

05.057

**Messaggio
concernente l'approvazione dell'aliquota
della tassa CO₂ sui combustibili**

del 22 giugno 2005

Onorevoli presidenti e consiglieri,

con il presente messaggio vi sottoponiamo, per approvazione, il disegno di decreto federale che approva l'aliquota della tassa CO₂ sui combustibili.

Nel contempo vi proponiamo di togliere di ruolo i seguenti interventi parlamentari:

2001	P	01.3178	Legge sul CO ₂ . Misure d'accompagnamento (CN 5.10.01, Rechsteiner Basilea)
2001	P	01.3371	Legge sul CO ₂ . Base decisionale (CN 5.10.01, Leutenegger)
2004	M	03.3012	Presa in considerazione dei pozzi di carbonio contemplati dal Protocollo di Kyoto (CN 18.3.04, CS 29.9.04, CAPTE-N)
2004	P	04.3316	CO ₂ : colmare il divario rispetto agli obiettivi stabiliti (CS 29.9.04, Stähelin)

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

22 giugno 2005

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Samuel Schmid
La cancelliera della Confederazione, Annemarie Huber-Hotz

Compendio

Per contrastare la minaccia dei cambiamenti climatici a livello planetario, la comunità internazionale ha adottato nel 1997 il Protocollo di Kyoto. Ratificandolo, la Svizzera si è impegnata a ridurre entro il periodo 2008–2012 le emissioni di sei gas serra dell'8 per cento rispetto ai livelli del 1990. Dal 16 febbraio 2005, data dell'entrata in vigore del Protocollo, questo impegno è vincolante per il nostro Paese.

La base legale fondamentale per l'attuazione del Protocollo è la legge sul CO₂, in vigore dal 1° maggio 2000, che fissa obiettivi di riduzione delle emissioni di CO₂ prodotte da vettori energetici fossili. Come misura sussidiaria per il conseguimento degli obiettivi, la legge prevede l'introduzione di una tassa sul CO₂. Le previsioni relative al CO₂ rivelano che i provvedimenti volontari dell'economia e le altre misure realizzate non sono sufficienti per raggiungere gli obiettivi di riduzione. Per questo motivo, il Consiglio federale ha deciso il 23 marzo 2005 di introdurre una tassa sul CO₂ sui combustibili e ne ha fissato l'aliquota a 35 franchi per tonnellata di CO₂. Conformemente all'articolo 7 capoverso 4 della legge sul CO₂, l'aliquota della tassa dev'essere approvata dall'Assemblea federale. Per quanto riguarda i carburanti, invece, sarà introdotto il centesimo per il clima. Si tratta di una soluzione adottata a titolo sperimentale fino al 2007 e gestita dall'economia privata. Se dalla verifica del reale contributo fornito da questa misura entro il periodo 2008–2012 emergerà che il centesimo per il clima non ha prodotto gli effetti auspicati, il Consiglio federale introdurrà una tassa sul CO₂ anche per la benzina.

La tassa sul CO₂ e il centesimo per il clima devono contribuire in modo sostanziale a centrare gli obiettivi della legge sul CO₂ e del Protocollo di Kyoto.

La tassa sul CO₂ è uno strumento dell'economia di mercato che mira a ridurre il consumo di combustibili fossili attraverso incentivi sui prezzi. Entro il 2010 ci si aspetta una riduzione delle emissioni di 0,7 milioni di tonnellate. I proventi della tassa, pari a circa 650 milioni di franchi all'anno, saranno ridistribuiti equamente alla popolazione, attraverso l'assicurazione malattia, e alle imprese, attraverso le casse di compensazione AVS e proporzionalmente alla massa salariale AVS. Le aziende che risentono maggiormente del carico fiscale della tassa possono chiedere l'esenzione purché sottoscrivano nei confronti della Confederazione un impegno giuridicamente vincolante a limitare le emissioni. L'aliquota, l'oggetto, le modalità di riscossione, l'esenzione e la ridistribuzione sono disciplinati nell'ordinanza del 22 giugno 2005 relativa alla tassa sul CO₂.

Indice

Compendio	4390
1 Parte generale	4392
1.1 Riscaldamento climatico	4392
1.2 Protezione del clima a livello internazionale: il Protocollo di Kyoto	4392
1.3 Applicazione del Protocollo di Kyoto in Svizzera	4393
1.3.1 Punto della situazione	4393
1.3.2 Altre misure finalizzate all'adempimento del Protocollo di Kyoto	4396
1.3.3 Gestione dei rischi in caso di mancato raggiungimento degli obiettivi	4397
1.4 Tassa sul CO ₂ applicata ai combustibili e centesimo per il clima	4398
1.5 Approvazione dell'aliquota da parte del Parlamento	4399
1.6 Altre misure	4400
1.6.1 Carburanti	4400
1.6.2 Combustibili	4401
1.6.3 Pozzi di carbonio	4401
1.6.4 Ricorso ai meccanismi flessibili	4403
1.7 Risultati della procedura di consultazione	4404
1.8 Stralcio di interventi parlamentari	4405
2 Parte speciale: applicazione della tassa sul CO₂ e attuazione del centesimo per il clima	4406
2.1 Legge sul CO ₂ : provvedimenti volontari e divario rispetto agli obiettivi	4406
2.2 Tassa CO ₂ sui combustibili	4408
2.2.1 Aliquote della tassa, esenzione e redistribuzione dei proventi	4408
2.2.2 Effetto d'incentivazione	4409
2.2.3 Scambio dei diritti di emissione	4411
2.3 Centesimo per il clima applicato ai carburanti	4412
3 Ripercussioni	4413
3.1 Ripercussioni sull'economia	4413
3.1.1 Ripercussioni macroeconomiche	4413
3.1.2 Effetti della redistribuzione	4413
3.2 Ripercussioni finanziarie e sull'effettivo del personale	4414
3.2.1 Confederazione	4414
3.2.2 Cantoni e Comuni	4415
4 Programma di legislatura	4415
5 Relazione con il diritto europeo	4416
6 Basi giuridiche	4417
Decreto federale che approva l'aliquota della tassa CO₂ sui combustibili (Disegno)	4419
Ordinanza relativa alla tassa sul CO₂ (Allegato)	4420

Messaggio

1 Parte generale

1.1 Riscaldamento climatico

I climatologi sono ampiamente concordi nell'affermare che le emissioni antropogeniche di gas serra provocano un cambiamento climatico nettamente diverso da quelli di origine naturale. Il cambiamento climatico in atto, che può essere chiaramente attribuito alle attività umane, è caratterizzato dall'aumento delle temperature medie, da eventi meteorologici estremi e dalle conseguenti catastrofi naturali.

Gli studi più recenti prevedono un riscaldamento superiore alla media per l'Europa, che, stando ai modelli climatici, nella seconda metà del secolo vivrà ogni quattro anni un'estate torrida come quella del 2003. Questi cambiamenti si ripercuotono sulla natura, sull'uomo, sulle infrastrutture e sull'economia: danni alla salute, perdite di raccolti, difficoltà nell'erogazione di energia e incendi di boschi sono solo alcune delle conseguenze. Nel 2003 l'ondata di caldo in Svizzera ha provocato 975 casi di morte prematura, facendo aumentare il tasso di mortalità del 30 per cento rispetto alla media pluriennale. Si stima che in Europa la canicola abbia provocato danni per un totale di 10–17 miliardi di euro¹. Secondo le previsioni dell'ONU, i costi a lungo termine indotti dal riscaldamento climatico causeranno in Europa una diminuzione del PIL fino al 2,8 per cento². Rapportati alla Svizzera, questi costi si tradurranno in perdite superiori a 12 miliardi di franchi.

Per frenare l'evoluzione climatica, occorre ridurre le emissioni di gas serra. Secondo i climatologi, nei Paesi industrializzati sarebbe necessaria una riduzione del 60–80 per cento entro il 2100. Vista la lunga persistenza di questi gas nell'atmosfera, i singoli Stati dovranno adottare al più presto provvedimenti in tal senso. In questo contesto, gli economisti considerano le misure di politica climatica un investimento e un contributo alla prevenzione di danni economici. Oltre ai provvedimenti finalizzati alla riduzione delle emissioni vanno adottate strategie d'adeguamento alle nuove condizioni climatiche, quali il rafforzamento della protezione dai pericoli naturali generati dall'aumento delle temperature e dal mutato regime di precipitazioni (ad es. scioglimento dei ghiacciai e del permafrost, forti precipitazioni, caduta di massi, colate di fango e frane).

1.2 Protezione del clima a livello internazionale: il Protocollo di Kyoto

In occasione del Vertice della Terra tenutosi nel 1992 a Rio de Janeiro, la comunità internazionale ha approvato la Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici (Convenzione sul clima)³, volta a stabilizzare le concentrazioni di gas serra nell'atmosfera a un livello che escluda qualsiasi pericolosa interferenza

¹ Claudia Kemfert e Dietmar Pfeifer: The Economic Impact Assessment of Extreme Weather Events. In: Zeitschrift für Versicherungswirtschaft. In stampa.

² United Nations Framework Convention on Climate Change/United Nations Environmental Program: Climate change information kit.

³ RS 0.814.01

delle attività umane sul sistema climatico. La Convenzione, ratificata dalla Svizzera nel dicembre del 2003, è entrata in vigore nel marzo del 1994.

A complemento della Convenzione, è stato adottato nel 1997 il Protocollo di Kyoto⁴, che fissa obiettivi quantificati di riduzione per le emissioni di sei gas serra. Questi obiettivi, giuridicamente vincolanti, concernono per il momento solo i Paesi industrializzati. Quelli in sviluppo non sono ancora obbligati a ridurre le loro emissioni. Il Protocollo di Kyoto non contempla provvedimenti concreti per il conseguimento degli obiettivi. Oltre alle misure adottate sul piano nazionale, gli Stati possono computare, ai fini dell'adempimento del loro impegno di riduzione, anche le riduzioni conseguite all'estero, che vengono accreditate sotto forma di certificati di emissione di CO₂. I cosiddetti meccanismi flessibili comprendono progetti di protezione del clima condotti in altri Stati industrializzati (Joint Implementation o JI) o in Paesi in sviluppo (Clean Development Mechanism o CDM) nonché il sistema di scambio internazionale dei diritti di emissione. Il Protocollo di Kyoto consente inoltre di tenere conto dei pozzi di carbonio, veri e propri «serbatoi» che, al netto, possono immagazzinare più biossido di carbonio di quello che rilasciano nell'atmosfera. Potenziali pozzi di carbonio sono ad esempio gli oceani, il suolo, la vegetazione e in particolare i boschi, che nella loro biomassa possono assorbire grandi quantità di questo elemento.

Ratificando il Protocollo di Kyoto nell'estate del 2003, la Svizzera si è impegnata a ridurre dell'8 per cento rispetto ai valori del 1990 le emissioni di sei gas serra negli anni 2008–2012. Quest'obiettivo è diventato vincolante il 16 febbraio 2005, con l'entrata in vigore del Protocollo di Kyoto. Le sanzioni per l'inosservanza dell'impegno assunto prevedono tra l'altro di limitare l'accesso ai meccanismi flessibili e di aumentare l'obiettivo da attuare dopo il 2012 del 30 per cento della quantità emessa in eccesso.

Il Protocollo di Kyoto impone agli Stati contraenti di negoziare impegni di riduzione più ampi al più tardi nel 2005. Sul piano svizzero, questa disposizione trova riscontro nella legge sul CO₂ (art. 2 cpv. 6)⁵, che incarica il nostro Collegio di sottoporre per tempo al Parlamento proposte per gli ulteriori obiettivi di riduzione. Le basi principali per altre misure di politica climatica sono elaborate nell'ambito delle prospettive energetiche dell'Ufficio federale dell'energia (UFE) e del Polo di ricerca nazionale sul clima (PRN Clima). Entro la fine del 2006 il DATEC presenterà al nostro Collegio un rapporto sulle possibilità per limitare ulteriormente le emissioni nei diversi settori.

1.3 Applicazione del Protocollo di Kyoto in Svizzera

1.3.1 Punto della situazione

Il Protocollo di Kyoto include sei gas serra: il biossido di carbonio (o anidride carbonica, CO₂), il metano (CH₄), il protossido di azoto (o gas esilarante, N₂O), gli idrofluorocarburi parzialmente alogenati (HFC), i perfluorocarburi (PFC) e l'esafluoro di zolfo (SF₆).

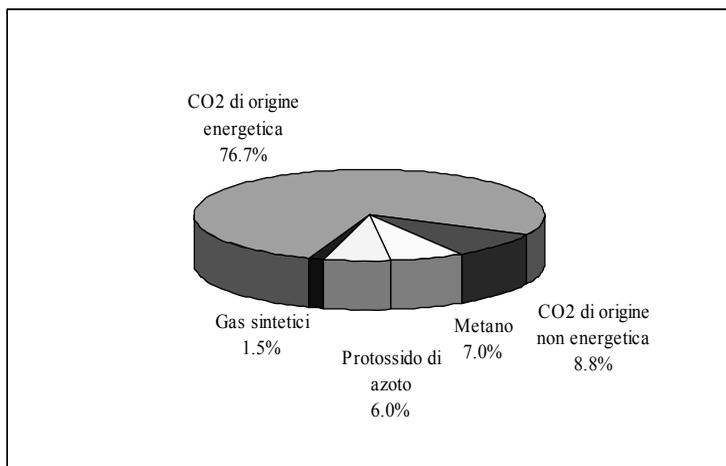
⁴ RS 0.814.011

⁵ RS 641.71

Il gas serra più importante è il CO₂, che nel 2003 costituiva in Svizzera l'85,5 per cento del totale delle emissioni. Questo gas è prodotto per il 76,7 per cento dalla combustione di energie fossili (carburanti e combustibili), mentre il rimanente 8,8 per cento proviene dalla fabbricazione di cemento, dall'incenerimento di rifiuti e da processi chimici. Le emissioni di metano rappresentano il 7 per cento di tutte le emissioni di gas serra prodotte in Svizzera e quelle di protossido di azoto costituiscono il 6 per cento. La principale fonte di emissione di questi due gas è l'agricoltura: il metano proviene per la maggior parte dall'allevamento di bovini, mentre il protossido di azoto è liberato soprattutto in seguito all'impiego di concimi minerali e aziendali. Grandi quantità di metano giungono inoltre nell'atmosfera a causa delle emissioni generate dalle discariche dei rifiuti. I tre gas sintetici (HFC, PFC, SF₆), pari all'1,5 per cento delle emissioni, sono invece impiegati nella tecnica del freddo e negli impianti ad alta tensione o utilizzati come propellenti e detersivi.

Illustrazione 1

Percentuali delle emissioni di gas serra in Svizzera (2003)



Grazie alle misure adottate, le emissioni di CO₂ sono leggermente diminuite rispetto al 1990. Al conseguimento di tale risultato hanno contribuito in particolare, nel quadro dell'attuazione della legge sul CO₂ e della legge sull'energia, i programmi Energia2000 e SvizzeraEnergia, i provvedimenti volontari dell'economia e gli sforzi dei Cantoni nel settore degli edifici, nonché la tassa sul traffico pesante commisurata alle prestazioni (TTPCP). Sono diminuite soprattutto le emissioni prodotte dai combustibili, mentre quelle legate ai carburanti hanno fatto registrare un forte aumento nonostante i provvedimenti volontari e la TTPCP.

Dagli anni '90 le emissioni di metano e di protossido di azoto prodotte dall'agricoltura sono diminuite sensibilmente grazie in particolare ai nuovi principi della produzione integrata e della coltivazione biologica. Lo sviluppo del mercato, i progressi tecnici e i pagamenti diretti vincolati alla prova dell'osservanza delle esigenze ecologiche hanno portato a una diminuzione del bestiame e dell'uso di concimi. Si è inoltre registrato un calo delle emissioni di metano generate dai rifiuti, da ricondurre

al divieto di deposito dei rifiuti combustibili (ora smaltiti negli impianti di incenerimento) in vigore dal 2000.

Negli anni '90 l'uso dei gas sintetici HFC, PFC e SF₆ ha invece fatto segnare una sensibile crescita. Per evitare un ulteriore incremento, nel 2003 abbiamo modificato l'ordinanza sulle sostanze⁶, permettendo l'impiego di tali gas solo in casi eccezionali.

Le previsioni sulle emissioni per il 2010⁷, illustrate dalla tabella 1, mostrano come potrebbe evolvere la situazione se non si adatteranno ulteriori provvedimenti. Le ipotesi tengono conto delle misure applicate fino alla fine del 2004 ma non della tassa sul CO₂, del centesimo per il clima o di altri provvedimenti previsti.

Tabella 1

Emissioni di gas serra secondo il Protocollo di Kyoto (in mln t CO₂eq)⁸

	1990	000	2010 ¹⁾
Biossido di carbonio	44,37	43,66	43,45
– di cui combustibili (senza correzione climatica)	23,83	22,18	22,11
– carburanti	15,46	16,86	16,69
– altri (CO ₂ non energetico)	5,08	4,62	4,65
Metano	4,45	3,74	3,45
Protossido di azoto	3,34	3,19	2,88
Gas sintetici	0,28	0,67	0,99
Totale	52,45	51,26	50,77
Obiettivo Protocollo di Kyoto			48,25
Divario			2,52

¹ Si è tenuto conto solo delle misure applicate fino alla fine del 2004.

Secondo questo scenario, le emissioni di gas serra diminuiranno complessivamente del 3,2 per cento tra il 1990 e il 2010. Il divario previsto per il 2010 rispetto all'obiettivo ammonta a circa 2,5 milioni di tonnellate di CO₂eq. Diversamente dalla legge sul CO₂, il Protocollo di Kyoto non prevede la correzione delle emissioni di CO₂ prodotte dai combustibili in funzione del numero di gradi-giorni di riscaldamento⁹.

⁶ Ordinanza del 9 giugno 1986 sulle sostanze pericolose per l'ambiente (Ordinanza sulle sostanze, Osost), RS **814.013**

⁷ UFAFP (2005): Emissioni di gas serra ai sensi del Protocollo di Kyoto. Previsioni per il 2010; Berna.

⁸ I sei gas serra incidono in misura diversa sul clima. Il loro apporto è quantificato in base al potenziale di riscaldamento globale calcolato rispetto agli equivalenti di CO₂. Il metano è, per esempio, attivo nell'atmosfera 21 volte di più del CO₂. Pertanto, una tonnellata di metano corrisponde a 21 tonnellate di equivalenti di CO₂.

⁹ Sono considerati gradi-giorni di riscaldamento i giorni in cui la temperatura scende sotto i 12 gradi Celsius.

Il divario previsto rispetto al Protocollo di Kyoto, pari a 2,5 milioni di tonnellate di emissioni di CO₂, è leggermente inferiore allo scarto di 2,9 milioni di tonnellate rispetto all'obiettivo della legge sul CO₂ (cfr. n. 2.1).

1.3.2 Altre misure finalizzate all'adempimento del Protocollo di Kyoto

Intendiamo raggiungere gli obiettivi fissati dal Protocollo di Kyoto con le seguenti misure supplementari:

Applicazione della legge sul CO₂

Il perno della politica climatica svizzera è rappresentato dalla legge sul CO₂, in vigore dal 1° maggio 2000, che definisce gli obiettivi di riduzione per le emissioni di CO₂ di origine energetica. Entro il 2010, le emissioni dovranno essere ridotte complessivamente del 10 per cento rispetto al livello del 1990. Secondo le previsioni, la tassa sul CO₂ applicata ai combustibili e il centesimo per il clima applicato ai carburanti permetteranno di ottenere un calo delle emissioni pari a circa 2,5 milioni di tonnellate di CO₂, purché entrambe le misure vengano attuate rapidamente (cfr. n. 2.2 e 2.3)

Altre misure concernenti i carburanti

Senza tassa sul CO₂, nel settore dei carburanti rivestono particolare importanza due misure volte a ridurre le emissioni di biossido di carbonio:

- la promozione dell'uso di gas naturale e di biocarburanti: questa misura presuppone la modifica della legge sull'imposizione degli oli minerali e va impostata in modo da non incidere sul gettito fiscale (cfr. n. 1.6.1);
- la promozione di veicoli a basso consumo e a basso tasso di emissioni: questa misura presuppone la modifica della legge sull'imposizione degli autoveicoli (cfr. n. 1.6.1).

Entrambe le misure, che sono in fase di preparazione e verranno attuate appena possibile, porteranno prevedibilmente a una riduzione di circa 0,4 milioni di tonnellate di CO₂.

Ricorso ai meccanismi flessibili

Poiché intendiamo ricorrere ai meccanismi flessibili (acquisto di certificati e di diritti di emissione da altri Paesi aderenti al Protocollo di Kyoto), abbiamo creato le basi legali necessarie a tal fine con l'ordinanza del 22 giugno 2005 sul computo delle riduzioni delle emissioni conseguite all'estero (cfr. n. 1.6.4). Sia il Protocollo di Kyoto che la legge sul CO₂ consentono di utilizzare questo strumento a titolo complementare.

Possono ricorrere ai meccanismi flessibili tutte le persone fisiche o giuridiche. Essi vengono utilizzati in particolare dalla fondazione «Centesimo per il clima» (cfr. n. 2.3) e dalle imprese che, per beneficiare dell'esenzione dalla tassa sul CO₂, si sono impegnate nei confronti della Confederazione a ridurre le emissioni (cfr. n. 2.2). Per la Confederazione, il ricorso a questo strumento costituisce l'ultima opzione, da adottare se alla scadenza del periodo 2008–2012 si dovesse registrare un divario rispetto agli obiettivi del Protocollo.

Computo dei pozzi di carbonio

Secondo il Protocollo di Kyoto, ai fini del raggiungimento del proprio obiettivo la Svizzera può computare nel calcolo delle riduzioni raggiunte anche un eventuale aumento dei pozzi di carbonio. Entro la metà del 2006 deve però dichiarare in modo vincolante nei confronti della Convenzione quali attività e superfici intende computare per il periodo 2008–2012. Trasmettendo la mozione CAPTE-N (03.3012), il Parlamento si è espresso a favore del computo dei pozzi di carbonio, sebbene sia attualmente impossibile stimare il loro apporto effettivo. Occorrerà infatti attendere i risultati della valutazione condotta nel quadro dell'Inventario Forestale Nazionale, la cui conclusione è prevista per la fine del 2006.

Se tale valutazione e l'analisi di eventuali rischi avvaloreranno gli effetti positivi dei pozzi, considereremo il loro computo come uno strumento per compensare eventuali emissioni in eccesso, le quali, a prescindere dalle previsioni, non possono mai essere escluse (cfr. n. 1.3.3).

1.3.3 Gestione dei rischi in caso di mancato raggiungimento degli obiettivi

Lo scenario alla base delle previsioni sulle emissioni per il 2010 si fonda su varie ipotesi relative al cambiamento delle condizioni quadro economiche, demografiche e di politica energetica, al progresso tecnologico, al comportamento dei consumatori e alle condizioni climatiche nel periodo di adempimento. Tali ipotesi presentano necessariamente margini d'incertezza più o meno consistenti. Le analisi di sensibilità rivelano in che modo la situazione potrebbe evolversi in condizioni quadro diverse. Occorre sottolineare che gli andamenti situati ai margini della fascia di oscillazione sono relativamente improbabili, ma non impossibili. Per la pianificazione e l'attuazione di misure è necessario considerare l'andamento delle emissioni più probabile posto al centro della fascia di oscillazione dei risultati.

Anche se la stima degli effetti previsti dovesse superare leggermente l'obiettivo del Protocollo di Kyoto, intendiamo introdurre le misure integralmente e in modo rapido. Ciò per i seguenti motivi:

- visti gli obiettivi a lungo termine in materia di protezione climatica, bisogna intensificare gli sforzi dopo il primo periodo di adempimento;
- anche per ragioni economiche, occorre puntare a una riduzione della dipendenza dai vettori energetici fossili;
- non è escluso che, già prima del 2012, in Svizzera entri in funzione una centrale a gas per la produzione di corrente. Le previsioni non tengono conto delle considerevoli emissioni di CO₂ che l'impianto produrrà;
- gli inverni freddi possono ostacolare il raggiungimento degli obiettivi fissati dal Protocollo di Kyoto, che, diversamente dalla legge sul CO₂, non prevede la correzione climatica delle emissioni di CO₂ per compensare le oscillazioni ascrivibili alle condizioni meteorologiche. Per questo motivo, ad esempio, nel 2003 le emissioni secondo il Protocollo di Kyoto sono risultate superiori di 0,75 milioni di tonnellate di CO₂ rispetto al valore rilevante per la legge sul CO₂;

- il contributo del bosco quale pozzo di carbonio non è chiaro a causa dell'incertezza relativa ai metodi di misurazione e all'effettiva capacità di assorbire CO₂ nonché in considerazione del rischio che uragani, incendi o attacchi del bostrico possano liberare di nuovo il CO₂ assorbito;
- se, nel migliore dei casi, le suddette misure consentiranno di superare l'obiettivo di Kyoto, i diritti di emissione assegnati (Assigned Amount Units) potranno essere trasferiti al periodo di adempimento successivo oppure venduti nell'ambito del commercio internazionale delle emissioni. Se, invece, il divario aumenterà, la Svizzera dovrà acquistare certificati di emissione esteri.

1.4 Tassa sul CO₂ applicata ai combustibili e centesimo per il clima

La legge sul CO₂ stabilisce che, entro il 2010, le emissioni di origine energetica dovranno essere portate a un livello inferiore rispetto a quello del 1990. Le emissioni di CO₂ causate dal consumo di energie fossili dovranno essere ridotte complessivamente del 10 per cento, quelle prodotte dai combustibili del 15 per cento e quelle generate dai carburanti dell'8 per cento. Se tali obiettivi non potranno essere raggiunti con provvedimenti volontari e altre misure, dovremo introdurre una tassa sul CO₂ (art. 3 della legge sul CO₂) la cui aliquota sottostà all'approvazione del Parlamento (art. 7 cpv. 4 della legge sul CO₂).

Per conseguire gli obiettivi di riduzione, l'11 giugno 2004 abbiamo deciso di inviare in consultazione quattro varianti: (1) tassa sul CO₂ applicata a combustibili e carburanti, (2) tassa sul CO₂ applicata a combustibili e carburanti e a destinazione parzialmente vincolata dei proventi per l'acquisto di certificati di emissione all'estero, (3) tassa sul CO₂ applicata ai combustibili e centesimo per il clima sui carburanti e (4) centesimo per il clima unicamente sui carburanti. Il rapporto relativo a tale consultazione contiene un confronto delle quattro varianti in funzione delle loro ripercussioni sulla politica climatica, sull'economia e sulle finanze. Nell'allegato sono inoltre sottoposti a discussione gli elementi materiali degli atti normativi necessari per l'applicazione di dette misure¹⁰. Dalla consultazione è emerso che i partecipanti sostengono in larga misura la tassa sul CO₂ per i combustibili. Non è invece stata espressa una chiara preferenza né per la tassa CO₂ sui carburanti né per il centesimo per il clima.

Su tale base, il 23 marzo 2005 abbiamo optato per la seguente variante:

- tassa sul CO₂ applicata ai combustibili fossili,
- sperimentazione del centesimo per il clima sui carburanti fino alla fine del 2007;
- tassa sul CO₂ anche per la benzina se, entro tale termine, il centesimo per il clima non dimostrerà di poter garantire i risultati auspicati.

¹⁰ DATEC (2004): Misure volte al raggiungimento degli obiettivi di riduzione sanciti dalla legge sul CO₂. Consultazione relativa alle quattro varianti; Berna, 20.10.04.

Al fine di raggiungere gli obiettivi della legge sul CO₂ e del Protocollo di Kyoto, la tassa sul CO₂ e il centesimo per il clima, insieme ad altre misure, devono permettere di ridurre entro il 2010 le emissioni di CO₂ di 2,5 milioni di tonnellate (cfr. n. 2.1).

Fondandoci sulle previsioni formulate dagli esperti della Prognos, abbiamo fissato a 35 franchi per tonnellata di CO₂ la tassa d'incentivazione sui combustibili. Questa tassa, che integra i provvedimenti volontari di diritto privato e di altro tipo adottati per ridurre le emissioni, mira a frenare il consumo di vettori energetici fossili e, di conseguenza, le emissioni di CO₂. Il rincaro dei combustibili è un chiaro segnale: da un lato incoraggia l'utilizzazione parsimoniosa dei vettori fossili e, dall'altro, spinge a optare maggiormente per vettori energetici che non emettono CO₂ o hanno comunque un tasso di emissione più basso. Per l'attuazione di questo incentivo, che dovrebbe consentire una riduzione di 0,7 milioni di tonnellate di CO₂ entro il 2010, abbiamo emanato il 22 giugno 2005 l'ordinanza relativa alla tassa sul CO₂ (ordinanza sul CO₂).

Dato che il centesimo per il clima è un provvedimento volontario del settore privato, la Confederazione non può stabilire né l'ammontare del contributo né l'impiego dei proventi, e neanche la data in cui verrà introdotto. La riscossione compete infatti al settore petrolifero. Gli introiti saranno versati a una fondazione privata che li utilizzerà per finanziare progetti di riduzione delle emissioni in Svizzera e all'estero. Fissando l'ammontare del contributo a 1,3–1,9 centesimi per litro di benzina e olio diesel, la fondazione prevede di incassare annualmente circa 100 milioni di franchi. Entro il 2010, il centesimo per il clima dovrà portare a una riduzione delle emissioni pari a 1,8 milioni di tonnellate. Se entro la fine del 2007 si constaterà che questa misura non permette di conseguire l'obiettivo fissato, applicheremo una tassa sul CO₂ anche alla benzina. L'introduzione di una tassa sul diesel non è invece prioritaria, anche perché, diversamente da quanto accade con la benzina, il prezzo del diesel in Svizzera è già uguale a quello applicato nei Paesi limitrofi.

1.5 Approvazione dell'aliquota da parte del Parlamento

Secondo l'articolo 7 capoverso 4 della legge sul CO₂, l'Assemblea federale approva l'aliquota con decreto federale semplice. Con il presente messaggio chiediamo al Parlamento di approvare l'aliquota della tassa sui combustibili fissata a 35 franchi per tonnellata di CO₂. Il decreto non sottostà al referendum facoltativo.

L'aliquota è calcolata in funzione del contributo richiesto per conseguire gli obiettivi (cfr. n. 2.1 e 2.2). La tassa sul CO₂ adempie inoltre i criteri di cui all'articolo 6 capoverso 2 lettere a–d della legge sul CO₂, ovvero:

- dall'emanazione della legge non sono state introdotte nuove tasse sui combustibili né sono state aumentate quelle esistenti (lett. a);
- la maggior parte dei Paesi industrializzati applica il Protocollo di Kyoto, ha adottato provvedimenti e introdotto in parte anche lo strumento della tassa d'incentivazione (lett. b, cfr. anche n. 5);
- nel confronto europeo la Svizzera vanta i prezzi più bassi per l'olio da riscaldamento extra leggero (lett. c);

- per mantenere la propria competitività e beneficiare dell'esenzione dalla tassa sul CO₂, oltre 300 imprese hanno già stipulato accordi di riduzione con la Confederazione. Altri accordi sono in fase di preparazione (lett. d).

1.6 Altre misure

1.6.1 Carburanti

Per il 1° gennaio 2007 è prevista l'entrata in vigore della modifica della legge sull'imposizione degli oli minerali¹¹ che introduce agevolazioni, senza ripercussioni sul gettito fiscale, per il gas naturale usato come carburante e prevede l'esenzione per i biocarburanti. Questa misura, che non è stata contestata nell'ambito della consultazione conclusasi il 21 gennaio 2005, comporterà una maggiorazione del prezzo della benzina di 2–3 centesimi al litro fino al 2010¹².

Per promuovere la diffusione di veicoli poco inquinanti e a basso consumo, è in preparazione una modifica della legge sull'imposizione degli autoveicoli¹³. Tale misura prevede, in caso di acquisto di veicoli nuovi, incentivi tali da permettere di ridurre ulteriormente il consumo specifico e le emissioni di questi ultimi. Questo provvedimento dovrebbe ad esempio favorire la diffusione delle vetture diesel nuove munite di filtri antiparticolato. L'elaborazione del messaggio relativo alla modifica della legge sull'imposizione degli autoveicoli rientra negli obiettivi del Consiglio federale per il 2005.

L'introduzione di un incentivo attraverso l'imposta sugli autoveicoli e la promozione del gas naturale e dei biocarburanti attraverso l'imposta sugli oli minerali contribuirebbero efficacemente al conseguimento dell'obiettivo fissato dalla legge sul CO₂ per i carburanti. Se applicate tempestivamente, secondo le stime queste due misure dovrebbero consentire una riduzione delle emissioni pari a circa 0,4 milioni di tonnellate di CO₂.

Per ridurre efficacemente il CO₂ prodotto dal traffico, si dovrebbero introdurre prescrizioni sulle emissioni o sul consumo. La legge sull'energia conferisce al Consiglio federale la competenza di emanare prescrizioni di questo tipo. Esse costituirebbero tuttavia un ostacolo tecnico ai sensi dell'accordo OMC e inciderebbero negativamente sull'accordo relativo al reciproco riconoscimento di valutazioni della conformità tra la Svizzera e l'UE. Per tale ragione sono da preferire gli incentivi (imposta sugli autoveicoli, imposta sugli oli minerali ed eventualmente tassa sul CO₂).

Sul lungo termine, nel settore dei trasporti si impongono misure più incisive per contrastare il tendenziale aumento delle emissioni di CO₂. Si dovranno adottare inoltre provvedimenti relativi al trasporto combinato, alla gestione della mobilità e alla mobilità lenta (pedoni e ciclisti). A medio termine, quest'ultima può potenzialmente sostituire l'1 per cento degli spostamenti motorizzati (automobili e moto), permettendo una riduzione di almeno 0,1 milioni di tonnellate di CO₂.

¹¹ RS 641.61

¹² Se venisse esaurito tutto il potenziale di questa misura, la maggiorazione potrebbe raggiungere i 6 centesimi al litro.

¹³ RS 641.51

1.6.2

Combustibili

Per sfruttare meglio l'enorme potenziale inutilizzato nel settore degli edifici, il gruppo strategico SvizzeraEnergia raccomanda di lanciare, nella seconda metà del programma, una campagna d'azione nazionale per il risanamento di questi ultimi. In particolare, sarà necessario dare la priorità alla riduzione del fabbisogno termico mediante l'ammodernamento della superficie di tamponamento e alla promozione delle energie rinnovabili e di tecniche energetiche innovative. Si prevede tuttavia che la campagna d'azione potrà contribuire solo marginalmente alla riduzione delle emissioni di CO₂ prodotte dai combustibili, visto che i programmi di promozione nel settore degli edifici producono i massimi effetti soltanto a medio e lungo termine.

Un chiaro segnale a sostegno di un migliore sfruttamento del potenziale di risparmio energetico nel settore degli edifici viene anche dall'iniziativa parlamentare Hegetschweiler (02.473), alla quale entrambe le Camere hanno dato seguito. Il centesimo per il clima permetterebbe di applicare rapidamente almeno una parte della proposta formulata da tale iniziativa. In linea di massima, ciò sarebbe fattibile anche con i proventi della tassa sul CO₂. La legge sul CO₂ prevede infatti la redistribuzione del prodotto della tassa alla popolazione e all'economia. La destinazione vincolata di una parte dei proventi della tassa sul CO₂ per l'adozione misure di promozione nel settore degli edifici presupporrebbe però una modifica della legge sul CO₂. D'altronde, un'eventuale introduzione da parte della Confederazione di un mero contributo di finanziamento non avrebbe una base costituzionale.

1.6.3

Pozzi di carbonio

I pozzi sono «serbatoi» di carbonio capaci di assorbire più CO₂ di quello che producono (ad es. foreste, suolo, vegetazione). In tal modo, possono rallentare l'aumento delle concentrazioni di gas serra nell'atmosfera. Il Protocollo di Kyoto disciplina nel modo seguente il computo dei pozzi di carbonio ai fini del raggiungimento degli obiettivi:

- secondo l'articolo 3 paragrafo 3, bisogna controbilanciare i cambiamenti della superficie boschiva intercorsi a partire dal 1990. Nel bilancio delle emissioni, gli imboschimenti corrispondono a una diminuzione e i dissodamenti a un aumento delle emissioni stesse;
- l'articolo 3 paragrafo 4 consente agli Stati di contabilizzare anche i cambiamenti subentrati nelle riserve di carbonio degli ecosistemi esistenti. Tra di essi figurano gli assorbimenti di carbonio di origine antropica, ovvero indotti da attività forestali e agricole come la selvicoltura, la campicoltura, la gestione delle superfici prative e il ripopolamento o la rivalutazione degli spazi verdi. Gli Stati che intendono far computare i pozzi di carbonio secondo l'articolo 3 paragrafo 4 devono comunicare le loro attività, le superfici interessate e i metodi di misurazione entro il 2006.

I pozzi di carbonio sono computati mediante diritti di emissione aggiuntivi che consentono di emettere maggiori quantità di gas negli anni 2008–2012. Se però in questo periodo i pozzi rilasciano CO₂, le emissioni in eccesso devono essere compensate con provvedimenti di riduzione adeguati o con l'acquisto di certificati.

Poiché la loro capacità di assorbire CO₂ è limitata nel tempo, i pozzi contribuiscono solo provvisoriamente alla riduzione delle emissioni. Prima o poi, ogni pozzo si trasforma in una fonte di emissione, dato che il CO₂ non è assorbito in modo permanente (rischio di permanenza). Le fuoriuscite di carbonio prodotte da un cambiamento della gestione, dalla morte della biomassa e da danni causati da incendi o tempeste devono essere computate nel periodo interessato come emissioni di CO₂. L'obbligo di giustificare il tenore di CO₂ dei pozzi computati sussisterà anche dopo il 2012, ossia anche dopo la scadenza del periodo di adempimento. Attualmente, regna una grande incertezza sui metodi di misurazione e sull'assorbimento effettivo di CO₂ a seconda del tipo di bosco, di vegetazione e di suolo.

In una mozione, la CAPTE-N ha chiesto al nostro Collegio di tenere conto dei pozzi di carbonio ai fini del raggiungimento degli obiettivi di riduzione fissati dal Protocollo di Kyoto. Con la trasmissione di questa mozione, entrambe le Camere federali si sono dichiarate favorevoli al computo dei pozzi. Si sta ora esaminando l'effettivo potenziale che potrebbe essere adeguatamente sfruttato:

- gli imboschimenti e i dissodamenti secondo l'articolo 3 paragrafo del Protocollo di Kyoto si controbilanciano¹⁴;
- secondo le norme internazionali, la Svizzera dispone di un contingente di 1,83 milioni di tonnellate di CO₂ per il computo dei pozzi legati alla selvicoltura secondo l'articolo 3 paragrafo 4 del Protocollo di Kyoto. Nel quadro dell'Inventario Forestale Nazionale si sta appurando l'aumento effettivo del contributo offerto dai pozzi di carbonio. I primi risultati dei rilevamenti in corso per gli anni 1995–2005 indicherebbero un netto calo rispetto al periodo 1985–1995;
- la Stazione federale di ricerche in agroecologia e agricoltura (FAL)¹⁵ ha analizzato le potenzialità per accrescere la riserva di carbonio in prati, pascoli e campi. Il contributo di questi agroecosistemi previsto per il periodo di adempimento 2008–2012 è chiaramente inferiore a 0,1 milioni di tonnellate di CO₂.

Siamo favorevoli al computo dei pozzi di carbonio, a condizione che ciò non si contrapponga all'interesse generale e che rientri negli obiettivi a lungo termine della selvicoltura, dell'agricoltura e della politica climatica. Intendiamo utilizzare il potenziale offerto dai pozzi di carbonio come segue:

¹⁴ Gli imboschimenti sono rilevati dalla statistica di superficie, i dissodamenti dalla rispettiva statistica cantonale.

¹⁵ Leifeld/Bassin/Fuhrer (2003): Carbon stocks and carbon sequestration potentials in agricultural soils in Switzerland; Schriftenreihe der FAL 44.

Pozzi di carbonio in Svizzera

Assorbimento di CO ₂	Possibile contributo 2008–2012	Normativa Kyoto	Applicazione in Svizzera
Bilancio tra imboschimenti e dissodamenti	± 0,1 mln t CO ₂	obbligatorio (art. 3 par. 3)	Dev'essere applicato. Sono necessari un adeguamento alle esigenze del Protocollo di Kyoto e una definizione di bosco.
Selvicoltura	non ancora definito	facoltativo, max. 1,8 mln t CO ₂ (art. 3 par. 4)	Notifica entro metà 2006. Sono necessari i rilevamenti dell'Inventario Forestale Nazionale e la valutazione della statistica di superficie.
Agricoltura	0,1 mln t CO ₂	facoltativo (art. 3 par. 4)	Ancora da definire (è in corso l'esame del dispendio per il rilevamento dei dati).

La legge sul CO₂ non tiene conto dell'aumento della riserva di carbonio indotto dai pozzi. Un'iniziativa parlamentare in tal senso, presentata dall'UDC (01.421) e volta a modificare la legge sul CO₂, è stata respinta. I pozzi non possono pertanto sostituire i provvedimenti previsti nel settore dei combustibili e dei carburanti per colmare il divario rispetto agli obiettivi, pari a 2,9 milioni di tonnellate di CO₂. Del resto, se si considerano le incertezze sull'effettivo aumento dei pozzi, l'insufficienza dei dati disponibili e il rischio di permanenza, tale scelta non appare opportuna. Il computo dei pozzi può servire da riserva nel caso in cui un andamento sfavorevole delle emissioni metta in pericolo il raggiungimento degli obiettivi (cfr. n. 1.3.3).

Ai fini della realizzazione degli obiettivi della legge sul CO₂ si può invece tenere conto del maggiore utilizzo del legno come vettore energetico e come alternativa ad altri materiali fabbricati con l'impiego di energie fossili. Al contrario di questi ultimi, infatti, non incide sul bilancio del CO₂. L'attuale utilizzazione del legname permette in Svizzera di ridurre le emissioni di oltre 2 milioni di tonnellate di CO₂ all'anno, ai quali se ne potrebbero aggiungere altri due milioni se il legno dei nostri boschi venisse sfruttato in modo adeguato. Tuttavia, l'utilizzazione del legname comporta la diminuzione della massa legnosa nei boschi, con una proporzionale riduzione dell'assorbimento di CO₂. Il Protocollo di Kyoto non consente il computo del legname usato per le costruzioni, come invece richiesto dalle mozioni Hess (04.3572) e Lustenberger (04.3595).

1.6.4 **Ricorso ai meccanismi flessibili**

Il nostro Collegio intende computare i meccanismi flessibili previsti dal Protocollo di Kyoto a complemento delle misure nazionali per il raggiungimento degli obiettivi di riduzione. In virtù dell'articolo 2 capoverso 7 della legge sul CO₂, il Consiglio federale può tenere adeguatamente conto delle riduzioni delle emissioni conseguite all'estero. In vista dell'applicazione in Svizzera dei meccanismi flessibili, il 22 giugno 2005 abbiamo adottato l'ordinanza sul computo delle riduzioni delle

emissioni conseguite all'estero (ordinanza sul computo delle riduzioni di CO₂)¹⁶, che entrerà in vigore il 1° gennaio 2006. Nell'ordinanza sono definiti i requisiti qualitativi e quantitativi applicabili ai certificati di emissione esteri. In materia di qualità e prova delle misure di riduzione all'estero sono applicabili in linea di principio le disposizioni internazionali. I certificati e i diritti di emissione devono provenire da Stati che hanno ratificato il Protocollo. I progetti di protezione del clima nei Paesi in sviluppo (CDM) devono essere convalidati, controllati e certificati da un organismo di controllo accreditato. Per i progetti condotti in altri Paesi industrializzati (joint implementation) si applica una procedura semplificata, sempre che sia comprovata l'addizionalità del progetto. Sono considerati addizionali i progetti che generano una riduzione delle emissioni superiore a quella che si sarebbe verificata senza le attività previste dai progetti stessi. Affinché i Paesi concentrino i loro sforzi principalmente sul piano nazionale, il computo dei certificati esteri è limitato a 2 milioni di tonnellate di CO₂, ossia alla metà dell'obiettivo di riduzione fissato dalla legge sul CO₂ e dal Protocollo di Kyoto. Di questo contingente, il centesimo per il clima può coprire al massimo 1,6 milioni di tonnellate di CO₂, a cui si aggiungono gli 0,4 milioni di tonnellate accreditabili alle imprese che si sono impegnate a limitare le loro emissioni.

Tutte le persone fisiche o giuridiche possono ricorrere ai meccanismi flessibili a condizione che siano registrate presso il segretariato nazionale SwissFlex in seno all'UFAFP¹⁷. Il registro nazionale per la contabilizzazione dei diritti di emissione e dei certificati è in fase di allestimento. La domanda di certificati esteri proviene in buona parte dalla fondazione «Centesimo per il clima» (cfr. n. 2.3), ma anche dalle imprese che, per beneficiare dell'esenzione dalla tassa sul CO₂, hanno sottoscritto un impegno di riduzione con la Confederazione (cfr. n. 2.2).

1.7 Risultati della procedura di consultazione

La consultazione sulle quattro varianti volte al raggiungimento degli obiettivi di riduzione sanciti dalla legge sul CO₂ ha evidenziato che quasi tutti i partecipanti sostengono gli obiettivi di politica climatica della Confederazione. Tuttavia, vi sono pareri molto divergenti¹⁸ riguardo alle modalità di realizzazione degli obiettivi. Il PS, i Verdi, il PCS, le associazioni ambientaliste, i sindacati, le associazioni degli inquilini e dei consumatori appoggiano la variante 1, che prevede una tassa sul CO₂ per combustibili e carburanti. Il PPD si è pronunciato a favore della variante 3, che prevede l'introduzione della tassa sul CO₂ sui combustibili e del centesimo per il clima, a condizione che sia chiarita la base legale di quest'ultimo e che i proventi vengano utilizzati prevalentemente per riduzioni su territorio nazionale. Il PLR e l'UDF prediligono la variante 4, che prevede unicamente il centesimo per il clima sui combustibili. L'UDC e il PLS respingono tutte e quattro le varianti. Numerosi rappresentanti dell'economia, tra cui economistesuisse, l'Unione svizzera delle arti e mestieri, l'Unione svizzera dei contadini, l'Associazione dei proprietari di case, l'Unione petrolifera e le associazioni dei trasporti, sostengono la variante 4. Le grandi banche, le assicurazioni, la Società svizzera delle industrie chimiche (SGCI),

¹⁶ RS 641.711.1; RU 2005 3581

¹⁷ <mailto:swissflex@buwal.admin.ch>

¹⁸ Cfr. DATEC (2005): Valutazione della procedura di consultazione concernente le misure per il rispetto degli obiettivi di riduzione sanciti dalla legge sul CO₂, Berna, 23.3.2005.

la Migros e la Coop esprimono pareri divergenti a sostegno della variante 1 o della variante 2, ma non accettano la destinazione vincolata di una parte dei proventi per l'acquisto di certificati di emissione esteri. Dieci Cantoni si sono espressi a favore della variante 1, mentre 14 sostengono la variante 3, pur chiedendo un'aliquota superiore per il centesimo per il clima ed esigendo più misure di riduzione a livello nazionale.

Non si è delineata una netta maggioranza a favore di una variante. I partecipanti sono unanimi nel ritenere che la necessità d'intervento è particolarmente marcata nel settore dei carburanti e hanno in buona parte sostenuto l'introduzione di una tassa sul CO₂ sui combustibili. Visto che non sono state contestate nell'ambito della consultazione, le disposizioni relative alla riscossione, alla redistribuzione e all'esenzione sono state integrate nell'ordinanza sul CO₂ senza modifiche rilevanti.

La maggior parte degli interpellati si è dichiarata favorevole all'impiego dei meccanismi flessibili. I pareri sono invece discordanti circa l'entità di tale impiego. Tendenzialmente, i sostenitori della variante 4 chiedono una quota più elevata per le riduzioni conseguite all'estero, mentre i fautori delle varianti 1 e 3 (la maggioranza dei Cantoni) ritengono necessarie maggiori restrizioni per incentivare le misure interne.

1.8 Stralcio di interventi parlamentari

L'adozione del presente messaggio e dell'ordinanza relativa alla tassa sul CO₂ (ordinanza sul CO₂) permette di togliere di ruolo i seguenti interventi parlamentari:

- Mozione Rechsteiner del 23.3.2001 «Legge sul CO₂. Misure d'accompagnamento»¹⁹, trasmessa sotto forma di postulato: nella mozione si chiede di provvedere affinché le piccole e medie imprese non risultino svantaggiate per quanto riguarda l'esenzione dalla tassa sul CO₂ e di tenere conto delle spese straordinarie sostenute per aumentare l'efficienza energetica e l'utilizzo di energie rinnovabili. Si chiede inoltre che l'esecuzione venga disciplinata congiuntamente ai Cantoni. La procedura relativa all'esenzione dalla tassa di cui alla sezione 2 dell'ordinanza sul CO₂ tiene conto di queste richieste. In collaborazione con i Cantoni è stato sviluppato lo strumento degli accordi universali sugli obiettivi, affinché gli accordi volontari sottoscritti conformemente alla legge sull'energia e alla legge sul CO₂ siano riconosciuti anche dalla legislazione cantonale pertinente;
- Postulato Leutenegger del 21.6.2001 «Legge sul CO₂. Base decisionale»²⁰: il Consiglio federale è invitato ad adottare misure per raggiungere gli obiettivi di riduzione delle emissioni senza introdurre una tassa sul CO₂ e ad elaborare una base decisionale trasparente per l'introduzione della tassa e la fissazione dell'aliquota. La nostra decisione di introdurre il centesimo per il clima, agevolazioni per il gas naturale e i biocarburanti nonché aliquote differenziate per l'imposta sugli autoveicoli al fine di promuovere i veicoli con maggiore efficienza energetica permette di rinunciare temporaneamente ad una tassa sui carburanti. La nostra valutazione si basa sulle previsioni de-

¹⁹ 01.3178; CN 5.10.01

²⁰ 01.3178; CN 5.10.01

gli esperti della Prognos relative alle emissioni di CO₂, che vengono aggiornate regolarmente;

- Mozione CAPTE-N del 26.2.2003 «Preso in considerazione dei pozzi di carbonio contemplati dal Protocollo di Kyoto»²¹, che chiede al Consiglio federale di tenere conto dei pozzi di carbonio per il raggiungimento degli obiettivi di riduzione. Nel presente messaggio illustriamo in che modo terremo conto dei pozzi di carbonio per raggiungere gli obiettivi fissati nel quadro del Protocollo di Kyoto;
- Postulato Stähelin del 15.6.2004 «CO₂: colmare il divario rispetto agli obiettivi stabiliti»²²: il postulato incarica il Consiglio federale di esaminare le possibilità di assorbimento del CO₂ da parte delle colture agricole e forestali, il loro finanziamento con i proventi del centesimo per il clima e la loro conformità alle disposizioni dell'OMC. Nel presente messaggio esponiamo i risultati di vari studi sul potenziale di assorbimento dei pozzi di carbonio in Svizzera e sulle modalità di attuazione del centesimo per il clima.

2 Parte speciale: applicazione della tassa sul CO₂ e attuazione del centesimo per il clima

2.1 Legge sul CO₂: provvedimenti volontari e divario rispetto agli obiettivi

La legge sull'energia e la legge sul CO₂ attribuiscono grande importanza ai provvedimenti volontari. Per attuarli, nel gennaio 2001 abbiamo lanciato il programma SvizzeraEnergia, subentrato a Energia 2000. Analogamente alla legge sul CO₂, il programma persegue chiari obiettivi quantitativi di politica energetica e climatica. In particolare, mira a ridurre il consumo di energie fossili del 10 per cento entro il 2010 e a contenere l'aumento del consumo di energia elettrica entro il 5 per cento. Le misure volte ad aumentare l'efficienza energetica e l'impiego di energie rinnovabili presuppongono un partenariato su larga scala tra Confederazione, Cantoni, economia privata e associazioni ambientaliste. L'efficacia di SvizzeraEnergia cresce di anno in anno. Senza questi sforzi le emissioni di CO₂ avrebbero fatto registrare un aumento del 6,9 per cento.

Per mezzo di un mandato di prestazioni, la Confederazione ha conferito all'Agenzia dell'energia per l'economia (AEnEc) importanti compiti esecutivi in vista dell'attuazione di provvedimenti volontari secondo la legge sull'energia e la legge sul CO₂. Si sono ottenuti risultati incoraggianti soprattutto nei settori dell'industria, dell'artigianato e dei servizi. Nel febbraio 2003 è stato concluso il primo accordo sugli obiettivi con l'industria del cemento e, fino all'aprile del 2004, sono stati finalizzati accordi con 45 gruppi di imprese comprendenti 600 aziende attive nei settori ceramica, vetro, carta, ospitalità alberghiera, banche, chimica, metallurgia e macchine, plastica, alluminio, trasporti, generi alimentari, calce, fonderie, industria grafica, grande distribuzione e grandi aziende del terziario nonché caseifici, impianti per l'essiccazione del fieno e altre PMI. Altre 400 imprese stanno elaborando accordi

²¹ 03.3012; CN 18.3.04, CS 29.9.04

²² 04.3316; CS 29.9.04

analoghi. Lo scopo dell'AEnEc è di coprire con tali accordi il 40 per cento delle emissioni complessive di CO₂ prodotte dall'economia privata.

Delle imprese con le quali sono già stati finalizzati accordi sugli obiettivi, 300 mirano ad ottenere l'esenzione dalla tassa sul CO₂. A tal fine, hanno sottoscritto impegni potenzialmente vincolanti che prevedono requisiti più severi per il raggiungimento dell'obiettivo di riduzione. Tali impegni potenzialmente vincolanti ai sensi dell'articolo 9 capoverso 2 della legge sul CO₂ verranno trasposti in impegni giuridicamente vincolanti, mediante apposita decisione, con l'introduzione della tassa sul CO₂,

Nel settore degli edifici, di competenza dei Cantoni, i successi ottenuti sono riconducibili in particolare all'inasprimento delle leggi energetiche cantonali secondo il modello proposto dalla Conferenza dei direttori svizzeri dell'energia e ai programmi d'azione cantonali lanciati grazie ai contributi globali della Confederazione. Vengono promossi in modo mirato, tra l'altro, gli impianti a legna, le pompe di calore, gli edifici costruiti secondo lo standard Minergie e lo sfruttamento del calore ambiente. SvizzeraEnergia ha affidato un mandato di prestazioni all'associazione MINERGIE al fine di far salire la quota di mercato degli edifici con il relativo marchio al 15 per cento per gli stabili nuovi e al 4 per cento per quelli completamente ristrutturati.

Il progetto «Città dell'energia», che attualmente raggruppa oltre 120 città, funge da esempio: le Città dell'energia gestiscono in modo mirato il consumo energetico dei loro 13 000 edifici. Per i proprietari privati, tuttavia, l'incentivo alla riduzione delle emissioni di CO₂ e alla conclusione di un accordo sugli obiettivi è ridotto. Il motivo va ricercato fra l'altro nel diritto di locazione. I proprietari possono infatti riversare sugli affitti solo una parte delle spese di investimento per le misure di risparmio energetico, mentre i costi energetici, e quindi l'intero importo della tassa sul CO₂, sono sostenuti interamente dai locatari.

Nel settore dei carburanti le misure volontarie non sono sufficientemente incisive. SvizzeraEnergia promuove la mobilità lenta e il traffico combinato e contribuisce attivamente a diffondere e a consolidare la tecnica di guida Eco-Drive®, economica ed ecologica. Nel febbraio del 2002, il DATEC ha stipulato un accordo con l'associazione degli importatori svizzeri di automobili (auto-schweiz) per ridurre il consumo specifico di carburante del 3 per cento all'anno. Secondo tale accordo, entro il 2008 il consumo medio delle autovetture nuove dovrà passare da 8,4 a 6,4 litri per 100 km. Ai fini del raggiungimento dell'obiettivo di riduzione, nel 2003 è stata introdotta un'etichetta Energia per orientare la clientela al momento dell'acquisto di un'automobile nuova. Tuttavia, nonostante l'ulteriore aumento dei veicoli diesel (che consumano meno di quelli a benzina) e i miglioramenti tecnici, il consumo specifico a fine 2004 si è attestato sui 7,82 litri/100 km ed ha quindi superato il valore medio annuo, che è di 7,4 litri/100 km. In base alle esperienze effettuate finora si può concludere che auto-schweiz non potrà raggiungere l'obiettivo stabilito senza ulteriori incentivi.

Le previsioni energetiche aggiornate dall'UFE²³ nel marzo del 2005 confermano i risultati di precedenti studi, secondo cui i provvedimenti volontari, gli incentivi e le prescrizioni previsti nel quadro di SvizzeraEnergia e le riduzioni delle emissioni di CO₂ nell'ambito di altre politiche settoriali non bastano per realizzare gli obiettivi di riduzione fissati dalla legge sul CO₂. Secondo le previsioni, che tengono conto di

²³ Cfr. Prognos (2005): Bundesratsvarianten zur Umsetzung des CO₂-Gesetzes; Basilea

tutte queste misure, le emissioni generate dai combustibili segnano una tendenza al ribasso, tanto che entro il 2010 dovrebbero diminuire dell'11,4 per cento rispetto al 1990, ma quelle prodotte dai carburanti aumenteranno del 7,9 per cento. Considerato l'obiettivo globale di riduzione del 10 per cento, si prevede un divario residuo pari a 0,9 milioni di tonnellate di CO₂.

Tabella 3

Evoluzione delle emissioni di CO₂ rispetto al 1990 (secondo la legge sul CO₂)

	Fino al 2003 (secondo la statistica sulle emissioni di CO ₂)	Fino al 2010 (dati di riferimento Prognos)	Obiettivo 2010
Combustibili	- 4,6 %	- 11,4 %	- 15 %
Carburanti	+ 8,1 %	+ 7,9 %	- 8 %
Emissioni totali	+ 0,2 %	- 4,1 %	- 10 %
Divario 2010		2,9 mln t CO₂	

Il divario residuo di 2,9 milioni di tonnellate di CO₂ può essere colmato dalle riduzioni raggiunte con le misure previste, ovvero:

tassa sul CO ₂ applicata ai combustibili	0,7 mln t CO ₂ .
centesimo per il clima sui carburanti	1,8 mln t CO ₂ .
promozione del gas naturale e dei biocarburanti, agevolazioni fiscali sull'imposta sugli autoveicoli	<u>0,4 mln t CO₂.</u>
	2,9 mln t CO ₂ .

2.2 Tassa CO₂ sui combustibili

2.2.1 Aliquote della tassa, esenzione e redistribuzione dei proventi

La tassa sul CO₂, pari a 35 franchi per tonnellata di CO₂, è applicata ai combustibili fossili quali l'olio da riscaldamento, il gas naturale o il carbone messi in commercio per essere utilizzati a scopi energetici. L'utilizzazione energetica comprende la produzione di energia termica e di elettricità. Il legno e altri combustibili da biomassa sono considerati neutri dal punto di vista del bilancio di CO₂ e, pertanto, non sono soggetti dalla tassa. L'aliquota per ogni unità commerciale è fissata in base al tenore di carbonio del vettore energetico.

Aliquote della tassa per i principali combustibili

	Fr. per MWh	Fr. per 1000 kg ²⁴	Fr. per 1000 l 15 °C ²⁴
Olio da riscaldamento extraleggero	9,29		92,90 per 1000 litri
Olio da riscaldamento pesante	9,70	111,10	
Gas naturale	6,93	89,60	
Carbone fossile	11,84	92,50	
Lignite	13,10	73,20	
Coke di petrolio	11,84	115,20	
Coke	13,23	99,30	

La tassa sul CO₂ farà aumentare il prezzo dei principali vettori energetici. A seconda delle quantità acquistate, si prevede un rincaro del 15–20 per cento per l'olio da riscaldamento e del 10–12 per cento per il gas naturale rispetto ai prezzi medi del 2004.

Per mantenere la propria competitività, le aziende possono chiedere l'esenzione dalla tassa sul CO₂. A tal fine, devono sottoscrivere un impegno giuridicamente vincolante a limitare emissioni. L'esenzione si traduce in un rimborso degli importi della tassa già pagati. Finora oltre 300 aziende si sono impegnate a ridurre le loro emissioni per ottenere l'esenzione dalla tassa (cfr. n. 2.1).

La tassa sul CO₂ è una tassa d'incentivazione, e il suo prodotto viene ridistribuito. I proventi stimati, pari a circa 650 milioni di franchi all'anno, saranno restituiti alla popolazione e alle imprese. L'equa ridistribuzione alla popolazione avviene deducendo l'importo pro capite rimborsato (stimato a circa 50 franchi all'anno) dal premio annuo dell'assicurazione malattia. La restituzione all'economia avviene invece attraverso le casse di compensazione AVS, proporzionalmente alla massa salariale delle singole aziende. L'importo rimborsato dovrebbe ammontare annualmente a 110 franchi per 100 000 franchi di massa salariale. Le aziende esentate sono escluse dalla ridistribuzione.

L'aliquota e l'oggetto della tassa come pure la riscossione, la ridistribuzione e l'esenzione sono disciplinati dall'ordinanza relativa alla tassa sul CO₂ (ordinanza sul CO₂)²⁵ approvata dal nostro Collegio il 22 giugno 2005 (cfr. Allegato).

2.2.2 Effetto d'incentivazione

La tassa sul CO₂ applicata ai combustibili è uno strumento d'incentivazione conforme ai principi dell'economia di mercato e al principio di causalità. Per le imprese e la popolazione il rincaro dei combustibili fossili è un incentivo ad utilizzare

²⁴ Valore arrotondato ai 10 centesimi superiori conformemente alla legge sull'imposizione degli oli minerali.

²⁵ L'ordinanza sarà pubblicata nella RU e nella RS solo dopo l'adozione del decreto federale che approva l'aliquota della tassa CO₂ sui combustibili.

l'energia con più parsimonia ed efficienza e a optare per vettori energetici con un bilancio di CO₂ neutro (ad es. il legno) o a bassa emissione di CO₂ (ad es. il gas naturale). La tassa induce, da un lato, un cambiamento nelle abitudini di consumo (aerazione mirata dei locali, riduzione della temperatura ambiente o minor consumo di acqua calda) e, dall'altro, incide in particolare sulle decisioni d'investimento. La riduzione dei periodi di ammortamento in seguito all'applicazione della tassa rende più interessanti gli investimenti per la protezione termica, l'isolamento o la sostituzione di impianti di riscaldamento con tecniche più efficienti. Il rincaro promuove inoltre l'impiego di combustibili che emettono poco CO₂: la competitività delle fonti energetiche alternative quali la biomassa e l'energia solare usate per la produzione di acqua calda viene rafforzata dalla variazione relativa dei prezzi.

Per stabilire in che misura la domanda varia a seguito dell'aumento del prezzo si applica generalmente il parametro dell'elasticità dei prezzi²⁶. I valori di elasticità cambiano a seconda dell'orizzonte temporale considerato e delle classi di consumatori. La domanda reagisce in modo più contenuto a breve termine che a lungo termine se l'aumento dei prezzi influisce non solo sulle abitudini di consumo ma anche sulle decisioni d'investimento. Nel settore dell'economia l'elasticità è inferiore a quella registrata nelle economie domestiche, poiché le decisioni d'investimento dell'industria sottostanno a criteri di redditività più severi, ossia richiedono un periodo d'ammortamento più breve.

Per valutare l'effetto d'incentivazione della tassa sul CO₂ applicata ai combustibili, ci basiamo sull'elasticità dei prezzi calcolata dagli esperti della Prognos²⁷. L'aliquota della tassa è stata fissata in modo da ottenere il necessario effetto incentivante entro il 2010. Per l'orizzonte di osservazione sono determinanti i valori di elasticità a medio termine, stimati a -0,12 per l'industria e a -0,18 per le economie domestiche. I valori di elasticità sono stati stimati con criteri prudenziali per non sopravvalutare l'effetto incentivante. Questa scelta è dettata dal fatto che gli effetti potenziali della tassa saranno in parte già ottenuti con altre misure, in particolare con i provvedimenti volontari dell'economia privata. In questo settore la tassa amplifica le iniziative già lanciate e garantisce che, nel quadro degli accordi sugli obiettivi sottoscritti con le aziende, le misure prefissate vengano effettivamente concretizzate. Poiché gli accordi volontari sono già stati considerati nel calcolo del divario rispetto agli obiettivi, per determinare l'effetto incentivante della tassa si tiene conto unicamente dei provvedimenti di riduzione supplementari. La Prognos ha calcolato che l'effetto di riduzione specifico della tassa è di 0,7 milioni di tonnellate di CO₂ entro il 2010.

Nel caso delle economie domestiche, l'elasticità viene determinata sulla base delle variazioni relative all'energia termica e al consumo di acqua calda. Per i proprietari (circa il 40 per cento) sono interessanti anche le misure d'investimento, mentre per gli inquilini (circa il 60 per cento) le misure d'incentivazione sono diverse. In virtù del diritto di locazione, i proprietari possono riversare sugli affitti, con le spese accessorie, la totalità dei costi energetici, ma non gli investimenti per il risparmio energetico. Nonostante ciò, anche per le abitazioni in affitto deve essere ottenuto un effetto d'incentivazione. Ogni proprietario che deve installare un nuovo impianto di riscaldamento o risanare un edificio tiene conto dei prezzi dell'energia nella decisio-

²⁶ Per determinare l'effetto d'incentivazione ci si basa sull'elasticità dei prezzi della domanda. Il parametro indica il rapporto tra la variazione relativa della domanda e la variazione relativa del prezzo. Se ad esempio l'elasticità è -0,5, ciò significa che la domanda cala del 5 per cento a fronte di un aumento dei prezzi del 10 per cento.

²⁷ Prognos (2003): CO₂-Abgabe bei Brennstoffen, Basilea.

ne d'investimento e, in tale contesto, le pompe di calore o i riscaldamenti a legna possono ad esempio improvvisamente diventare soluzioni economicamente interessanti. Ovviamente, l'effetto incentivante sarebbe maggiore se il diritto di locazione fosse strutturato diversamente o se per i vecchi edifici fosse obbligatorio il conteggio individuale delle spese di riscaldamento.

La reazione dei consumatori dipende da come essi considerano l'aumento dei prezzi: duraturo o temporaneo. Per produrre un effetto incentivante, gli aumenti dei prezzi devono essere percepiti come duraturi.

Il rincaro riconducibile all'introduzione di una tassa d'incentivazione statale è considerato duraturo. I consumatori reagiscono velocemente e tengono conto dei prezzi più alti in ogni decisione di investimento. Secondo gli esperti, in caso di oscillazioni dei prezzi di mercato, molto frequenti nel settore dell'olio da riscaldamento, sono necessari almeno uno o due anni prima che i consumatori comincino ad adeguarsi all'aumento dei prezzi.

2.2.3 Scambio dei diritti di emissione

Le imprese che vogliono ottenere l'esenzione dalla tassa sul CO₂ devono impegnarsi nei confronti della Confederazione a limitare le emissioni. Nel quadro di tale impegno, viene fissato il quantitativo massimo di CO₂, espresso in tonnellate, che l'impresa può emettere in media nel periodo 2008–2012. Gli obiettivi di limitazione negoziati con le aziende fungono da base per il sistema svizzero di scambio delle quote di emissioni secondo il principio «cap-and-trade». La possibilità di scambiare diritti di emissione e di acquistare certificati di emissione esteri dà alle imprese maggiore flessibilità nel raggiungimento degli obiettivi:

- alle imprese che hanno sottoscritto un impegno vengono attribuiti diritti di emissione per il quantitativo di CO₂ che sono autorizzate ad emettere nel periodo 2008–2012.
- Se le emissioni sono inferiori ai valori prefissati, le imprese possono vendere i diritti di emissione eccedenti.
- Se le emissioni superano i valori massimi ammessi, le imprese possono acquistare diritti di emissione eccedenti da altre aziende esentate dalla tassa.
- Le imprese possono anche avvalersi dei meccanismi flessibili. Diversamente da quanto avviene con i diritti di emissione nazionali, il computo di certificati esteri è limitato (cfr. n. 1.6.4).

L'introduzione della tassa sul CO₂ crea un meccanismo sanzionatorio efficace per controllare l'adempimento degli impegni di limitazione delle emissioni. Se le aziende esentate non rispettano gli impegni assunti, devono pagare la tassa successivamente. Questo meccanismo, indispensabile per garantire un sistema efficace per lo scambio dei diritti di emissione, è anche un importante presupposto per il collegamento del sistema svizzero con il sistema di scambio europeo introdotto all'inizio del 2005.

Il centesimo per il clima è un provvedimento volontario che può essere annoverato tra i provvedimenti volontari di cui all'articolo 4 della legge sul CO₂. Il provvedimento non necessita di una base giuridica supplementare, purché sia sostenuto dall'economia privata e venga riscosso da una fondazione di diritto privato. Trattandosi tuttavia di un accordo settoriale, è sottoposto alla legge sui cartelli²⁸ (cfr. n. 6).

I promotori del centesimo per il clima intendono creare una fondazione indipendente «Centesimo per il clima», incaricata di fissare l'importo del centesimo per il clima e di decidere l'impiego dei proventi. Il centesimo per il clima sarà applicato alla benzina e al diesel appena possibile, al più tardi a partire dal 2006. L'aliquota ammonta a 1,3–1,9 centesimi al litro. I proventi dovrebbero aggirarsi sui 100 milioni di franchi all'anno, la maggior parte dei quali dovrà essere destinata a misure nazionali, in particolare ai programmi di promozione nel settore della mobilità e degli edifici. La parte più consistente degli obiettivi di riduzione fissati sarà comunque realizzata dalla fondazione mediante l'acquisto di certificati di emissione esteri.

Il centesimo per il clima integra la tassa CO₂ sui combustibili. Complessivamente, deve permettere di ridurre le emissioni di CO₂ di 1,8 milioni di tonnellate entro il 2010 per raggiungere, insieme alla tassa sul CO₂, una riduzione complessiva pari a 2,5 milioni di tonnellate. Di questi 1,8 milioni, almeno 0,2 milioni devono essere ottenuti con misure di riduzione nazionali. Abbiamo fissato chiaramente queste condizioni nell'ordinanza sul computo delle riduzioni delle emissioni conseguite all'estero. Secondo detta ordinanza, la fondazione può computare certificati esteri per un massimo di 1,6 milioni di tonnellate di CO₂ ai fini del raggiungimento dell'obiettivo di riduzione.

Per ora prevediamo la riscossione del centesimo per il clima fino alla fine del 2007. Entro tale data, la fondazione deve provare, sulla base di un piano di provvedimenti, di riuscire a conseguire la riduzione prevista per il periodo 2008–2012. Se dovesse risultare che il centesimo per il clima non permette di centrare gli obiettivi di riduzione, intendiamo introdurre una tassa sul CO₂ anche per la benzina. Affinché l'effetto sia sufficiente, la tassa dovrebbe essere messa a punto già nel 2007 e prelevata a partire dal 2008.

La Confederazione misurerà l'efficacia del centesimo per il clima in base ad una serie di criteri che verranno definiti in un accordo tra il DATEC e la fondazione. I negoziati, avviati il 30 maggio 2005, si concluderanno prevedibilmente alla fine di agosto 2005. A seconda del modello imprenditoriale scelto, l'accordo dovrà essere armonizzato con il mandato di prestazioni concluso con l'Agenzia dell'energia per l'economia (AEnEc). Nell'accordo verranno definiti l'obiettivo di riduzione, la quota di misure di riduzione nazionali e i dettagli sul relativo monitoraggio e sull'analisi dell'efficacia. Per quanto riguarda la qualità e la prova delle misure di riduzione delle emissioni realizzate all'estero si applicano in linea di principio le norme internazionali. A titolo d'esempio, i progetti di protezione del clima promossi in Paesi in sviluppo (CDM) devono essere convalidati, controllati e certificati da organismi di controllo accreditati.

3 Ripercussioni

3.1 Ripercussioni sull'economia

3.1.1 Ripercussioni macroeconomiche

Secondo alcuni studi (Prognos, CEPE/PFZ, KOF) l'introduzione di una tassa di 35 franchi per tonnellata di CO₂ avrà ripercussioni macroeconomiche marginali, e ciò grazie soprattutto alla redistribuzione dei proventi della tassa e alla possibilità di esentare in particolare le aziende a forte consumo energetico. A lungo termine, la tassa, combinata con il centesimo per il clima, dovrebbe avere effetti positivi sull'economia svizzera. Il calo del consumo di combustibili fossili riduce la dipendenza dall'estero e la vulnerabilità del Paese alle oscillazioni del prezzo del petrolio. Parallelamente, l'economia svizzera potrà trarre profitto dall'innovazione e ottenere risparmi nel campo della salute.

Le ripercussioni calcolate in base a vari modelli risultano tendenzialmente positive o negative a seconda del modello e delle ipotesi di partenza. Nel caso della tassa sul CO₂ applicata ai combustibili con l'aliquota proposta e combinata con il centesimo per il clima, le stime basate sul modello del Centro di ricerche congiunturali del PFZ (KOF) evidenziano ripercussioni leggermente negative sulla domanda globale. Le ripercussioni negative totali, misurate sul PIL (prodotto interno lordo), ammonterebbero tuttavia entro il 2009 a meno dello 0,1 per cento. Stando alle ammissioni degli stessi autori, comunque, questo modello non è in grado di riprodurre né gli effetti positivi che la tassa eserciterà sull'innovazione né i benefici ambientali derivanti dalla riduzione dei costi sanitari e di altri danni.

3.1.2 Effetti della redistribuzione

L'impostazione della tassa sul CO₂, che grava sul consumo di combustibili fossili e prevede la redistribuzione dei proventi all'economia proporzionalmente alla massa salariale, favorisce le aziende a bassa intensità energetica, tra cui quelle del terziario. Per mantenere la propria competitività, le aziende ad alta intensità energetica possono chiedere l'esenzione dalla tassa, il che dovrebbe consentire di contenere entro limiti ridotti il trasferimento del prodotto della tassa dal settore secondario (industria e artigianato) a quello terziario, che presenta una minore intensità energetica. Detto trasferimento è stimato a circa 50 milioni di franchi.

Nel settore energetico si prevedono nette perdite di valore aggiunto, che invece aumenterà soprattutto nel settore dei servizi e nell'edilizia. La tassa avrà effetti positivi sull'innovazione e sul progresso tecnologico, dai quali trarranno profitto in particolare le aziende attive nel settore della tecnologia energetica.

Ogni anno alla popolazione verranno restituiti circa 50 franchi pro capite attraverso l'assicurazione malattia. Questo meccanismo favorisce tutti coloro che consumano una quantità di combustibili fossili inferiore alla media e le famiglie con bambini. Non esistono dati precisi sull'entità delle spese di combustibile delle varie classi di reddito. Da una stima sommaria dell'OcCC²⁹ risulta tuttavia che la spesa pro capite delle famiglie meno agiate per l'acquisto di combustibili è leggermente superiore

²⁹ OcCC (2004) : Soziale Auswirkungen von CO₂-Abgabe und Klimarappen (scheda informativa in tedesco).

alla media. Per le altre classi di reddito, invece, i valori non si scostano in modo rilevante da quelli medi. Grazie alla redistribuzione, l'effetto spesso regressivo delle tasse d'incentivazione viene nettamente smorzato. Sempre secondo lo stesso studio, l'onere costituito dalla tassa sul CO₂ per le famiglie che vivono nelle regioni rurali è inferiore a quello sostenuto dalle famiglie che vivono nelle aree urbane. In base all'inchiesta sul reddito e sui consumi condotta dall'Ufficio federale di statistica, infatti, le famiglie delle regioni rurali occupano in media una superficie abitativa pro capite minore e vantano quindi una maggiore efficienza energetica nel settore dei combustibili.

3.2 Ripercussioni finanziarie e sull'effettivo del personale

3.2.1 Confederazione

I proventi della tassa sul CO₂ ammontano in media a 650 milioni di franchi. In una prima fase si attesteranno a 700 milioni per poi diminuire gradatamente in seguito al calo dei consumi di combustibili fossili. Attraverso l'imposta sul valore aggiunto, nelle casse della Confederazione entreranno in media 50 milioni di franchi in più all'anno. A queste entrate supplementari si contrappongono tuttavia perdite annue del gettito dell'imposta sugli oli minerali per circa 1 milione di franchi. Le entrate e le uscite non sono ancora state integrate nel preventivo 2006 e nel piano finanziario 2007–2009. Sono inserite nel rapporto relativo al piano finanziario 2007–2009 nell'elenco delle possibili entrate e spese supplementari. Per evitare temporanee distorsioni della politica finanziaria, durante la fase di introduzione, della durata di due anni, le entrate e le uscite legate alla redistribuzione saranno considerate straordinarie ai sensi del freno all'indebitamento.

L'introduzione della tassa CO₂ sui combustibili e il controllo dell'efficacia del centesimo per il clima generano compiti supplementari a livello federale. La riscossione della tassa, l'esenzione e la redistribuzione dei proventi come pure il controllo dell'efficacia della tassa stessa e del centesimo per il clima daranno origine a costi supplementari in termini di personale e di materiale. I costi globali legati all'esecuzione saranno dell'ordine di 9–10 milioni di franchi all'anno e saranno finanziati con l'1,5 per cento dei proventi della tassa.

I costi d'esecuzione totali comprendono:

- *costi già sostenuti per l'esecuzione dei provvedimenti volontari adottati dalle imprese private*: già oggi, oltre un terzo dei costi d'esecuzione è destinato all'attuazione delle misure volontarie delle imprese private, soprattutto per l'elaborazione degli accordi sugli obiettivi di riduzione e la creazione di un sistema di monitoraggio per verificare il loro raggiungimento. Attualmente, l'onere principale di questi lavori ricade sull'Agenzia dell'energia per l'economia. Un terzo dei costi operativi di quest'ultima è finanziato da SvizzeraEnergia, che stanziava 2 milioni di franchi all'anno;
- *costi di personale supplementari*: l'organico dell'Amministrazione dovrà essere potenziato con 13 nuovi posti, di cui 8 alla Direzione generale delle dogane (DGD), 3 all'UFAFP e 2 all'UFE. Per quanto riguarda la DGD, i compiti centrali legati all'esecuzione comprendono la riscossione e la resti-

tuzione degli importi già versati a chi è stato esentato. I posti supplementari all'UFAPF e all'UFE servono all'accompagnamento e al monitoraggio degli impegni sottoscritti dalle imprese. L'UFE dovrà inoltre sostenere costi supplementari per la verifica dell'efficacia della tassa e del centesimo per il clima nel quadro delle attività di controllo di SvizzeraEnergia. Per l'UFAPF i compiti aggiuntivi sono costituiti dallo sviluppo dei meccanismi flessibili secondo il Protocollo di Kyoto, che possono essere utilizzati dalla fondazione «Centesimo per il clima» e dalle aziende esentate nonché dalla creazione del sistema di scambio dei diritti di emissione e dal suo collegamento con il sistema dell'UE;

- *costi di materiale supplementari*: alla DGD servirà materiale supplementare per la creazione e la manutenzione dei sistemi informatici necessari alla riscossione e al rimborso della tassa alle imprese esentate. L'UFE e l'UFAPF finanziano congiuntamente la creazione e la manutenzione del sistema di monitoraggio che serve a verificare l'evoluzione delle emissioni delle imprese esentate e si dividono i costi legati all'attività di controllo degli esperti e degli uditori incaricati di valutare il rispetto degli impegni. L'UFAPF dovrà inoltre creare un registro delle operazioni di scambio dei diritti di emissione effettuate e dei meccanismi flessibili utilizzati.

Costi di personale e di materiale al di fuori dell'Amministrazione: per redistribuire i proventi della tassa sul CO₂ alla popolazione ci si può avvalere di un sistema che ha già dato buoni risultati con altre tasse d'incentivazione, ad esempio con la tassa sui composti organici volatili. La redistribuzione all'economia è gestita dalle casse di compensazione AVS, che devono ancora adeguare i propri sistemi informatici. Questi costi iniziali verranno coperti da un contributo unico. La redistribuzione dei proventi all'economia è più onerosa in quanto le aziende esentate non hanno diritto al rimborso e, pertanto, devono essere escluse dal sistema.

3.2.2 Cantoni e Comuni

I Cantoni non sono toccati né direttamente né indirettamente dall'esecuzione della tassa sul CO₂, anche se partecipano già oggi in modo attivo all'applicazione della legge sul CO₂, della legge sull'energia e, in particolare, del programma SvizzeraEnergia, occupando oltre 100 persone nei servizi cantonali competenti in materia di energia e di ambiente.

A seconda dell'impiego dei proventi del centesimo per il clima, i Cantoni potrebbero essere chiamati a sostenere spese nel settore degli edifici. Eventuali indennità sono di competenza della fondazione «Centesimo per il clima».

4 Programma di legislatura

Il messaggio per l'approvazione delle aliquote della tassa sul CO₂ è annunciato nel Rapporto del Consiglio federale sul programma di legislatura 2003–2007 come oggetto annunciato nelle linee direttive³⁰.

³⁰ FF 2004 987 1015

Alla stregua della Svizzera, l'UE si è impegnata a ridurre le emissioni di gas serra dell'8 per cento rispetto ai livelli del 1990 entro il periodo 2008–2012. Per concretizzare tale impegno sono state adottate varie misure di politica climatica. Le misure prese dalla Svizzera, in particolare l'introduzione di una tassa sul CO₂ sui combustibili, sono in linea con il diritto europeo.

L'introduzione di una tassa sul CO₂ non significa affatto che la Svizzera ha optato per una soluzione unilaterale. Altri Paesi europei come il Belgio, la Danimarca, la Germania, la Finlandia, i Paesi Bassi, la Norvegia, la Svezia e la Gran Bretagna hanno infatti già introdotto tasse sul CO₂ o altre tasse sui vettori energetici fossili con lo scopo di ridurre le emissioni di CO₂ e di altri inquinanti. Francia, Italia e Irlanda, dopo aver discusso sull'eventualità di introdurre tasse ambientali, vi hanno rinunciato.

Tra le misure varate negli ultimi anni a livello europeo, ve ne sono alcune che incidono sull'adempimento degli impegni derivanti dal Protocollo di Kyoto, in particolare:

- Direttiva 2001/77/CE sulla promozione dell'energia prodotta da fonti energetiche rinnovabili
- Direttiva 2004/8/CE sulla promozione della cogenerazione
- Direttiva 2002/91/CE sul rendimento energetico nell'edilizia
- Accordi volontari con l'industria automobilistica per migliorare l'efficienza energetica
- Direttiva 2003/30/CE sulla promozione dell'uso di biocarburanti
- Riduzione dei gas fluorurati negli impianti di climatizzazione
- Riduzione delle emissioni dei gas di metano nelle discariche
- Direttiva 2003/87/CE che istituisce un sistema per lo scambio di quote di emissioni dei gas serra
- Direttiva 2004/101/CE recante modifica della direttiva 2003/87/CE che istituisce un sistema per lo scambio di quote di emissioni dei gas serra
- Misure supplementari per promuovere le energie rinnovabili nel settore termico

Lo strumento più importante è il sistema europeo di scambio delle quote di emissioni, introdotto il 1° gennaio 2005. La corrispondente direttiva obbliga gli Stati membri a fissare obiettivi di riduzione per le grandi imprese operanti in settori industriali ad alto consumo di energia. Sulla base degli obiettivi stabiliti, le imprese ricevono diritti di emissione che possono scambiare per ottenere una maggiore flessibilità in vista del raggiungimento dei loro obiettivi. È previsto il collegamento del sistema svizzero di scambio dei diritti di emissione con quello europeo. L'articolo 25 della direttiva 2003/87/CE permette agli Stati membri di concludere accordi con Paesi terzi che hanno ratificato il Protocollo di Kyoto ai fini del riconoscimento reciproco delle quote di emissioni.

Anche le disposizioni sull'impiego dei meccanismi flessibili sono armonizzate con il diritto europeo. Per il momento, l'UE non ha fissato limiti quantitativi per il loro impiego a livello statale. Secondo le conclusioni formulate nel 1999 dal Consiglio dell'UE, in linea di principio tali meccanismi potrebbero essere impiegati per coprire al massimo il 50 per cento dell'obiettivo di riduzione rispetto al 1990. Finora, nove Paesi europei hanno dichiarato di volervi ricorrere per raggiungere i loro obiettivi individuali di limitazione fissati dal Protocollo di Kyoto³¹. Si tratta di Belgio (8,2 mln t CO₂), Danimarca (3,7 mln t CO₂), Irlanda (3,7 mln t CO₂), Italia (12–69,2 mln t CO₂), Lussemburgo (3 mln t CO₂), Paesi Bassi (20 mln t CO₂), Austria (7 mln t CO₂), Portogallo (0,63–1,3 mln t CO₂) e Spagna (20 mln t CO₂).

Per il settore d'attività interessato dal sistema di scambio delle quote di emissioni è stato fissato un valore indicativo che non deve superare l'8 per cento dei diritti di emissione assegnati. Entro il 2008 gli Stati membri dell'UE dovranno stabilire nei loro piani nazionali di assegnazione in che misura i meccanismi flessibili possono essere computati. L'Olanda ha fissato per prima il limite dell'8 per cento. In Svizzera vige la stessa regola per le imprese che hanno sottoscritto un impegno di limitazione delle emissioni e che pertanto sono esentate dalla tassa sul CO₂.

6 Basi giuridiche

L'articolo 6 della legge sul CO₂ autorizza il Consiglio federale ad introdurre una tassa sul CO₂. A norma dell'articolo 7 capoverso 4 della legge, le aliquote della tassa devono essere approvate dall'Assemblea federale. L'impiego dei proventi è disciplinato dall'articolo 10 della legge sul CO₂, che ne prevede la redistribuzione alla popolazione e all'economia. L'aliquota della tassa sui combustibili è approvata dalle Camere federali sotto forma di decreto federale semplice conformemente all'articolo 163 capoverso 2 della Costituzione federale e non sottostà al referendum facoltativo.

Il 22 giugno 2005 abbiamo emanato due ordinanze per l'attuazione della legge sul CO₂: l'ordinanza relativa alla tassa sul CO₂ (ordinanza sul CO₂) e l'ordinanza sul computo delle riduzioni delle emissioni conseguite all'estero. La prima concretizza gli articoli 7–11 della legge sul CO₂ e disciplina l'introduzione della tassa, l'esenzione e la redistribuzione dei proventi alla popolazione e alle imprese. La seconda concretizza l'articolo 2 capoverso 7 della legge sul CO₂ e stabilisce il volume massimo di riduzione ammesso nonché i requisiti applicabili alle riduzioni conseguite all'estero.

Il centesimo per il clima rientra nei provvedimenti volontari di cui all'articolo 4 della legge sul CO₂. Non necessita di una base legale poiché è riscosso da una fondazione finanziata e organizzata secondo il diritto privato. Tuttavia, trattandosi di un accordo settoriale, sottostà alla legge sui cartelli. Nella perizia del 20 dicembre 2004, la Commissione della concorrenza ha concluso che il centesimo per il clima, pur rappresentando un accordo che limita in modo notevole la concorrenza, non è un'intesa sui prezzi in quanto la componente relativa ai prezzi non è significativa. La Commissione ha confermato tale parere nella perizia del 7 marzo 2005, dopo aver

³¹ EEA (2004): Analysis of greenhouse gas emission trends and projections in Europe 2004; Agenzia europea dell'ambiente, Rapporto tecnico n° 7/2004 (in inglese): http://reports.eea.eu.int/technical_report_2004_7/en/Analysis_of_GHG_trends_and_projections_in_Europe.pdf

preso visione dei documenti forniti dall'Unione petrolifera (atto di fondazione e regolamento organizzativo della fondazione). In virtù dell'articolo 8 della legge sui cartelli, il Consiglio federale può autorizzare, in via eccezionale e su richiesta degli interessati, accordi in materia di concorrenza previamente vietati dalla Commissione della concorrenza ai fini della realizzazione di interessi pubblici preponderanti. Tale autorizzazione è tuttavia limitata nel tempo conformemente all'articolo 31 capoverso 3 della legge sui cartelli. Un'autorizzazione legale per la riscossione del centesimo per il clima sarebbe invece necessaria dal punto di vista del diritto della concorrenza se l'impiego di questo strumento dell'economia privata venisse prorogato a tempo indeterminato.