



21.477

**Iniziativa parlamentare**  
**Prorogare l'obiettivo di riduzione dell'attuale legge sul CO<sub>2</sub>**  
**Progetto e rapporto esplicativo della Commissione dell'ambiente,**  
**della pianificazione del territorio e dell'energia del Consiglio nazionale**

del 23 agosto 2021

---

Onorevoli colleghi,

con il presente rapporto vi sottoponiamo il progetto di modifica della legge federale sulla riduzione delle emissioni di CO<sub>2</sub> che trasmettiamo nel contempo per parere al Consiglio federale.

La Commissione vi propone di approvare il progetto di legge allegato.

31 agosto 2021

In nome della Commissione:

Il presidente, Bastien Girod

## Compendio

***Il 13 giugno 2021 il Popolo svizzero ha respinto la nuova legge sul CO<sub>2</sub>, che sarebbe dovuta entrare in vigore nel 2022 in sostituzione della legge vigente. Per prorogare gli strumenti che scadrebbero senza una revisione della legge, il 21 giugno 2021 la Commissione dell'ambiente, della pianificazione del territorio e dell'energia del Consiglio nazionale (CAPTE-N) ha presentato un'iniziativa parlamentare (21.477), a cui la CAPTE-S ha dato seguito il 12 agosto 2021.***

*Nella sessione autunnale del 2020, il Parlamento ha approvato una revisione totale della legge sul CO<sub>2</sub>, che mira a fissare obiettivi di riduzione e misure fino al 2030. Siccome il Popolo svizzero ha respinto il progetto di legge al referendum del 13 giugno 2021, dal 1° gennaio 2022 verrà meno la regolamentazione in materia, in particolare per l'esenzione delle aziende dalla tassa sul CO<sub>2</sub> e l'obbligo di compensazione del CO<sub>2</sub> a cui sono soggetti gli importatori di carburanti fossili. Nella sua seduta del 23/24 agosto 2021, la CAPTE-N ha quindi deciso di proseguire fino alla fine del 2024 l'obiettivo di riduzione dell'1,5 per cento annuo rispetto al 1990 sancito dalla legge. Dal 2022, almeno il 75 per cento di questa riduzione deve essere raggiunto in Svizzera.*

*Allo stesso tempo, l'obiettivo di riduzione costituisce un punto di ancoraggio per specificare la portata dell'obbligo di compensazione del CO<sub>2</sub>. Per offrire agli sviluppatori di progetti di protezione del clima una certa sicurezza d'investimento oltre il 2024, il Consiglio federale potrà fissare l'aliquota di compensazione anche indipendentemente da un obiettivo di riduzione.*

*L'impegno di riduzione delle aziende che sono esenti dalla tassa sul CO<sub>2</sub> continuerà fino al 2024 secondo una procedura standard. Per la semplificazione amministrativa, l'UFAM gestirà un sistema d'informazione e di documentazione.*

# Messaggio

## 1 Situazione iniziale

### 1.1 Necessità d'intervento e obiettivi

Il 13 giugno 2021 il Popolo svizzero ha respinto la revisione totale della legge federale sulla riduzione delle emissioni di CO<sub>2</sub> (legge sul CO<sub>2</sub>)<sup>1</sup>, che voleva inserire nella legislazione gli obiettivi e le misure di politica climatica fino al 2030 in attuazione dell'impegno internazionale assunto dalla Svizzera con l'Accordo di Parigi. Alcuni esponenti del mondo economico e alcuni rappresentanti dei giovani per il clima hanno lanciato un referendum contro questo progetto approvato dal Parlamento il 25 settembre 2020<sup>2</sup>.

La stessa legge sul CO<sub>2</sub> non prevede limiti temporali. Senza una revisione viene però a mancare un obiettivo nazionale di riduzione per il periodo successivo al 2021 e pertanto un fondamento per l'obbligo di compensazione del CO<sub>2</sub>. Con l'esenzione dalla tassa sul CO<sub>2</sub> decade inoltre l'obbligo di riduzione, con scadenza alla fine del 2021. Per estendere questi due strumenti, la Commissione dell'ambiente, della pianificazione del territorio e dell'energia del Consiglio nazionale (CAPTE-N) ha presentato un'iniziativa parlamentare<sup>3</sup>.

Il presente progetto è concepito in modo tale che gli obiettivi di riduzione possano essere raggiunti con una proroga delle misure esistenti.

### 1.2 Genesi del progetto

La legislazione sul clima della Svizzera evolve periodicamente in sintonia con gli impegni internazionali. In attuazione del Protocollo di Kyoto, l'attuale legge sul CO<sub>2</sub> prevede di ridurre del 20 per cento rispetto ai livelli del 1990 le emissioni di gas serra in Svizzera entro il 2020. Consultando l'inventario dei gas serra per il 2020, che sarà pubblicato nell'aprile del 2022, si potrà vedere in che misura questo obiettivo sarà stato raggiunto. Nel 2019, le emissioni di gas serra della Svizzera erano inferiori al livello del 1990 di poco meno del 14 per cento.

Con la ratifica dell'Accordo di Parigi il 6 ottobre 2017, la Svizzera si è impegnata a livello internazionale a dimezzare le proprie emissioni di gas serra entro il 2030 e a ridurle in media del 35 per cento nel periodo 2021–2030 rispetto al 1990. Il Parlamento ha approvato questo obiettivo con il decreto federale del 16 giugno 2017<sup>4</sup>. Per attuare questo impegno internazionale e conformemente all'articolo 3 capoverso 5 della legge sul CO<sub>2</sub> in vigore, il 1° dicembre 2017 il Consiglio federale ha presentato

<sup>1</sup> RS **641.71**

<sup>2</sup> FF **2020** 6901

<sup>3</sup> 21.477 Iv. Pa. CAPTE-N. Prorogare l'obiettivo di riduzione dell'attuale legge sul CO<sub>2</sub>.

<sup>4</sup> FF **2017** 3687

al Parlamento il messaggio concernente la revisione totale della legge sul CO<sub>2</sub> per fissare obiettivi e misure entro il 2030<sup>5</sup>.

Dato il ritardo delle consultazioni parlamentari inerenti la revisione totale della legge sul CO<sub>2</sub>, su richiesta di un'iniziativa parlamentare<sup>6</sup> nel dicembre del 2019 il Parlamento ha deciso una revisione parziale della legge sul CO<sub>2</sub><sup>7</sup> al fine di prorogare le misure temporanee senza interruzioni. Il progetto, entrato in vigore il 1° gennaio 2021 insieme a una revisione parziale dell'ordinanza sul CO<sub>2</sub>, comprende i seguenti elementi:

- obiettivo di riduzione dell'1,5 per cento per il 2021 rispetto al 1990 (art. 3 cpv. 1<sup>bis</sup>);
- calcolo dei valori obiettivo di CO<sub>2</sub> per le automobili a seguito del nuovo ciclo di misurazione in linea con l'UE (art. 10 cpv. 4);
- proroga illimitata dei sistemi di scambio di quote di emissioni compatibile con l'UE (art. 15–21) e trasferimento dei diritti di emissione e dei certificati di riduzione delle emissioni (art. 48a);
- proroga di un anno degli impegni di riduzione per l'esenzione dalla tassa sul CO<sub>2</sub> fino alla fine del 2021 (art. 31 cpv. 1<sup>bis</sup>);
- proroga delle agevolazioni fiscali per i biocarburanti fino alla fine del 2023 tramite una modifica della legge federale sull'imposizione degli oli minerali (LIOM)<sup>8</sup> e della legge federale sulla protezione dell'ambiente (LPAmb)<sup>9</sup> nonché proroga del termine per compensare le minori entrate fiscali fino al termine del 2028.

L'obiettivo di riduzione per il 2021 ha creato la base giuridica per stabilire un'aliquota di compensazione<sup>10</sup> per gli importatori di carburanti e un ulteriore aumento per la tassa sul CO<sub>2</sub>. Siccome il corrispondente obiettivo intermedio per i carburanti fossili secondo l'articolo 94 capoverso 1 lettera d dell'ordinanza del 30 novembre 2012<sup>11</sup> sulla riduzione delle emissioni di CO<sub>2</sub> (Ordinanza sul CO<sub>2</sub>) non è stato raggiunto, nel 2022 la tassa sul CO<sub>2</sub> aumenterà automaticamente al massimo legale di 120 franchi per tonnellata di CO<sub>2</sub>. Per evitare che il mancato gettito dell'imposta sugli oli minerali per i biocarburanti incida sulla neutralità di bilancio, il Consiglio federale ha aumentato le aliquote per la benzina e il diesel di 3,7 centesimi al litro fino al 2021, il che dovrebbe permettere di conseguire la neutralità dei proventi entro la fine del 2028.

Senza un'ulteriore revisione della legge sul CO<sub>2</sub>, la politica climatica svizzera futura sarebbe fondata esclusivamente sugli impegni internazionali (art. 4 cpv. 2 Accordo di Parigi) e sull'articolo della legge sul CO<sub>2</sub> che ne enuncia lo scopo (art. 1), il quale

<sup>5</sup> FF **2018** 197

<sup>6</sup> 17.405 Iv. Pa. Burkart. Proroga del limite temporale concernente le agevolazioni fiscali per il gas naturale, il gas liquido e i biocarburanti.

<sup>7</sup> FF **2019** 7205

<sup>8</sup> RS **641.61**

<sup>9</sup> RS **814.01**

<sup>10</sup> Il tasso di compensazione definisce la percentuale di CO<sub>2</sub> legata al trasporto che deve essere compensata a livello nazionale.

<sup>11</sup> RS **641.711**

prevede il mantenimento dell'aumento della temperatura globale sotto 2 gradi centigradi. Anche in futuro la Svizzera dovrebbe quindi mirare a una riduzione delle proprie emissioni di gas serra, pur senza un obiettivo quantitativo (nazionale) nella legge sul CO<sub>2</sub>. La mancanza di un obiettivo di riduzione sancito per legge farebbe venire meno anche l'obbligo di compensazione del CO<sub>2</sub> per gli importatori di combustibili fossili (art. 26 e segg.). Questo comporterebbe anche un crollo nella commercializzazione dei biocarburanti, poiché il vantaggio di prezzo derivante dall'agevolazione fiscale da solo non basterebbe. Solo la combinazione con l'obbligo di compensazione del CO<sub>2</sub> dal 2013 ha portato a un netto aumento dei biocarburanti in Svizzera.

### 1.3 Consultazione delle Commissioni

Con 18 voti contro 7, il 21 giugno 2021, la CAPTE-N ha deciso di preparare un progetto di atto normativo e il 12 agosto 2021 la CAPTE-S ha dato seguito a questa decisione all'unanimità.

Nella sua seduta del 23/24 agosto 2021, la Commissione ha discusso il progetto e ha adottato le modifiche di legge con 18 voti contro 7. Lo scopo è di creare una soluzione transitoria con il mantenimento fino a fine 2024 dell'obiettivo di riduzione dell'1,5 per cento annuo rispetto al 1990. Da un lato, questo permette impegni di riduzione da parte delle aziende e, dall'altro, il mantenimento dell'obbligo di compensazione del CO<sub>2</sub> per gli importatori di carburanti, che il Consiglio federale potrà determinare anche indipendentemente da un obiettivo di riduzione. Un altro punto indiscusso riguardava l'autorizzazione, in misura limitata, anche di misure all'estero.

In sede di discussione del progetto, la Commissione ha votato su varie proposte volte a rafforzare le misure esistenti per ridurre il CO<sub>2</sub> o a introdurne di nuove. Tali spunti sono stati respinti dalla Commissione e presentati come proposte di minoranza (cfr. commento al n. 3.1).

Una minoranza punta a un obiettivo di riduzione meno ambizioso del 21,5 per cento entro il 2024 rispetto al 1990. Un'altra minoranza chiede invece che il supplemento di compensazione non superi l'importo di 1,5 centesimi per ogni litro di carburante.

### 1.4 Rinuncia alla consultazione

In linea di principio, il progetto rientra nell'articolo 3 capoverso 1 lettera b della legge federale del 18 marzo 2005<sup>12</sup> sulla procedura di consultazione (LCo) e sarebbe quindi «oggetto della procedura di consultazione». In virtù dell'articolo 3a capoverso 1 lettera b LCo, la CAPTE-N ha deciso di rinunciare alla consultazione, poiché non ci si aspettano nuovi elementi relativi al mantenimento temporaneo di singoli strumenti dell'attuale legge sul CO<sub>2</sub> e le posizioni delle parti interessate sono note: per esempio, nell'ambito della consultazione del 2016 sulla politica climatica della Svizzera dopo il 2020, il Consiglio federale ha messo in discussione tre progetti i cui temi sono stret-

<sup>12</sup> RS 172.061

tamente correlati tra loro: l'Accordo di Parigi, l'accordo bilaterale con l'UE sul collegamento dei sistemi di scambio di quote di emissioni e la revisione totale della legge sul CO<sub>2</sub> per il periodo successivo al 2020<sup>13</sup>. La consultazione ha evidenziato l'ampio sostegno di cui gode l'approvazione dell'Accordo di Parigi e il favore della maggioranza dei partecipanti per l'obiettivo generale proposto di ridurre le emissioni di gas serra del 50 per cento entro il 2030 rispetto al 1990.

Una vasta maggioranza dei partecipanti alla consultazione proponeva di continuare l'esenzione dalla tassa sul CO<sub>2</sub>. Una netta maggioranza dei partecipanti era a favore del mantenimento e dell'espansione dell'obbligo di compensazione per gli importatori di carburanti.

Alla luce di questi esiti della consultazione, sembra lecito astenersi da un'ulteriore consultazione sulla proroga dell'obbligo di compensazione e dell'esenzione dalla tassa sul CO<sub>2</sub> come strumenti nell'attuale legge sul CO<sub>2</sub>.

## 2 Punti essenziali del progetto

Per estendere gli strumenti di politica climatica interessati da un potenziale vuoto normativo, occorre modificare la legge sul CO<sub>2</sub>. Le modifiche sono volte a permettere di portare avanti senza interruzioni gli strumenti e a fondarsi sull'esecuzione esistente. Il proseguimento degli obiettivi di riduzione si basa sul potenziale di riduzione che può essere raggiunto con gli strumenti esistenti e recentemente prorogati nonché con misure all'estero. Questa revisione parziale deve entrare in vigore retroattivamente il 1° gennaio 2022 una volta che il termine di referendum sarà scaduto.

### 2.1 Obiettivo di riduzione

Con la ratifica dell'Accordo di Parigi sul clima nell'ottobre del 2017, la Svizzera si è impegnata a dimezzare le emissioni di gas serra entro il 2030 rispetto al 1990 e a ridurle in media del 35 per cento nel periodo 2021–2030. L'articolo 4 capoverso 2 dell'Accordo di Parigi prevede che gli obiettivi di riduzione siano raggiunti principalmente con misure all'interno dei confini nazionali. Per consentire alle parti contraenti di perseguire obiettivi più ambiziosi che vadano oltre il potenziale nazionale, l'articolo 6 dell'Accordo permette altresì di accreditare le riduzioni ottenute all'estero.

Respinta dal Popolo svizzero alle urne il 13 giugno 2021, la revisione totale della legge sul CO<sub>2</sub> prevedeva un rapporto Svizzera-estero del 75–25 per cento nel 2030. Nel suo messaggio del 1° dicembre 2017, il Consiglio federale aveva proposto che almeno il 60 per cento fosse realizzato in Svizzera e al massimo il 40 per cento all'estero.

Gli obiettivi della legge sul CO<sub>2</sub> in vigore – ovvero ridurre le emissioni di gas serra del 20 per cento entro il 2020 (art. 3 cpv. 1) e di un ulteriore 1,5 per cento nel 2021 rispetto al 1990 (art. 3 cpv. 1<sup>bis</sup>) – possono essere raggiunti solo con misure realizzate

<sup>13</sup> [www.fedlex.admin.ch/it/consultation-procedures/ended/2016#DATEC](http://www.fedlex.admin.ch/it/consultation-procedures/ended/2016#DATEC)

in Svizzera. Il diritto vigente permette di accreditare le riduzioni all'estero nel caso in cui il Consiglio federale aumenti l'obiettivo in conformità agli accordi internazionali, nella misura del 75 per cento della prestazione di riduzione supplementare (art. 3 cpv. 2). Il Parlamento aveva inserito questo capoverso alla luce dell'impegno internazionale per rafforzare l'ambizione dei Paesi industriali per il secondo periodo di impegno del Protocollo di Kyoto entro il 2020. A causa degli sviluppi internazionali, per finire il Consiglio federale non si è avvalso di questa competenza.

Per il periodo 2021–2024, la CAPTE–N propone una riduzione annuale delle emissioni di gas serra dell'1,5 per cento rispetto al 1990, di cui almeno il 75 per cento attraverso misure in Svizzera a partire dal 2022. Questa riduzione non è direttamente collegata all'obiettivo del 20 per cento per il 2020, ma si applica indipendentemente. In considerazione delle fluttuazioni delle emissioni dovute alle condizioni meteorologiche, il raggiungimento dell'obiettivo non deve essere calcolato separatamente per ciascun anno civile, ma deve essere valutato complessivamente solo al termine del quadriennio.

L'obiettivo corrisponde al potenziale di riduzione sfruttabile, tenendo conto del progresso tecnico con il mantenimento delle misure esistenti in Svizzera e con nuovi progetti di protezione del clima all'estero. Inoltre, costituisce un punto di riferimento per determinare l'obbligo di compensazione del CO<sub>2</sub>. Per consentire alla Svizzera di soddisfare i propri obblighi internazionali entro il 2030 secondo l'Accordo di Parigi, l'impegno va intensificato massicciamente dopo il 2024 e le emissioni di gas serra devono essere ridotte più rapidamente. Inoltre, verosimilmente servirà una quota estera nettamente maggiore.

## 2.2 Obbligo di compensazione del CO<sub>2</sub>

L'obbligo di compensazione per gli importatori di combustibili fossili rimarrà (art. 26 e segg. della legge sul CO<sub>2</sub> in vigore). In linea con l'aggiornamento dell'obiettivo di riduzione per il periodo 2021–2024, il Consiglio federale potrà fissare nell'ordinanza l'aliquota di compensazione necessaria. Per il 2021, la quota di emissioni di CO<sub>2</sub> generate dal traffico da compensare secondo l'articolo 89 capoverso 1 lettera e dell'ordinanza sul CO<sub>2</sub> è del 12 per cento, per un totale di 1,7–1,8 milioni di tonnellate di CO<sub>2</sub>, a seconda della vendita di carburante. Secondo l'attuale legislazione in materia di CO<sub>2</sub>, questa prestazione di riduzione deve essere raggiunta in Svizzera e nel 2021, poiché l'obiettivo legale di riduzione dell'1,5 per cento rispetto al 1990 è definito per il 2021.

Questo rigido requisito va eliminato e devono essere permesse anche le riduzioni delle emissioni del periodo 2013–2020 nel periodo 2021–2024 per soddisfare l'obbligo di compensazione. A causa di questo allentamento, probabilmente gli importatori soggetti all'obbligo di compensazione non dovranno pagare sanzioni per la mancata compensazione interna e potranno investire queste risorse in progetti e programmi di riduzione delle emissioni in patria e all'estero. Ciò permetterà di portare l'aliquota di compensazione al 20 per cento in totale, con almeno il 15 per cento da fornire a livello nazionale.

### **2.3 Restituzione della tassa sul CO<sub>2</sub>**

La restituzione della tassa sul CO<sub>2</sub> ai gestori di impianti che si impegnano a ridurre le emissioni di gas serra (art. 31 e segg. della legge sul CO<sub>2</sub> in vigore) è soggetta alle limitazioni di cui all'articolo 31 capoverso 1<sup>bis</sup> fino alla fine del 2021. Al fine di assicurare che la restituzione della tassa sul CO<sub>2</sub> ai gestori degli impianti che ne hanno diritto resti garantita per gli anni 2022–2024, gli impegni di riduzione definiti dal periodo 2013–2021 vanno prorogati per includere un obiettivo di riduzione per gli anni 2022–2024. Su richiesta, i gestori di impianti con un impegno di riduzione esistente possono estenderlo di altri tre anni. Il percorso di riduzione deve continuare con una riduzione uniforme del 2 per cento e l'obiettivo basato sui provvedimenti per i piccoli produttori deve essere portato avanti. Solo le aziende che vogliono essere esentate dalla tassa sul CO<sub>2</sub> per la prima volta dal 2022 dovranno sottoporsi a una valutazione del potenziale relativamente onerosa.

I certificati di riduzione delle emissioni previsti dal regime del Protocollo di Kyoto possono continuare a essere conteggiati per il raggiungimento degli obiettivi del 2021. Tuttavia, in vista della sua sostituzione con l'Accordo di Parigi, l'impiego di tali certificati non sarà più autorizzato dal 2022. Per questo motivo, in caso di mancato raggiungimento degli obiettivi che si traduce in una prestazione sostitutiva, si dovrà restituire un diritto di emissione per ogni tonnellata di CO<sub>2</sub> prodotta in eccesso.

### **2.4 Sistemi d'informazione e di documentazione**

La proroga della legge sul CO<sub>2</sub> deve servire a creare una base legale per un sistema d'informazione e di documentazione, utile al trattamento elettronico delle procedure nonché al trattamento degli affari federali interni e all'elaborazione dei dati e funzionale per ridurre l'onere di esecuzione sia delle aziende che delle autorità federali.

### **2.5 Trasferimento di crediti di emissione non utilizzati**

Per evitare che i diritti di emissione, i certificati di riduzione delle emissioni e gli attestati dei progetti di compensazione inutilizzati perdano la loro validità e affinché possano continuare a figurare nel Registro svizzero dello scambio di quote di emissioni, è possibile riportarli al periodo 2022–2024 in misura illimitata.

## **3 Commento alle singole disposizioni**

### **3.1 Modifica della legge sul CO<sub>2</sub>**

#### *Art. 2* Definizioni

La definizione di certificati di riduzione delle emissioni di cui al capoverso 4 precisa che il loro rilascio avviene conformemente al Protocollo di Kyoto. Per differenziarsi,

il capoverso 4<sup>bis</sup> completa la definizione di attestati internazionali per la riduzione delle emissioni all'estero secondo l'Accordo di Parigi.

#### *Art. 3* Obiettivo di riduzione

Il capoverso 1<sup>bis</sup> stabilisce che le emissioni di gas serra devono essere ridotte dell'1,5 per cento all'anno nel periodo 2021–2024 rispetto al 1990. Secondo il capoverso 1<sup>ter</sup>, almeno il 75 per cento delle riduzioni deve essere raggiunto tramite misure in Svizzera.

La delega di competenze al Consiglio federale volta ad aumentare l'obiettivo di riduzione fino al 40 per cento in conformità con gli accordi internazionali era prevista per il secondo periodo di impegno 2013–2020. Per motivi di chiarezza, il capoverso 2 è stralciato.

La proposta della minoranza mira a ridurre le emissioni di gas serra del 21,5 per cento nel 2024 rispetto al 1990 e del 19,5 per cento in media per il periodo 2021–2024 e a rinunciare alla possibilità per il Consiglio federale di fissare obiettivi (anche intermedi) per i singoli settori. Tenendo conto del progresso tecnico, le prestazioni di riduzione ancora necessarie a tal fine devono essere raggiunte attraverso il mantenimento delle misure esistenti dell'attuale legge sul CO<sub>2</sub> e in futuro anche attraverso misure all'estero.

Una minoranza propone di aggiungere il capoverso 1<sup>quater</sup>, che chiede al Consiglio federale di presentare un pacchetto d'investimenti per la protezione del clima qualora le emissioni di gas serra non fossero ridotte in linea con gli obiettivi.

Un'altra minoranza vorrebbe mantenere il capoverso 2 e affidare al Consiglio federale la competenza di aumentare l'obiettivo al 40 per cento, con la possibilità di realizzare all'estero fino al 75 per cento di questa prestazione di riduzione supplementare.

#### *Art. 26* Principio

L'obbligo di compensazione di cui al capoverso 2 persisterà anche indipendentemente da un obiettivo di riduzione secondo l'articolo 3. Per questo motivo, il Consiglio federale potrà fissare l'aliquota di compensazione all'interno dell'intervallo legale dal 5 al 40 per cento massimo, in alternativa anche in base allo sviluppo delle emissioni di CO<sub>2</sub> nei trasporti.

In merito al capoverso 3, una minoranza chiede di ridurre da 5 a 1,5 centesimi al litro il supplemento di compensazione massimo autorizzato.

#### *Art. 28* Sanzione in caso di mancata compensazione

Il capoverso 2 prevede una distinzione tra i certificati di riduzione delle emissioni, che possono essere ceduti qualora non si raggiunga l'obiettivo nel 2021, e i diritti di emissione e gli attestati internazionali da consegnare dal 2022 nella misura della mancata compensazione.

*Art. 29* Tassa sul CO<sub>2</sub> applicata ai combustibili

Una minoranza intende aumentare da 120 a 145 franchi per tonnellata di CO<sub>2</sub> l'ali-quota massima possibile, che si applicherebbe in modo sussidiario qualora non si rag-giungessero gli obiettivi intermedi per le emissioni di CO<sub>2</sub> dai combustibili.

*Art. 31* Impegno a ridurre le emissioni di gas serra

I gestori di impianti con un impegno di riduzione valido nel 2021 possono continuare a chiedere la restituzione della tassa sul CO<sub>2</sub> sui combustibili nel periodo 2022–2024 secondo il capoverso 1<sup>ter</sup> se si impegnano a prorogare l'impegno di riduzione esistente fino al 2024. In cambio, i gestori di impianti con un obiettivo di emissioni devono ridurre le loro emissioni di gas serra del 2 per cento annuo. L'obiettivo della misura è duplicato, qualora l'effetto delle misure attuate contribuisca a raggiungere l'obiettivo. Per ottenere una proroga, il gestore di un impianto deve presentare una richiesta all'UFAM entro una certa data. Se contro questa legge non viene indetto nessun refe-rendum, il termine scade alla fine di giugno del 2022. Il gestore dell'impianto disporrà allora della base necessaria per prendere decisioni con i dati di monitoraggio del 2021. L'UFAM mette a disposizione un modello di domanda e può disporre che i dati siano elaborati elettronicamente (art. 39 cpv. 5).

Il capoverso 1<sup>quater</sup> consente ai gestori di impianti che non hanno preso un impegno di riduzione dal 2013 di essere esentati dalla tassa sul CO<sub>2</sub> dal 2022. Per farlo, devono presentare richiesta all'UFAM unitamente a una convenzione sugli obiettivi per un obiettivo di emissione o un obiettivo di misura.

Secondo il capoverso 4, i gestori di impianti possono restituire crediti di emissione in misura limitata per soddisfare l'obbligo di riduzione. Per il 2021 è ancora aperto il computo dei certificati di riduzione delle emissioni, mentre dal 2022 sarà possibile computare i diritti di emissione.

*Art. 32* Sanzione in caso di mancato rispetto dell'impegno

Qualora non rispettino il loro impegno di riduzione prorogato fino al 2024, i gestori di impianti dovranno restituire i diritti di emissione e non più i certificati di riduzione delle emissioni per le tonnellate di CO<sub>2</sub>eq emesse in eccesso nel periodo 2013–2024.

*Art. 38a* Tassa sull'aviazione generale

Una minoranza chiede d'introdurre una tassa d'incentivazione sui voli realizzati sotto il regime del diritto svizzero e con la cui massa massima autorizzata al decollo supera 5,7 tonnellate. Sono esclusi i voli di linea e charter, i voli di formazione, i voli merci, i voli di collaudo per lavoro aereo nonché i voli che utilizzano un carburante assog-gettato all'imposta sugli oli minerali. La tassa si basa sulla massa al decollo e ammonta a un importo compreso tra 500 e 5000 franchi ed è esigibile al decollo dalla Svizzera. La metà dei proventi sarà destinata ai treni notturni e ad alta velocità, l'altra metà sarà distribuita alla popolazione.

*Art. 40<sup>bis</sup>*      Verifica dei rischi finanziari legati al clima

Una minoranza intende obbligare l'Autorità federale di vigilanza sui mercati finanziari e la Banca nazionale svizzera a riferire periodicamente sui rischi finanziari legati al clima.

*Art. 40c*      Sistemi d'informazione e di documentazione

Il capoverso 1 crea la base legale per i sistemi d'informazione e di documentazione dell'UFAM che servono allo svolgimento elettronico delle procedure nell'ambito dell'esecuzione della legislazione in materia di CO<sub>2</sub> e utili per lo svolgimento degli affari all'interno della Confederazione e per l'elaborazione dei dati. Se non diversamente specificato dalla legge o dall'ordinanza, la procedura elettronica è conforme alla legge federale del 20 dicembre 1968<sup>14</sup> sulla procedura amministrativa (PA) e all'ordinanza del 18 giugno 2010<sup>15</sup> sulla comunicazione per via elettronica nell'ambito di procedimenti amministrativi (OCE-PA). Il Consiglio federale sarà autorizzato a designare le procedure che devono avvenire per via elettronica. In questi casi, in deroga all'articolo 21a e all'articolo 34 capoverso 1<sup>bis</sup> PA, le parti in causa possono in particolare essere obbligate a presentare le loro richieste per via elettronica attraverso i sistemi d'informazione e di documentazione e a ricevere le comunicazioni e le decisioni per via elettronica senza il loro consenso.

L'UFAM assicura l'autenticità e l'integrità dei dati trasmessi (cpv. 2). Per garantire l'autenticità di un'informazione, il mittente in particolare deve essere autenticato e il legame tra questa persona e l'informazione deve essere comprovabile. Si prevede che gli utenti potranno accedere alla pagina eIAM della Confederazione tramite un'interfaccia basata sul web e identificarsi e connettersi tramite il CH-LOGIN. In tal modo i requisiti di autenticità e integrità dei dati trasmessi risultano soddisfatti e le informazioni non devono essere fornite con una firma elettronica qualificata. Secondo il capoverso 3 e in deroga all'articolo 6 capoverso 1 OCE-PA, la stessa conferma elettronica delle informazioni o una analoga al posto della firma elettronica può essere riconosciuta anche nel caso di informazioni la cui firma è prescritta dalla legge.

Qualora possibile e ragionevole, in futuro le decisioni individuali automatizzate saranno emesse in varie procedure e la base legale necessaria sarà sancita a livello di ordinanza.

I capoversi 4 e 5 specificano quali organismi e persone possono avere accesso ai sistemi d'informazione e di documentazione, in che misura e a quale scopo. I collaboratori delle autorità e delle organizzazioni responsabili dell'esecuzione hanno accesso nella misura in cui ciò risulta necessario per l'esecuzione della legge sul CO<sub>2</sub>. L'UFAM ha accesso completo a tutti i dati e documenti non appena vengono resi noti dal cliente. L'accesso da parte di altre autorità federali e organizzazioni private è limitato ai compiti esecutivi assegnati loro, in particolare per quanto concerne i dati personali degni di particolare protezione. Per esempio, l'Ufficio federale dell'energia (UFE, lett. a) ha accesso ai dati sugli impegni di riduzione, sui progetti e sui pro-

<sup>14</sup> RS 172.021

<sup>15</sup> RS 172.021.2

grammi di compensazione nonché sulla restituzione per i gestori di impianti di cogenerazione. L'Ufficio federale delle assicurazioni sociali (UFAS, lett. b) ha accesso ai dati rilevanti per la ridistribuzione della tassa sul CO<sub>2</sub>. L'Ufficio federale dell'aviazione civile (UFAC, lett. c) ha accesso ai dati degli operatori di aeromobili. L'Ufficio federale della dogana e della sicurezza dei confini (UDSC, lett. d) ha accesso ai dati rilevanti per la restituzione della tassa sul CO<sub>2</sub>. Le organizzazioni private incaricate dalla Confederazione di compiti esecutivi (lett. e) hanno accesso ai dati dei gestori di impianti con impegno di riduzione, purché questi ultimi consentano l'accesso.

I richiedenti, le persone assoggettate e i gestori (lett. f) hanno accesso ai dati e ai documenti che li riguardano. Essi possono consentire l'accesso ai loro dati e documenti a persone interne all'azienda nonché a organi di validazione e di verifica esterni autorizzati dall'UFAM (lett. g).

L'UFAM affida a organi di verifica esterni, tra l'altro, il calcolo e la convalida dell'assegnazione gratuita nel sistema di scambio di quote di emissioni la verifica delle strategie e dei rapporti di monitoraggio o la verifica delle convenzioni sugli obiettivi. L'UFAM può concedere a questi organi di verifica un accesso temporaneo ai dossier dei clienti qualora necessario per l'adempimento dei compiti di esecuzione (lett. h). Se altri servizi della Confederazione o persone chiedono accesso per l'esecuzione della legge sul CO<sub>2</sub>, il Consiglio federale può prevederlo a livello di ordinanza (lett. i).

#### *Art. 45 cpv. 2 e 3*

##### Rapporto con la legge federale sul diritto penale amministrativo

Dal 2022, l'Amministrazione federale delle dogane (AFD) si chiamerà Ufficio federale della dogana e della sicurezza dei confini (UDSC). Questa revisione parziale ha lo scopo di riprendere la nuova denominazione.

#### *Art. 48b* Trasferimento dei diritti di emissione, dei certificati di riduzione delle emissioni e degli attestati non utilizzati

I diritti di emissione di cui all'articolo 2 capoverso 3 e i certificati di riduzione delle emissioni di cui all'articolo 2 capoverso 4 che non sono stati utilizzati nel 2021 possono essere riportati illimitatamente al periodo 2022–2024 (cpv. 1 e 2). La trasferibilità dei diritti di emissione al periodo successivo al 2024 sarà disciplinata in futuro nella legge. Gli attestati rilasciati conformemente all'articolo 7 nel periodo 2013–2021 e non utilizzati possono essere riportati illimitatamente al periodo 2022–2024.

#### *Art. 49b* Disposizione transitoria

Una minoranza intende obbligare il Consiglio federale a presentare all'Assemblea federale delle proposte per conseguire gli obiettivi sanciti nell'Accordo di Parigi entro la fine del 2022. Nel frattempo e previa consultazione delle cerchie interessate, il Consiglio federale sarebbe inoltre autorizzato ad adottare misure nell'ambito della propria competenza.

## 3.2 Entrata in vigore

Per poter evitare lacune normative, la proroga della legge sul CO<sub>2</sub> proposta entrerebbe in vigore al 1° gennaio 2022. Probabilmente l'affare non potrà essere approvato dal Parlamento prima della sessione invernale del 2021. Siccome il termine di referendum è ancora in corso, deve essere possibile far entrare in vigore retroattivamente la modifica della legge sul CO<sub>2</sub> al 1° gennaio 2022. Questa possibilità deve essere sancita nella legge.

## 4 Ripercussioni

### 4.1 Per le emissioni di gas serra

Senza una revisione della legge sul CO<sub>2</sub>, dal 2022 mancherebbe un obiettivo di riduzione legalmente vincolante. Con la proroga dell'attuale legge sul CO<sub>2</sub> per altri tre anni, le emissioni di gas serra saranno ridotte di un ulteriore 1,5 per cento all'anno rispetto al 1990. Le emissioni nell'anno di riferimento 1990 ammontavano a 53,7 milioni di tonnellate di CO<sub>2</sub>eq. In termini assoluti, una riduzione dell'1,5 per cento rispetto al 1990 corrisponde a 0,8 milioni di tonnellate di CO<sub>2</sub>eq. Siccome questo obiettivo non segue la tendenza delle emissioni precedente, ma va considerato isolatamente, questo obiettivo si traduce in una prestazione di riduzione cumulativa di 8 milioni di tonnellate CO<sub>2</sub>eq<sup>16</sup> nel periodo 2021–2024. Dal 2022, almeno il 75 per cento di questo quantitativo deve essere raggiunto a livello nazionale, il che equivale a 6 milioni di tonnellate di CO<sub>2</sub>eq.

Secondo l'inventario dei gas serra pubblicato nell'aprile del 2021, le emissioni di gas serra nel 2019 erano di poco inferiori al 14 per cento rispetto al livello del 1990. Il raggiungimento dell'obiettivo per il 2020 non è dunque affatto certo. Verosimilmente i trasporti non riusciranno assolutamente a raggiungere il loro obiettivo settoriale (– 10 %). Neppure il settore degli edifici soddisferà l'obiettivo settoriale (– 40 %). Il settore dell'industria non raggiungerà il proprio obiettivo (– 15 %) a causa di una nuova fonte di protossido di azoto scoperta in un impianto chimico. Tuttavia, entro la fine del 2021 il gestore si è impegnato a installare un catalizzatore per ridurre le emissioni del 97 per cento. Anche la diminuzione di altri gas serra provenienti dall'agricoltura e dalle applicazioni industriali dovrebbe rimanere al di sotto dei requisiti (– 10 %) entro il 2020.

Tenuto conto della scarsità di tempo e del limitato margine di manovra per adattare le misure, la definizione di obiettivi settoriali offre un valore aggiunto ridotto. Il nuovo progetto per il periodo successivo al 2024 illustrerà in che misura gli obiettivi settoriali entro il 2030<sup>17</sup> proposti dal Consiglio federale per la revisione totale dell'ordinanza sul CO<sub>2</sub> risultino ancora realistici.

<sup>16</sup> Somma di 0,8 mio. nel 2021 più 1,6 mio. nel 2022 (2x0,8 mio.) più 2,4 mio. nel 2023 (3x0,8 mio.) più 3,2 mio. nel 2024 (4x0,8 mio.).

<sup>17</sup> Edifici: – 65 %, trasporti: – 25 %, industria: – 35 % e settore agricolo: – 20 % entro il 2030 rispetto al 1990.

Le riduzioni nel periodo 2021–2024 devono essere raggiunte, tra l'altro, con il mantenimento delle misure della legge sul CO<sub>2</sub>, gli adeguamenti proposti nella presente revisione parziale nonché con eventuali misure di altri settori rilevanti per il clima (p. es. nella politica energetica o nell'agricoltura). Un contributo proviene anche dal progresso tecnologico, che avviene anche senza misure di politica climatica.

Il progresso tecnologico e il mantenimento delle misure già decise riducono le emissioni di gas serra al 79 per cento rispetto al livello del 1990 entro il 2024. Questa stima si basa in buona parte sullo scenario «Proseguimento della politica energetica attuale» delle nuove Prospettive energetiche 2050+. L'eccezione è costituita dai trasporti, dove lo scenario «ZERO base» è assunto a causa di ipotesi più recenti sull'elettrificazione. Il valore stimato comprende anche l'aumento della tassa sul CO<sub>2</sub> a 120 franchi per tonnellata di CO<sub>2</sub> dal 2022, il proseguimento del Programma Edifici, i valori obiettivo del CO<sub>2</sub> di 95 grammi di CO<sub>2</sub> per chilometro per le automobili e 147 grammi di CO<sub>2</sub> per chilometro per gli autoveicoli e i trattori a sella leggeri, le misure cantonali nel settore degli edifici nonché le misure della Strategia energetica 2050 secondo la legislazione attualmente in vigore. Sono inclusi anche gli effetti dello scambio di quote di emissioni (riduzione annuale della quantità massima dei diritti di emissione disponibili del 2,2 % dal 2021) e l'installazione del catalizzatore per le emissioni di protossido di azoto scoperte di recente nell'industria chimica.

Cumulativamente nel periodo 2021–2024, in Svizzera in caso di aggiornamento entro il 2024 occorre raggiungere una prestazione di riduzione di 8 milioni di tonnellate di CO<sub>2</sub>eq (di cui almeno 6 milioni di tonnellate di CO<sub>2</sub>eq in Svizzera). Grazie al progresso tecnico e alle misure esistenti, le emissioni diminuiranno di circa 1 milione di tonnellate di CO<sub>2</sub>eq all'anno o di un totale di 4 milioni di tonnellate di CO<sub>2</sub>eq nel quadriennio. Per raggiungere l'obiettivo di riduzione entro il 2024 servono pertanto ulteriori riduzioni per 4 milioni di tonnellate di CO<sub>2</sub>eq.

Attualmente gli impegni di riduzione coprono emissioni di circa 1,6 milioni di tonnellate di CO<sub>2</sub>eq. La riduzione del 2 per cento all'anno richiesta in cambio di una proroga ridurrà le emissioni di 30 000 tonnellate di CO<sub>2</sub>eq all'anno nel periodo 2022–2024. Circa il 60 per cento dei gestori di impianti possono raggiungere il loro obiettivo di emissioni senza attuare ulteriori misure<sup>18</sup>. Eventuali nuovi impegni di riduzione sono inclusi nell'effetto dell'aumento della tassa sul CO<sub>2</sub> poiché le esenzioni si basano anche sulla tassa risparmiata.

L'unico espediente per raggiungere le riduzioni richieste nel periodo 2021–2024 è rendere obbligatoria la compensazione per gli importatori di carburanti. Di fatto esiste il potenziale necessario a tal fine nell'ambito della prescrizione legale, ovvero che il sovrapprezzo alla pompa di benzina necessario per finanziare la misura di compensazione non superi i 5 centesimi al litro. L'aliquota di compensazione deve essere portata a un totale del 20 per cento dal 2022; almeno il 15 per cento deve essere fornito in Svizzera e al massimo il 5 per cento all'estero. Con le misure all'estero, l'obiettivo di un totale di 8 milioni di tonnellate di CO<sub>2</sub>eq sarà superato di circa 1 milione di tonnellate di CO<sub>2</sub>eq. Tuttavia, questa prestazione suppletiva è auspicabile alla luce

<sup>18</sup> Sulla base dei dati di monitoraggio del 2020, supponendo che le emissioni medie di CO<sub>2</sub> nel periodo 2021–2024 siano pari alle emissioni medie di CO<sub>2</sub> nel periodo 2018–2020 e che non vengano attuate misure aggiuntive.

dell'impegno internazionale della Svizzera di dimezzare le emissioni di gas serra entro il 2030 e di ridurle in media del 35 per cento nel periodo 2021–2030.

A causa della trasferibilità illimitata degli attestati dal periodo 2013–2020, non è necessario avviare nuovi progetti per la compensazione interna richiesta entro il 2024. Questo perché ogni anno circa 1,2 milioni di CO<sub>2</sub>eq possono essere coperti con i progetti e i programmi esistenti. Tra 0,5 e 0,6 milioni di tonnellate di CO<sub>2</sub>eq all'anno sono generate dagli importatori di carburanti che, immettendo in commercio biocarburanti, sono obbligati a compensare.

Siccome i biocarburanti contribuiscono in modo significativo a ridurre le emissioni di CO<sub>2</sub> nei trasporti e sono utilizzati dagli importatori di carburanti soggetti all'obbligo di compensazione, il 17 giugno 2021 il consigliere nazionale Pierre-André Page ha presentato un'iniziativa parlamentare che chiede di prorogare fino alla fine del 2030 le agevolazioni fiscali con scadenza a fine 2023<sup>19</sup>. Senza lo sgravio fiscale, i costi di compensazione supererebbero l'entità ammessa per legge. Gli importatori di carburanti potrebbero ancora compensare questo deficit nel 2024 con attestati in eccedenza.

La possibilità di attuare misure anche all'estero ha lo scopo di generare una domanda per tali prestazioni di riduzione e quindi inviare un segnale ai potenziali Paesi ospiti. Finora la Svizzera ha concluso tre accordi bilaterali con Perù, Ghana e Senegal e ha firmato una dichiarazione d'intenti con Thailandia e Islanda. L'attuazione di progetti all'estero, che deve avvenire su scala nettamente maggiore nel periodo successivo al 2024 in vista dell'obiettivo di riduzione vincolante a livello internazionale entro il 2030, richiede un certo margine di anticipo. Si tratta di una delle conseguenze del rifiuto della revisione totale del 13 giugno 2021.

## 4.2 **Ripercussioni finanziarie e sull'effettivo del personale**

Per l'amministrazione, la revisione parziale dell'attuale legge sul CO<sub>2</sub> e il mantenimento degli strumenti temporanei non comportano alcun bisogno immediato di personale aggiuntivo rispetto a oggi, poiché la proroga degli impegni di riduzione sarà standard. Sulla base delle esperienze passate, le 200–300 nuove domande previste nel 2022 possono essere gestite anche con il personale esistente.

Una proroga degli impegni di riduzione significa che i gestori degli impianti interessati e i loro consulenti devono presentare alla Confederazione una richiesta di proroga dei loro impegni entro la fine di giugno del 2022 e adempiere ai loro obblighi di monitoraggio per il triennio 2022–2024. Per sostenere i gestori di impianti, l'UFAM ha stipulato con l'Agenzia dell'energia per l'economia (AEnEC) in veste di organizzazione di esecuzione un contratto da 500 000 franchi all'anno valido fino a fine 2021. Anche l'Agenzia Cleantech Svizzera (act) sostiene i gestori di impianti, senza costi per l'UFAM. L'UFAM e l'UFE devono valutare se e come i contratti quadro esistenti con le attuali organizzazioni di esecuzione AEnEC e act possano essere estesi per il monitoraggio dei dati 2022–2024 dal punto di vista del diritto in materia di appalti pubblici e quali costi ne deriveranno. Indipendentemente dalla revisione della legge

<sup>19</sup> 21.466 Iv. Pa. Page. Diminuzione di CO<sub>2</sub> o aumento del prezzo dei biocarburanti.

sul CO<sub>2</sub>, l'UFE sostiene entrambe le organizzazioni con 600 000 franchi all'anno per l'attuazione delle convenzioni volontarie sugli obiettivi, il rimborso del supplemento di rete e l'articolo sui grandi consumatori dei Cantoni. Senza una proroga del contratto, tale importo sarà ridotto a partire dal 2022.

La proroga degli impegni di riduzione di altri tre anni comporta inoltre un adeguamento degli strumenti informatici della Confederazione. Oltre al contenuto e alla forma della richiesta di proroga, l'UFAM precisa anche lo standard informatico da utilizzare. Al fine di contenere al massimo l'onere amministrativo, è previsto un processo di elaborazione elettronica dei dati.

### **4.3 Altre ripercussioni**

#### **4.3.1 Restituzione della tassa sul CO<sub>2</sub>**

L'aspetto rilevante per l'economia è che l'esenzione dalla tassa con impegni di riduzione sarà mantenuta senza interruzioni e perpetuata in modo standardizzato. Senza una revisione della legge sul CO<sub>2</sub>, un'aliquota della tassa sul CO<sub>2</sub> di 120 franchi comporterebbe un onere finanziario supplementare di circa 200 milioni di franchi per le aziende con impegni di riduzione. Queste entrate supplementari della tassa sul CO<sub>2</sub> verrebbero tuttavia ridistribuite all'economia proporzionalmente alla massa salariale dell'AVS, il che avvantaggerebbe in particolare le società di servizi, con emissioni di CO<sub>2</sub> relativamente basse per franco di massa salariale.

Per quanto riguarda le attività di consulenza di organizzazioni private come AEnEC e act, il vuoto normativo non avrebbe un grande impatto. Le convenzioni sugli obiettivi delle aziende sarebbero comunque valide anche a prescindere da una revisione della legge sul CO<sub>2</sub>, poiché la maggior parte delle aziende deve adempiere gli obblighi previsti dagli articoli cantonali sui grandi consumatori o per il rimborso del supplemento di rete. Anche le emissioni annuali continueranno a essere sorvegliate e registrate in un rapporto di monitoraggio.

Se l'impegno di riduzione per il periodo 2022–2024 non fosse perpetuato in modo standardizzato le organizzazioni dovrebbero sostenere maggiori spese sotto forma di lavoro di consulenza aggiuntivo.

#### **4.3.2 Obbligo di compensazione del CO<sub>2</sub>**

Se si colmasse il vuoto normativo per i soggetti con obbligo di compensazione, i proprietari dei progetti di compensazione potrebbero continuare ad ammortizzare i loro investimenti vendendo attestati. Secondo le informazioni in suo possesso, la Fondazione per la protezione del clima e la compensazione di CO<sub>2</sub> KliK, che ha il mandato di buona parte degli importatori di carburanti soggetti a compensazione, paga fino a 150 franchi svizzeri per tonnellata di CO<sub>2</sub>eq, con costi medi pari a 87 franchi svizzeri per tonnellata<sup>20</sup> nel 2020. Se l'obbligo di compensare non fosse prorogato, i gestori di

<sup>20</sup> Cfr. KliK. Rapporto annuale 2020.

progetti di compensazione che si basano sulle entrate annuali della vendita di attestati potrebbero avere problemi di liquidità qualora i soggetti tenuti a compensare non acquistassero più attestati.

La possibilità che il Consiglio federale possa fissare l'aliquota di compensazione anche in base all'evoluzione delle emissioni di CO<sub>2</sub> nei trasporti aumenta ulteriormente la sicurezza degli investimenti, in particolare qualora in futuro non sia approvata – o lo sia solo tardivamente – una legge per il periodo successivo al 2024. Se l'obbligo di compensazione potrà essere svincolato da un obiettivo di riduzione legale, gli importatori di carburanti che sono obbligati a compensare saranno incentivati ad avviare progetti e programmi aggiuntivi.

I consumatori di carburanti sono interessati dal trasferimento dei costi di compensazione da parte degli importatori di carburanti. Il supplemento di compensazione riscosso dagli importatori di carburanti dovrebbe ammontare a 1,9 centesimi per litro di carburante per finanziare i progetti di compensazione – attuali e nuovi – in Svizzera e all'estero<sup>21</sup>. Servirebbero nuovi progetti nazionali solo in vista del periodo successivo al 2024 a causa degli attestati in eccedenza.

Con il mantenimento dell'obiettivo dopo il 2021, cesserebbe anche l'obbligo di fornire la prestazione di compensazione esclusivamente durante tale anno. Anche gli attestati in eccedenza degli anni precedenti potrebbero essere riportati e accreditati illimitatamente. In totale si stimano 6 milioni di attestati in eccedenza. Questa maggiore flessibilità significa che i costi di compensazione sono inferiori e le sanzioni sono molto improbabili. Nel caso in cui l'obbligo di compensazione debba essere adempiuto nel 2021 solo con gli attestati di tale anno, KliK prevede sanzioni per 50–70 milioni di franchi svizzeri, che confluirebbero nel bilancio complessivo della Confederazione.

In caso di mancata compensazione per tonnellata di CO<sub>2</sub>, si cederebbe un diritto di emissione o un attestato internazionale invece di un certificato di riduzione delle emissioni e la sanzione risulterebbe maggiore a causa della differenza di prezzo.

## **4.4 Attuabilità**

### **4.4.1 Restituzione della tassa sul CO<sub>2</sub>**

Gli obiettivi delle aziende con un obbligo di riduzione esistente non saranno rinegoziati in caso di proroga della legge sul CO<sub>2</sub>, ma saranno mantenuti come standard sulla base delle convenzioni sugli obiettivi esistenti. Ciò riduce al minimo l'onere di esecuzione supplementare per le aziende e per la Confederazione.

L'obiettivo di emissione prolungato è calcolato dal punto di partenza esistente usando il percorso di riduzione lineare fino a fine 2021. I gestori di impianti con un obiettivo di emissione devono ridurre le loro emissioni di gas serra del 2 per cento all'anno. Circa il 60 per cento dei gestori di impianti può raggiungere questo obiettivo senza

<sup>21</sup> Ipotesi: costi di compensazione per tonnellata di CO<sub>2</sub>eq di 150 fr. in Svizzera e di 30 fr. all'estero.

ulteriori misure<sup>22</sup>. Se si fosse stilato un bilancio a fine 2020, poco meno di due terzi dei gestori avrebbero raggiunto l'obiettivo di emissione. Nel caso dell'obiettivo basato sui provvedimenti per i piccoli emettitori, oltre la metà dei gestori di impianti soddisfatta il valore richiesto di obiettivo duplicato senza bisogno di misure aggiuntive. Se il bilancio fosse stato redatto a fine 2020, due terzi dei gestori di impianti avrebbero raggiunto il proprio obiettivo basato sui provvedimenti.

Qualora non sarà indetto un referendum, il termine per la presentazione della domanda di proroga dell'obbligo di riduzione è fissato al 30 giugno 2022. Entro allora, i gestori di impianti avranno presentato i loro dati di monitoraggio per il 2021. Possono quindi valutare se prolungare l'impegno di riduzione di tre anni o concluderlo a fine 2021. Se l'impegno di riduzione è esteso, la conformità sarà rivista una volta a fine 2024. Se si rinuncia alla proroga, il rispetto degli obiettivi sarà già rivisto a fine 2021.

Nel nuovo sistema le attuali disposizioni sarebbero adottate senza modifiche per quanto riguarda l'adeguamento dell'obiettivo di emissione e dell'obiettivo basato sui provvedimenti per i gestori di impianti. Invece dei certificati di riduzione delle emissioni, le aziende potrebbero contare i diritti di emissione in misura limitata a partire dall'anno di impegno 2022, come finora al massimo per il 4,5 per cento delle emissioni di gas serra.

#### 4.4.2 Obbligo di compensazione del CO<sub>2</sub>

L'attuale legislazione in materia di CO<sub>2</sub> richiede agli importatori di carburanti di compensare il 12 per cento ovvero 1,7–1,8 milioni di tonnellate di CO<sub>2</sub>eq per il 2021. Se l'aliquota di compensazione nazionale fosse portata al 15 per cento per il periodo 2022–2024, si dovrebbero cedere un totale di 8 milioni di attestati nel periodo 2021–2024. Tenendo conto degli attestati inutilizzati stimati che ammontano a quasi 6 milioni di tonnellate di CO<sub>2</sub>eq, a livello nazionale si dovrebbero conseguire ulteriori riduzioni di 2 milioni di tonnellate di CO<sub>2</sub>eq o 0,5 milioni di tonnellate di CO<sub>2</sub> all'anno. Circa 1,2 milioni di tonnellate di CO<sub>2</sub>eq all'anno sono raggiunti con i progetti e i programmi esistenti. Non servono pertanto nuovi progetti per rispettare l'obbligo di compensazione entro il 2024. Tuttavia, essi verrebbero a mancare per quanto riguarda il mantenimento dell'obbligo di compensazione entro il 2030.

Il restante 5 per cento, fino a un tasso di compensazione del 20 per cento dal 2022, dovrebbe provenire da coloro che sono obbligati a compensare all'estero, per un totale di 2,1 milioni di tonnellate di CO<sub>2</sub>eq nel triennio 2022–2024 e superiore al quantitativo richiesto per soddisfare l'obiettivo dell'1,5 per cento di riduzione all'anno.

Il Consiglio federale può ora fissare l'aliquota di compensazione fino a un massimo del 40 per cento senza un'ulteriore proroga della legge sul CO<sub>2</sub> in base all'evoluzione delle emissioni di CO<sub>2</sub> nei trasporti.

Se il potenziale tecnico dei biocarburanti (aggiunta del 7 % di biodiesel e del 5 % di bioetanolo ai carburanti fossili) è esaurito, si possono ottenere ulteriori riduzioni di

<sup>22</sup> Sulla base dei dati di monitoraggio del 2020, supponendo che le emissioni medie di CO<sub>2</sub> nel periodo 2021–2024 siano uguali alle emissioni medie di CO<sub>2</sub> nel periodo 2018–2020 e che non vengano attuate misure aggiuntive.

0,9 milioni di tonnellate di CO<sub>2</sub>. Se si concretizzasse il potenziale tecnico degli oli vegetali idrotreatati (*Hydrotreated Vegetable Oils, HVO*), fino al 50 per cento di miscelazione del diesel secondo le disposizioni attuali, si riuscirebbero a ridurre fino a 4 milioni di tonnellate di CO<sub>2</sub>. Senza una proroga delle agevolazioni fiscali, con scadenza a fine 2023, il quadro legale non permetterebbe più di promuovere i biocarburanti tramite l'obbligo di compensazione a partire dal 2024.

## **5 Rapporto con il diritto europeo**

La proposta di revisione parziale della legge sul CO<sub>2</sub> è in linea con il diritto dell'UE.

## **6 Aspetti legali**

### **6.1 Entrata in vigore retroattiva**

La revisione parziale proposta entrerebbe in vigore il 1° gennaio 2022, in modo da evitare lacune normative. Tuttavia, siccome il progetto di legge è ancora in discussione in Parlamento e occorre attendere il termine di referendum alla fine delle consultazioni, la revisione non potrà entrare in vigore in via ordinaria il 1° gennaio 2022. Per questo motivo, la revisione parziale della legge sul CO<sub>2</sub> potrebbe entrare in vigore retroattivamente al 1° gennaio 2022.

La giurisprudenza del Tribunale federale ammette la retroattività in via eccezionale e a determinate condizioni. Questa deve essere espressamente prevista nell'atto o perlomeno chiaramente voluta. Deve avere una durata limitata nel tempo (massimo un anno), oltre a essere giustificata da ragioni valide. La retroattività non può neppure causare ineguaglianze giuridiche discutibili o danneggiare i diritti di terzi, oltre a essere giustificata da interessi pubblici preponderanti. Infine, non deve interferire con i diritti acquisiti.

Come è stato dimostrato, la revisione totale della legge sul CO<sub>2</sub> avrebbe garantito il mantenimento dell'obiettivo di riduzione dal 1° gennaio 2022. A causa del rifiuto del progetto da parte degli elettori il 13 giugno 2021, manca un obiettivo nazionale di riduzione che possa essere legalmente vincolante dal 2022. Tale obiettivo verrebbe introdotto con la presente revisione parziale e garantirebbe in particolare che gli importatori di carburanti fossili rimangano soggetti ad un obbligo di compensazione, evitando così un crollo nell'immissione sul mercato dei biocarburanti. La revisione parziale della legge sul CO<sub>2</sub> dovrebbe anche garantire che i gestori di impianti che si sono impegnati a ridurre le emissioni di gas serra (art. 31 e segg. dell'attuale legge sul CO<sub>2</sub>) possano rimanere esentati dalla tassa sul CO<sub>2</sub>. Per riuscire a soddisfare questi obiettivi, la presente revisione parziale deve seguire senza soluzione di continuità l'attuale legge sul CO<sub>2</sub>. Ciò richiede la possibilità di portare la revisione parziale della legge sul CO<sub>2</sub> in vigore retroattivamente al 1° gennaio 2022. L'effetto retroattivo è dunque sostenuto da valide ragioni. Tale elemento non porta a ineguaglianze giuridiche discutibili, non colpisce i diritti di terzi né interferisce con i diritti acquisiti e infine può essere giustificato dall'interesse pubblico di misure contro il riscaldamento globale.

Supponendo che il progetto sia approvato dal Parlamento nella sessione invernale, potrebbe essere promulgato retroattivamente al 1° gennaio 2022 dopo la scadenza del termine di referendum a inizio aprile 2022, il che implicherebbe un moderato effetto retroattivo. I requisiti per l'effetto retroattivo risulterebbero così soddisfatti.

## **6.2 Costituzione e legalità**

La costituzionalità della revisione della legge sul CO<sub>2</sub> si fonda sugli articoli 74 (Protezione dell'ambiente) e 89 (Politica energetica) della Costituzione federale (Cost.).<sup>23</sup> L'articolo 74 Cost. obbliga la Confederazione a emanare prescrizioni sulla protezione dell'uomo e del suo ambiente naturale da effetti nocivi o molesti. L'articolo 89 capoverso 3 Cost. obbliga in particolare la Confederazione a emanare prescrizioni sul consumo energetico d'impianti, veicoli e apparecchi. In tal modo, deve promuovere lo sviluppo delle tecnologie energetiche, in particolare nei settori del risparmio energetico e delle energie rinnovabili. La legge sul CO<sub>2</sub> mira a frenare il cambiamento climatico, che costituisce un effetto nocivo o molesto secondo l'articolo 74 Cost.

## **6.3 Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera**

Il progetto è compatibile con gli obblighi internazionali della Svizzera.

## **6.4 Subordinazione al freno alle spese**

La proposta di revisione parziale della legge sul CO<sub>2</sub> non giustifica alcuna spesa aggiuntiva che sia subordinata al freno alle spese.

## **6.5 Forma dell'atto**

Conformemente all'articolo 164 capoverso 1 Cost., l'Assemblea federale emana tutte le disposizioni importanti che contengono norme di diritto sotto forma di legge federale.

## **6.6 Delega di poteri legislativi**

L'articolo 164 capoverso 2 Cost. stabilisce che la legge federale può prevedere la delega di competenze normative, sempreché la Costituzione non lo escluda. La norma di delega deve descrivere l'oggetto, la portata e le linee guida della norma delegata.

<sup>23</sup> RS 101

Tali deleghe di poteri normativi che vanno oltre la competenza esecutiva generale sono spiegate qui di seguito.

*Art. 3 cpv. 1<sup>bis</sup>*

Il Consiglio federale può fissare obiettivi intermedi sulla strada per raggiungere l'obiettivo di riduzione.

*Art. 26 cpv. 2*

La definizione dell'aliquota di compensazione entro l'intervallo compreso tra il 5 e il 40 per cento specificato nella legge è delegata al Consiglio federale. A tal fine, il Consiglio federale tiene conto del raggiungimento dell'obiettivo di riduzione secondo l'articolo 3 o dell'evoluzione delle emissioni di CO<sub>2</sub> dei trasporti. Inoltre, il Consiglio federale è autorizzato a determinare la quota delle misure di compensazione da raggiungere in Svizzera.

*Art. 31*

L'articolo 31 capoverso 1<sup>ter</sup> autorizza il Consiglio federale a precisare a livello di ordinanza la data entro cui presentare la richiesta di proroga dell'impegno di riduzione di cui all'articolo 31 capoverso 1<sup>bis</sup>. In questo modo, si prevede l'eventualità di un referendum. Se il legislatore specificasse il termine, non sarebbe possibile prorogarlo. Le aziende non sarebbero in grado di rispettarlo se si tenesse un referendum contro la revisione parziale.

Secondo l'articolo 31 capoverso 4, il Consiglio federale è autorizzato a determinare la quota di emissioni di gas serra che può essere fornita nell'ambito di un impegno di riduzione fino al 2021 tramite certificati di riduzione delle emissioni e dal 2022 tramite diritti di emissione.

*Art. 40c*

Conformemente al secondo periodo dell'articolo 40c capoverso 1, il Consiglio federale è autorizzato a designare le procedure che devono essere condotte per via elettronica. In deroga all'articolo 21a e all'articolo 34 capoverso 1<sup>bis</sup> PA, le parti in causa possono essere obbligate in particolare a presentare le comunicazioni per via elettronica attraverso il sistema d'informazione e di documentazione e a ricevere informazioni e decisioni per via elettronica senza il loro consenso. La corrispondenza e la comunicazione tra le parti della procedura avviene quindi direttamente all'interno del sistema d'informazione e di documentazione.

L'articolo 40c capoverso 4 lettera i conferisce al Consiglio federale la competenza di designare altri organi federali o persone che devono avere accesso ai sistemi d'informazione e di documentazione, purché sia necessario per l'adempimento dei compiti e degli obblighi sanciti dalla legge.

