivi climatici graverebbe in ampia misura sullo Stato. Le misure supplementari nei settori degli edifici, dei trasporti e dell'industria, come pure la promozione di misure di formazione e riqualificazione, potrebbero contribuire ad accelerare la decarbonizzazione e a migliorare sia l'efficienza energetica sia la disponibilità di energie rinnovabili per le abitazioni e la mobilità. La promozione di NET, che rimuovono in modo permanente il CO₂ dall'atmosfera, può accelerare il raggiungimento dell'obiettivo del saldo netto pari a zero. L'aumento delle risorse destinate alle misure di biodiversità potrebbe avere un impatto positivo sulla sua salvaguardia e promozione. Tuttavia, ci si deve attendere che un aumento dei sussidi nella misura auspicata dall'iniziativa comporterebbe anche notevoli effetti inerziali.

Diverse misure di politica climatica, che potrebbero essere utilizzate per raggiungere l'obiettivo del saldo netto pari a zero, hanno ulteriori effetti ambientali (secondari). Ad esempio, il risanamento energetico degli edifici e la sostituzione di combustibili e carburanti fossili con energie non inquinanti determinano al tempo stesso la riduzione di inquinanti atmosferici quali ossido di azoto, monossido di carbonio, polveri fini e ozono. In questo modo si riducono anche le malattie, i decessi e le spese sanitarie dovuti all'inquinamento atmosferico, ma anche i danni agli edifici. La combustione della biomassa presenta tuttavia un bilancio positivo per la qualità dell'aria solo se

avviene in impianti a basse emissioni di polveri fini. Altri effetti secondari delle misure di protezione climatica significativi per l'ambiente sono le ripercussioni sulle emissioni foniche, sulla qualità del suolo e sulla biodiversità.

Difficile valutare con certezza quale potrebbe essere l'impatto sulla quantità di gas serra emessa in Svizzera nonché sulla salvaguardia e sul miglioramento della biodiversità in caso di accettazione dell'iniziativa. In primo luogo, con una quota dello 0,5–1 per cento del PIL, l'iniziativa fornisce solo un quadro approssimativo per i versamenti nel fondo per il clima, il che significa che, alla fine, l'ammontare dei mezzi finanziari disponibili per le misure può variare notevolmente. In secondo luogo, le misure concrete per l'attuazione dell'iniziativa e il loro finanziamento dovrebbero essere stabilite a livello legislativo. Non da ultimo, l'obiettivo del saldo netto pari a zero sancito nella LOCl è stato deciso dal Parlamento, per cui si può presumere che le misure necessarie per raggiungere l'obiettivo saranno adottate dalla Confederazione, dai Cantoni, dai Comuni, ma anche dall'economia e dalla popolazione.

4.2.2 Ripercussioni per la Confederazione

Ripercussioni finanziarie

In caso di accettazione dell'iniziativa, la Confederazione dovrebbe alimentare ogni anno il fondo per il clima richiesto con mezzi pari ad almeno lo 0,5 e al massimo all'1 per cento del PIL, corrispondente a un importo compreso tra 3,9 e 7,7 miliardi di franchi nel 2023. Se i mezzi necessari per il fondo per il clima vengono ottenuti in aggiunta alle spese esistenti, per esempio per il 2023 si verificherebbe un aumento delle uscite della Confederazione dal 5 al 10 per cento (entità delle spese per il 2023 secondo il consuntivo della Confederazione: 81 mia. fr.). L'1 per cento del PIL corrisponde anche all'obiettivo fissato dal Consiglio federale e dal Parlamento per le spese per l'esercito. In caso di accettazione, è probabile che l'iniziativa entri in vigore non prima del 2030. Ipotizzando una crescita economica nominale media del 2,5 per cento annuo⁶⁵, nel 2030, possibile anno di introduzione, la Confederazione dovrebbe versare nel fondo un importo compreso tra 4,8 e 9,5 miliardi di franchi. Anche nel caso in cui la Confederazione fosse in grado di trasferire nel fondo le uscite attuali e i proventi che già oggi sono a destinazione vincolata (ad es. quelli della tassa sul CO₂), ciò sarebbe comunque insufficiente per coprire il fabbisogno finanziario dell'iniziativa.

Secondo l'interpretazione giuridica del testo dell'iniziativa (v. n. 3.3.2), i versamenti nel fondo potrebbero essere finanziati attraverso un incremento temporaneo dell'indebitamento. Tuttavia, secondo l'articolo 126 capoverso 1 Cost. questo non sarebbe possibile nel medio-lungo termine. Ne consegue che, se l'iniziativa fosse accettata, nell'ottica dell'adeguamento giuridico per l'attuazione, si dovrebbero individuare anche possibilità di controfinanziamento. Ciò significa che, nel medio termine, i versamenti annuali al fondo auspicati dai promotori dell'iniziativa dovrebbero essere finanziati da entrate supplementari. Le fonti di entrate principali della Confederazione sono

⁶⁵ Cfr. Previsioni per la crescita del PIL (scenario di riferimento) e il rincaro della SECO, consultabile all'indirizzo: www.seco.admin.ch > Situazione economica e politica economica > Previsioni congiunturali > Previsione del PIL, dettagli.

l'imposta federale diretta (consuntivo 2023: fr. 27,8 mia.) e l'imposta sul valore aggiunto (consuntivo 2023: fr. 25,1 mia.)⁶⁶. Per generare entrate supplementari nell'ordine di 4–8 miliardi di franchi, il gettito dell'imposta federale diretta, per fare un esempio, dovrebbe aumentare dal 14 al 28 per cento; questo maggiore onere ricadrebbe per metà sulle economie domestiche e per metà sulle imprese. L'alternativa potrebbe essere un aumento dell'IVA da 1,3 a 2,5 punti percentuali.

Oltre all'imposta federale diretta e all'imposta sul valore aggiunto, sono ipotizzabili anche altre fonti di finanziamento (v. commento all'Iniziativa per il futuro, n. 2.2). Ne consegue che, se l'iniziativa fosse accettata, si dovrebbero esaminare nel dettaglio le diverse possibilità di finanziamento.

Senza un controfinanziamento dei versamenti nel fondo attraverso entrate supplementari (ad es. con un aumento delle imposte), l'indebitamento netto della Confederazione, pari a ben 140 miliardi di franchi (2023), aumenterebbe di poco meno del 3–6 per cento l'anno. Uscite supplementari per circa 8 miliardi all'anno raddoppierebbero il volume medio emesso dalla Tesoreria federale. Nel 2023 l'interesse delle nuove emissioni è stato in media dell'1,2 per cento. Con un simile aumento del volume emesso, gli interessi passivi sarebbero significativamente più alti, a prescindere dal livello dei tassi d'interesse. A differenza dei versamenti nel fondo, il forte aumento degli interessi passivi non sarebbe escluso dal freno all'indebitamento, neanche temporaneamente, e dovrebbe essere finanziato attraverso il bilancio ordinario della Confederazione. In questo modo penalizzerebbe altre uscite, nonostante il finanziamento dei versamenti nel fondo attraverso risparmi nel bilancio ordinario non sarebbe nello spirito dell'iniziativa.

L'istituzione di un fondo creerebbe inoltre un bilancio parallelo al conto generale della Confederazione. Sebbene l'iniziativa non specifichi in che misura il Parlamento verrebbe coinvolto nell'impiego dei mezzi, già solo la minore trasparenza dovuta al bilancio parallelo indebolirebbe l'influenza del Parlamento e renderebbe più difficile fissare le priorità.

Ripercussioni sull'effettivo del personale

Il fondo per il clima richiesto dall'iniziativa, a seconda delle modalità di attuazione, comporterebbe oneri supplementari in termini di personale sia per la Confederazione sia per i Cantoni (per effetto della loro competenza in materia di edifici secondo l'art. 89 Cost.).

La concettualizzazione e la creazione del fondo per il clima proposto richiedono un lavoro di base da parte dell'amministrazione. In particolare, sarebbe necessario valutare quali misure devono essere attuate e come finanziarle per sostenere al meglio il raggiungimento degli obiettivi, tenendo conto degli strumenti (di promozione) di politica climatica ed energetica esistenti. Pertanto, già prima dell'entrata in vigore della legislazione di esecuzione, dovrebbero essere disponibili risorse aggiuntive.

⁶⁶ Entrate 2023, consultabile all'indirizzo: www.efv.admin.ch > Rapporti finanziari > Rapporti finanziari > Consuntivo 2023

Secondo il testo dell’iniziativa, il fondo per il clima deve essere in grado di finanziare sia contributi a fondo perduto sia prestiti, garanzie o fidejussioni, definendo le misure specifiche a livello legislativo. A prescindere da questo, l’attuazione e la gestione dei programmi di promozione richiederebbero presumibilmente diversi posti a tempo pieno per ciascun programma, a seconda di come viene impostato. Già prima dell’entrata in vigore della legislazione di esecuzione, dovrebbero essere disponibili risorse aggiuntive per preparare l’attuazione. Una stima esatta non è possibile a causa dei mezzi finanziari solo approssimativamente delineati e delle finalità di sostegno non precisate.

4.2.3 Ripercussioni per i Cantoni

Oggi i Cantoni svolgono compiti di politica energetica, emanano leggi proprie in materia di energia e sono responsabili delle misure nel settore degli edifici. Sono inoltre responsabili dello sviluppo e dell’attuazione di misure di adattamento ai cambiamenti climatici a livello cantonale. In quale misura la richiesta dell’iniziativa, secondo cui la Confederazione, i Cantoni e i Comuni devono lottare contro il riscaldamento climatico di origine umana e le sue conseguenze, si ripercuote su queste competenze, dipenderà dalla legislazione di esecuzione.

Secondo l’iniziativa, l’obbligo di finanziamento spetta alla Confederazione, poiché il fondo per il clima deve fornire contributi ai progetti dei Cantoni e dei Comuni. Cantoni e Comuni possono quindi beneficiare della promozione di misure, ma a seconda delle disposizioni d’esecuzione dovrebbero eventualmente fornire un contributo ai relativi costi.

Il progetto non ha ripercussioni specifiche per i Comuni, le città, gli agglomerati e le regioni di montagna.

4.2.4 Ripercussioni sull’economia

Rispetto al percorso attualmente intrapreso, l’iniziativa intende trasferire allo Stato una parte di responsabilità decisamente più importante per il raggiungimento degli obiettivi climatici e cerca di perseguire tali obiettivi attraverso un maggiore impiego della spesa pubblica.

In sintesi, da un lato sarebbero senz’altro disponibili molti più mezzi federali per la decarbonizzazione, la biodiversità e la formazione di personale qualificato; dall’altro lato, però, il fondo per il clima porterebbe a una redistribuzione dei mezzi tra vari settori dell’economia e tra singole imprese e indebolirebbe il principio di causalità. Ciò potrebbe determinare distorsioni della concorrenza, con conseguente impatto negativo sull’economia. Inoltre, livelli così elevati di investimenti pubblici comporterebbero importanti effetti inerziali e, poiché lo Stato è in grado di sostenere innovazioni in modo mirato solo in misura limitata, si potrebbe anche verificare una cattiva allocazione dei fondi.

Gli investimenti pubblici richiesti dall'iniziativa sono destinati a sostenere lo sviluppo, la produzione e l'utilizzo di energie rinnovabili e tecnologie innovative, con effetti che a lungo termine potrebbero rivelarsi positivi sulle esportazioni e sugli investimenti privati. Potrebbero essere soprattutto le imprese attive nella produzione di energia, nell'edilizia e nella tecnologia a trarne particolare vantaggio. Tra l'altro, potrebbe aumentare la domanda di tecnologie a energia solare, pompe di calore e isolamento degli edifici ad alta efficienza energetica. Allo stesso modo, le imprese che dipendono fortemente dai combustibili fossili o che causano elevate emissioni di gas serra potrebbero beneficiare di sussidi aggiuntivi.

Dal momento che la Confederazione dovrebbe controfinanziare il fondo per il clima mediante entrate supplementari, perlomeno a medio termine (v. n. 3.3.2 e 0, paragrafo *Ripercussioni finanziarie*), l'onere fiscale aumenterebbe notevolmente per le imprese, generando un impatto negativo sulla competitività e in genere riducendo l'attrattiva della piazza economica sotto il profilo fiscale. Non si può neppure escludere una ridistribuzione dei mezzi dalle imprese «verdi», che hanno già obiettivi e misure ambiziosi per ridurre le loro emissioni di gas serra, alle imprese con emissioni elevate di gas serra o che in passato non hanno compiuto sforzi sufficienti per ridurle.

Per i consumatori, a seconda dell'impostazione, la disponibilità di energia rinnovabile a prezzi accessibili per le abitazioni e la mobilità migliorerebbe. Parallelamente, è probabile che il finanziamento dell'iniziativa comporti un aumento delle imposte, come l'imposta federale diretta o l'imposta sul valore aggiunto. Questo potrebbe portare a un aumento del costo della vita in Svizzera. Inoltre, gli ingenti finanziamenti previsti attraverso il bilancio della Confederazione indebolirebbero il principio di causalità sancito nel diritto ambientale, con conseguenti perdite in termini di benessere, la cui entità dipenderà dall'impostazione specifica delle misure a livello legislativo.

Perdite di benessere potrebbero derivare, tra l'altro, dai notevoli effetti inerziali che potrebbero verificarsi nel momento in cui mezzi finanziari supplementari nell'ordine di miliardi confluiranno in programmi di promozione; ciò significa che i mezzi sarebbero in parte impiegati per misure che sarebbero state attuate anche senza finanziamento statale. A seconda dell'impostazione dei programmi di promozione e di investimento, anche gli investimenti privati potrebbero essere penalizzati. Nella progettazione del fondo per il clima sarebbe quindi fondamentale scegliere strumenti di finanziamento complementari alle offerte del settore finanziario privato svizzero (ad es. i cosiddetti finanziamenti seed per progetti in fase di sviluppo, sussidi rimborsabili o garanzie di credito).

Altre perdite di benessere potrebbero derivare qualora, nell'ambito degli ingenti finanziamenti supplementari richiesti, venissero effettuati investimenti inefficienti e antieconomici. Mentre gli attori privati sono stimolati a investire in modo efficiente e mirato nelle innovazioni grazie a incentivi di mercato, orientamento al profitto e cicli di retroazione diretti, gli attori pubblici sono spesso meno efficaci nel promuovere le innovazioni o meno efficienti nel distribuire le risorse.

4.2.5 Ripercussioni sulla società

Basandosi sulla LOCl, si può presumere che i mezzi finanziari necessari per raggiungere gli obiettivi climatici siano disponibili anche se l'iniziativa viene respinta. Tuttavia, in caso di accettazione, verrebbero resi disponibili a breve termine molti mezzi per le misure di adattamento e decarbonizzazione, che potrebbero accelerare i progressi in questi settori nei primi anni. Questo può portare a un miglioramento della qualità dell'aria e della sicurezza, con effetti positivi a lungo termine sulla qualità dell'ambiente e della vita, in particolare sulla salute della popolazione.

L'iniziativa mira a un finanziamento «socialmente equo» che allevi l'onere per le famiglie con redditi bassi. Per questo motivo i mezzi devono provenire dalla cassa generale della Confederazione. Le principali fonti di entrate della Confederazione sono l'imposta federale diretta progressiva e l'imposta sul valore aggiunto, la quale tende a gravare sulle economie domestiche con redditi più bassi. La distribuzione dell'onere finanziario dipende inoltre dall'impostazione delle misure, che comprende, ad esempio, anche il meccanismo di redistribuzione delle tasse. In linea di principio si può affermare che, qualora il fondo per il clima fosse finanziato principalmente attraverso un ulteriore indebitamento, l'onere verrebbe trasferito sulle generazioni future.

4.3 Pregi e difetti dell'iniziativa

L'iniziativa sottolinea la grande necessità di investimenti pubblici per raggiungere gli obiettivi climatici previsti dagli accordi internazionali e per rafforzare la produzione energetica nazionale.

Attualmente il Consiglio federale persegue una politica attiva in materia di clima ed energia, che si riflette in una serie di leggi e relativi provvedimenti, di cui si garantisce il finanziamento. La LOCl, la legge sul CO₂ riveduta e altri atti normativi mettono a disposizione molti mezzi per la decarbonizzazione, l'efficienza energetica, la sicurezza dell'approvvigionamento, il potenziamento delle energie rinnovabili, le necessarie misure di formazione, i pozzi di carbonio sostenibili e naturali e il rafforzamento della biodiversità (cfr. n. 2.3.1). Questo soddisfa già uno degli scopi fondamentali dell'iniziativa, secondo cui la Svizzera deve agire contro il cambiamento climatico.

In caso di accettazione dell'iniziativa, questi mezzi, che oggi vengono impiegati o pianificati, dovrebbero essere rapidamente incrementati in misura notevole per raggiungere lo 0,5–1 per cento del PIL necessario, a prescindere dal fatto che le uscite attuali possano o meno essere dirottate nel fondo. Ciò equivarrebbe a un'ampia e costante disponibilità di risorse per gli scopi da sostenere, il che potrebbe comportare una maggiore sicurezza di pianificazione a lungo termine per gli attori coinvolti. Si otterrebbe così un'accelerazione per quanto riguarda il raggiungimento dell'obiettivo del saldo netto pari a zero e della fornitura di energia rinnovabile nazionale, nonché un impatto positivo sulla salvaguardia e la promozione della biodiversità (v. n. 4.2.1).

Tuttavia, il fondo per il clima proposto non è necessario per raggiungere l'obiettivo del saldo netto pari a zero. Se ritenute necessarie, si possono definire nuove misure nelle leggi speciali, come la legge sul CO₂ o la legge federale su un approvvigiona-

globale al di sotto della soglia critica di 1,5 °C e adempie il mandato di politica climatica dell'Accordo di Parigi sul clima.

5 Conclusioni

Già oggi la Svizzera mette a disposizione ampie risorse per la decarbonizzazione, la riconversione del sistema energetico e la biodiversità. Con le misure di promozione e sostegno esistenti e con quelle che entrano in vigore nel 2025, la Confederazione dispone di circa 2 miliardi di franchi all'anno per la riconversione del sistema energetico e la lotta contro i cambiamenti climatici e le loro conseguenze, anche tenendo conto delle possibili riduzioni dovute al pacchetto di sgravio per il bilancio della Confederazione, come pure di ulteriori 600 milioni di franchi all'anno per la salvaguardia e la promozione della biodiversità. La revisione della legge sul CO₂, la LOCl e la legge federale su un approvvigionamento elettrico sicuro con le energie rinnovabili tengono già conto dello scopo principale dell'iniziativa, per cui un nuovo fondo non è necessario. Inoltre, il quadro giuridico esistente obbliga già il Consiglio federale a presentare per tempo le misure per raggiungere gli obiettivi climatici della Svizzera. Se vi è necessità di intervento, il Parlamento può pertanto decidere democraticamente misure supplementari in qualsiasi momento. La scelta della combinazione di misure non dovrebbe essere pregiudicata dall'iscrizione nella Costituzione di un orientamento unilaterale ai sussidi federali.

Nell'ambito della politica climatica ed energetica, l'attuale legislazione punta non solo al sostegno finanziario bensì a vari strumenti che nei rispettivi settori fissano incentivi il più possibile legati al principio di causalità e quindi mirati ed efficaci. Grazie a queste misure, è quindi possibile fornire un sostegno commisurato alle esigenze. Ciò non sarebbe più il caso se l'Iniziativa per un fondo per il clima fosse accettata, perché prevede un fondo in cui sarebbero accorpate tutte le finalità di sostegno e che sarebbe perciò sovradimensionato sul piano tematico.

Il fondo per il clima richiesto, che la Confederazione dovrebbe alimentare con contributi annui compresi tra i 4,8 e i 9,5 miliardi di franchi nel 2030, possibile anno di introduzione, destinati ad aumentare annualmente in linea con il PIL, sarebbe inoltre sovradimensionato anche sul piano finanziario. Finanziare i versamenti nel fondo attraverso un ulteriore indebitamento comporterebbe un rapido aumento del debito netto della Confederazione e la penalizzazione di altre uscite a causa dei maggiori interessi passivi. In questo modo, l'onere verrebbe inoltre trasferito alle generazioni future. Se invece il fondo dovesse essere finanziato con entrate supplementari, sarebbe necessario un aumento delle imposte, con conseguenze economiche e accettazione incerta sul piano politico.

Il Consiglio federale propone pertanto alle Camere federali di sottoporre l'iniziativa popolare al voto del Popolo e dei Cantoni, senza controprogetto diretto o indiretto, con la raccomandazione di respingerla.

