



17.073

## Messaggio

**concernente l'approvazione e la trasposizione dell'Accordo tra la Confederazione Svizzera e l'Unione europea sul collegamento dei rispettivi sistemi di scambio di quote di emissioni di gas a effetto serra**

**(Modifica della legge sul CO<sub>2</sub>)**

del 1° dicembre 2017

---

Onorevoli presidenti e consiglieri,

con il presente messaggio vi sottoponiamo, per approvazione, il disegno di decreto federale concernente l'approvazione e la trasposizione dell'Accordo tra la Svizzera e l'Unione europea sul collegamento dei rispettivi sistemi di scambio di quote di emissioni (modifica della legge federale sul CO<sub>2</sub>).

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

1° dicembre 2017

In nome del Consiglio federale svizzero:

La presidente della Confederazione, Doris Leuthard  
Il cancelliere della Confederazione, Walter Thurnherr

---

## Compendio

***Il collegamento dei sistemi di scambio di quote di emissioni (SSQE) della Svizzera e dell'Unione europea (UE) mira a rafforzare il SSQE svizzero quale strumento di politica climatica e il mercato corrispondente. Il presente disegno propone di approvare l'Accordo tra la Svizzera e l'UE sul collegamento dei rispettivi SSQE nonché le modifiche necessarie nella legge sul CO<sub>2</sub> in vigore.***

### ***Situazione iniziale***

*Lo scambio di quote di emissioni è uno strumento di economia di mercato nell'ambito della politica climatica che consente a imprese a forte intensità di emissioni di ridurre le proprie emissioni di gas a effetto serra (gas serra) a costi convenienti. L'Accordo, pertanto, rafforza lo scambio di quote di emissioni quale strumento importante di politica climatica e il mercato svizzero di CO<sub>2</sub>. Il sistema di scambio di quote di emissioni (SSQE) della Svizzera comprende attualmente soltanto 54 impianti industriali a forte intensità di emissioni, di conseguenza il mercato svizzero di CO<sub>2</sub> può svilupparsi soltanto in maniera limitata. La Svizzera mira quindi a collegare il proprio SSQE con quello più ampio dell'UE affinché le imprese svizzere possano beneficiare del commercio liquido e trasparente nell'UE e, a lungo termine, anche di costi marginali inferiori per la riduzione delle emissioni di gas serra. Ciò consentirà di offrire pari opportunità alle imprese a forte intensità di emissioni che partecipano allo scambio di quote di emissioni. Il successo di un collegamento sul piano della politica climatica e dell'economia di mercato presuppone tuttavia che la compatibilità tra i due SSQE sia garantita. Per questo motivo, il collegamento prevede anche l'integrazione nel SSQE svizzero della navigazione aerea e delle centrali termiche a combustibili fossili. La compatibilità tra i due sistemi dovrà essere esaminata in modo costante in vista degli sviluppi in corso in materia di politica climatica nella navigazione aerea internazionale, come pure di imminenti revisioni dei SSQE della Svizzera e dell'UE per il periodo successivo al 2020 (nuovo periodo d'impegno 2021–2030).*

### ***Contenuto del disegno***

*L'Accordo sul collegamento dei due SSQE disciplina il riconoscimento reciproco di diritti di emissione in conformità agli obiettivi del mandato negoziale del Consiglio federale: i gestori di impianti industriali e gli operatori di aeromobili tenuti a partecipare al SSQE della Svizzera o a quello dell'UE possono utilizzare i diritti di emissione di entrambi i sistemi per coprire le proprie emissioni. Poiché l'Accordo non prevede l'accesso al mercato interno mediante un recepimento diretto del diritto dell'UE, esso non rientra nel campo d'applicazione di un futuro accordo istituzionale. L'Accordo disciplina gli aspetti tecnici essenziali, affinché i partecipanti godano di pari opportunità e la sicurezza dei sistemi sia garantita. In analogia ad altri accordi con l'UE, è istituito un comitato misto composto da rappresentanti della Svizzera e dell'UE, al fine di amministrare l'Accordo e, all'occorrenza, di svilupparlo ulteriormente. Nel caso in cui non fosse possibile appianare una controversia in seno al comitato misto, ciascuna Parte contraente può sottoporre la que-*

---

*stione alla Corte permanente di arbitrato. L'Accordo prevede una collaborazione a lungo termine e pertanto è concluso per una durata indeterminata. Ciononostante può essere sciolto in ogni momento rispettando un termine di denuncia di sei mesi.*

*Al fine di adempiere gli impegni dell'Accordo sono necessarie modifiche puntuali della legge sul CO<sub>2</sub>, volte in particolare a disciplinare l'integrazione della navigazione aerea e degli impianti termici a combustibili fossili nel SSQE della Svizzera. Tali regolamentazioni dovranno valere anche dopo il 2020, ragione per cui sono contenute parimenti nella revisione totale della legge sul CO<sub>2</sub> richiesta in un messaggio separato<sup>1</sup>.*

<sup>1</sup> Messaggio del 1° dicembre 2017 concernente la revisione totale della legge sul CO<sub>2</sub> dopo il 2020, FF **2018** 197.

## Indice

<b>Compendio</b>	<b>364</b>
<b>1 Punti essenziali dell'Accordo</b>	<b>368</b>
1.1 Situazione iniziale	368
1.2 Svolgimento dei negoziati	374
1.3 Risultato dei negoziati	376
1.4 Sintesi del contenuto dell'Accordo	376
1.5 Valutazione	378
1.6 Rapporto con il diritto internazionale	379
1.7 Risultati della procedura di consultazione	379
<b>2 Commento ai singoli articoli dell'Accordo</b>	<b>380</b>
<b>3 Testo di attuazione</b>	<b>391</b>
3.1 Punti essenziali	391
3.2 La normativa proposta	392
3.3 Motivazione e valutazione della soluzione proposta	393
3.4 Commento ai singoli articoli del testo di attuazione	393
<b>4 Ripercussioni dell'Accordo e del testo di attuazione</b>	<b>398</b>
4.1 Ripercussioni per la Confederazione	398
4.1.1 Ripercussioni finanziarie	398
4.1.2 Ripercussioni sull'effettivo del personale	400
4.2 Ripercussioni per i Cantoni e i Comuni, per le città, gli agglomerati e le regioni di montagna	400
4.3 Ripercussioni per l'economia	400
4.4 Ripercussioni per la società	404
4.5 Ripercussioni per l'ambiente	404
4.6 Altre ripercussioni	405
<b>5 Programma di legislatura e strategie del Consiglio federale</b>	<b>406</b>
5.1 Rapporto con il programma di legislatura	406
5.2 Rapporto con le strategie del Consiglio federale	406
<b>6 Aspetti giuridici</b>	<b>407</b>
6.1 Costituzionalità	407
6.2 Forma dell'atto	407
6.2.1 Forma del decreto di approvazione	407
6.2.2 Forma del testo di attuazione	407
6.3 Applicazione provvisoria dell'Accordo	408

---

6.4	Aspetti giuridici del testo di attuazione	408
6.4.1	Delega di competenze legislative	408
6.4.2	Protezione dei dati	410
	<b>Abbreviazioni</b>	<b>411</b>
	<b>Decreto federale concernente l'approvazione e la trasposizione dell'Accordo tra la Confederazione Svizzera e l'Unione europea sul collegamento dei rispettivi sistemi di scambio di quote di emissioni di gas a effetto serra (Modifica della legge sul CO<sub>2</sub>)</b> <i>(Disegno)</i>	<b>413</b>
	<b>Accordo tra la Confederazione Svizzera e l'Unione europea sul collegamento dei rispettivi sistemi di scambio di quote di emissioni di gas a effetto serra</b>	<b>419</b>

# Messaggio

## 1 Punti essenziali dell'Accordo

### 1.1 Situazione iniziale

#### **Gli elementi di economia di mercato possono svilupparsi soltanto in maniera limitata nel SSQE della Svizzera**

Lo scambio di quote di emissioni è uno strumento di economia di mercato nell'ambito della politica climatica che consente ai partecipanti di ridurre le proprie emissioni di gas serra a costi convenienti. Il SSQE della Svizzera si basa sulle disposizioni della legge sul CO<sub>2</sub> del 23 dicembre 2011<sup>2</sup>. Attualmente, con circa 5,5 milioni di tonnellate di CO<sub>2</sub> equivalente (CO<sub>2</sub>eq), esso copre circa la metà delle emissioni di gas serra generate ogni anno dal settore industriale e quasi il 10 per cento di quelle generate complessivamente in Svizzera. Attualmente lo scambio di quote di emissioni coinvolge i gestori di 54 impianti industriali a forte intensità di emissioni. In compenso questi gestori sono esentati per legge dalla tassa sul CO<sub>2</sub> applicata ai combustibili. Essi devono presentare un rapporto sulle proprie emissioni e, al fine di coprirle, sono tenuti a restituire la quantità corrispondente di diritti di emissione assegnati dalla Confederazione. Un diritto di emissione, che autorizza a generare una tonnellata di CO<sub>2</sub>eq, è rilevato in forma elettronica nel Registro svizzero dello scambio di quote di emissioni e può essere negoziato in Svizzera (*trade*).

La quantità totale di diritti di emissione disponibili (cosiddetti *cap*) è limitata e viene ridotta annualmente. Una parte dei diritti di emissione è assegnata a titolo gratuito ai gestori di impianti, mentre la parte rimanente è venduta all'asta. La quantità di diritti di emissione assegnata a titolo gratuito a un gestore dipende in particolare dal grado di efficienza in termini di emissioni di CO<sub>2</sub> con cui il suo impianto produce, rilevato mediante cosiddetti *benchmark*, e dall'entità del rischio che il gestore trasferisca la produzione all'estero a causa degli elevati costi del CO<sub>2</sub> in Svizzera (*carbon leakage*). Attualmente il 95 per cento del *cap* è assegnato a titolo gratuito; il 5 per cento rimanente è venduto all'asta. Di regola le vendite all'asta hanno luogo due volte l'anno. All'ultima vendita all'asta, tenutasi nel novembre 2017, è stato raggiunto un prezzo di aggiudicazione di 7,50 franchi per diritto di emissione. Con il principio del *cap and trade* la Confederazione determina soltanto la quantità di emissioni di gas serra che può essere generata; il prezzo imposto a un'impresa per un diritto di emissione è definito dal mercato in base alla domanda e all'offerta.

A causa del volume di mercato esiguo, in Svizzera non esiste un mercato borsistico per i diritti di emissione: gli scambi avvengono soltanto su base bilaterale tra i pochi gestori di impianti ed eventuali intermediari. Nel SSQE della Svizzera importanti elementi di economia di mercato, quali la definizione pubblica del prezzo (trasparenza del mercato) o la possibilità di effettuare scambi in ogni momento (liquidità del mercato), possono quindi essere applicati soltanto in maniera limitata. Dopo l'introduzione, nel 2008, della versione precedente al modello attuale di SSQE

<sup>2</sup> RS 641.71

svizzero (allora la partecipazione al sistema di scambio era volontaria), per il nostro Collegio era importante che il SSQE della Svizzera potesse essere collegato al più presto con quello dell'UE, al fine di garantire condizioni di mercato funzionanti a lungo termine (cfr. messaggio del 26 agosto 2009<sup>3</sup> concernente la politica climatica della Svizzera dopo il 2012; 09.067). A tal fine era necessario organizzare il SSQE della Svizzera in modo compatibile con quello dell'UE, ciò che è garantito per il settore industriale dall'entrata in vigore, nel 2013, della revisione della legge sul CO<sub>2</sub>. Con il collegamento dei due SSQE occorre ora integrare nel SSQE svizzero anche la navigazione aerea, analogamente all'UE, dove essa è subordinata al SSQE già da alcuni anni. Inoltre, con tale collegamento il nostro Collegio intende integrare nel SSQE eventuali centrali termiche a combustibili fossili, al fine di migliorare le condizioni d'investimento (cfr. messaggio del 4 settembre 2013<sup>4</sup> concernente il primo pacchetto di misure della Strategia energetica 2050; 13.074). Secondo il diritto vigente, le centrali termiche a combustibili fossili devono compensare tutte le emissioni di CO<sub>2</sub> generate, nella misura del 50 per cento in Svizzera e del 50 per cento all'estero. Dette disposizioni vanno abrogate. Tuttavia, la compensazione di queste emissioni supplementari sarà conservata in quanto le centrali termiche a combustibili fossili non ricevono in linea di massima diritti di emissione a titolo gratuito, bensì devono acquistarli in una vendita all'asta o nel mercato secondario di CO<sub>2</sub>. La quantità di diritti di emissione disponibili nel SSQE collegato non sarà aumentata.

### **Un collegamento del SSQE della Svizzera con quello dell'UE crea pari opportunità per i partecipanti**

Per il settore industriale, dal 2013 il SSQE svizzero è ampiamente compatibile con quello dell'UE, la cui base è costituita dalla direttiva 2003/87/CE<sup>5</sup> (direttiva ETS UE). Un collegamento con il SSQE dell'UE consente ai gestori che partecipano al sistema svizzero di effettuare scambi di diritti di emissione nel mercato europeo, il quale presenta dimensioni e liquidità maggiori. Il SSQE dell'UE comprende l'intero Spazio economico europeo (SEE), vale a dire i 28 Stati membri dell'UE nonché l'Islanda, il Liechtenstein e la Norvegia. Con oltre 11 000 impianti industriali e 2 miliardi di tonnellate di CO<sub>2</sub>eq esso copre circa il 45 per cento delle emissioni di gas serra generate ogni anno dall'UE; inoltre, è lo strumento centrale della politica climatica europea (attualmente non esiste una tassa europea simile alla tassa d'incentivazione svizzera sul CO<sub>2</sub>). A differenza dell'attuale SSQE svizzero, quello dell'UE include anche le centrali termiche a combustibili fossili, i cui gestori non ricevono diritti di emissione a titolo gratuito, bensì devono acquistarli tutti all'asta o sul mercato. Le vendite all'asta di diritti di emissione europei hanno luogo quasi giornalmente; il prezzo medio per il 2017 è pari a poco più di 5 euro. A causa del notevole volume di mercato, i diritti di emissione europei sono scambiati in diverse

<sup>3</sup> FF 2009 6467

<sup>4</sup> FF 2013 6489

<sup>5</sup> Direttiva 2003/87/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 ott. 2003, che istituisce un sistema per lo scambio di quote di emissioni dei gas a effetto serra nella Comunità e che modifica la direttiva 96/61/CE del Consiglio, GU L 275 del 25 ott. 2003, pag. 32; modificata da ultimo dalla decisione (UE) 2015/1814, GU L 264 del 9 ott. 2015, pag. 1.

borse in tutto il mondo. Anche gli scambi bilaterali presentano una certa liquidità grazie ai numerosi intermediari.

Collegando i due sistemi, i diritti di emissione europei e svizzeri beneficiano della parità di trattamento; entrambi potranno così essere computati in modo illimitato sia nel SSQE svizzero sia in quello dell'UE. I gestori possono richiedere l'accesso a vendite all'asta svizzere ed europee. Ciò porta a un'armonizzazione dei prezzi dei diritti di emissione e delle condizioni concorrenziali per le imprese svizzere rispetto alle concorrenti europee.

### **La navigazione aerea è integrata nel SSQE dell'UE dal 2012**

Già nel novembre 2008, l'UE aveva deciso di integrare la navigazione aerea nel SSQE dell'UE a partire dal 1° gennaio 2012 (direttiva 2008/101/CE<sup>6</sup>). Dal 2012, gli operatori di aeromobili che decollano o atterrano nello SEE (compresi gli aeromobili in provenienza dallo SEE che atterrano in uno Stato terzo o da un Paese terzo a destinazione dello SEE) sono tenuti a coprire con diritti di emissione le emissioni di CO<sub>2</sub> generate da detti voli. A causa di forti opposizioni da parte di Stati terzi influenti, tra cui USA, Russia, Cina, India e Arabia Saudita, questa normativa era stata limitata retroattivamente al 2012 ai voli interni allo SSE nonché ai voli tra lo SEE e la Svizzera (decisione n. 377/2013/UE<sup>7</sup>). La Svizzera aveva protestato perché nel SSQE dell'UE erano inclusi soltanto i voli da Stati terzi verso il territorio svizzero e viceversa.

Nel frattempo l'Organizzazione internazionale dell'aviazione civile (*International Civil Aviation Organization*, ICAO), in occasione dell'Assemblea generale dell'autunno 2013, aveva deciso di sviluppare entro l'autunno 2016 un provvedimento globale volto a limitare le emissioni di CO<sub>2</sub> generate dalla navigazione aerea internazionale, che dovrebbe essere introdotto a partire dal 2021. Al fine di sostenere questi sviluppi, l'UE aveva deciso di limitare il campo d'applicazione ai voli all'interno dello SEE dal 2013 a fine 2016, come pure di non integrare più i voli da e verso la Svizzera (contrariamente a quanto previsto dalla normativa provvisoria per il 2012; regolamento (UE) n. 421/2014<sup>8</sup>). La normativa interna all'UE aveva coinvolto nel 2015 circa 500 operatori di aeromobili, che ogni anno generano quasi 60 milioni di tonnellate di CO<sub>2</sub>.

<sup>6</sup> Direttiva 2008/101/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 nov. 2008, che modifica la direttiva 2003/87/CE al fine di includere le attività di trasporto aereo nel sistema comunitario di scambio delle quote di emissioni dei gas a effetto serra, GU L 8 del 13 gen. 2009, pag. 3.

<sup>7</sup> Decisione n. 377/2013/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 apr. 2013, recante deroga temporanea alla direttiva 2003/87/CE del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un sistema per lo scambio di quote di emissioni dei gas a effetto serra nella Comunità, GU L 113 del 25 apr. 2014, pag. 1.

<sup>8</sup> Regolamento (UE) n. 421/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 apr. 2014, recante modifica della direttiva 2003/87/CE che istituisce un sistema per lo scambio di quote di emissioni dei gas a effetto serra nella Comunità, in vista dell'attuazione, entro il 2020, di un accordo internazionale che introduce una misura mondiale unica basata sul mercato da applicarsi alle emissioni del trasporto aereo internazionale, GU L 129 del 30 apr. 2014, pag. 1.

Conformemente a quanto annunciato, nell'autunno 2016 l'ICAO ha deciso di introdurre un provvedimento globale basato sul mercato volto a limitare le emissioni di CO<sub>2</sub> generate dalla navigazione aerea internazionale (*Carbon Offsetting and Reduction Scheme for International Aviation*, CORSIA). Detto provvedimento mira a compensare con attestati internazionali tutte le emissioni di CO<sub>2</sub> che superano il livello del 2020 (media degli anni 2019 e 2020). Va ricordato che gli attestati internazionali sono attestati riconosciuti a livello internazionale su riduzioni delle emissioni ottenute all'estero. Può trattarsi dei cosiddetti *Internationally Transferred Mitigation Outcomes* (ITMO), che derivano da programmi bilaterali o multilaterali e sono trasferiti tra gli Stati. Non è ancora chiaro in che misura possano essere utilizzati anche diritti di emissione derivanti da SSQE nazionali.

Dal 2021 al 2026 la partecipazione degli Stati sarà volontaria; dal 2027, con riserva di un *opt-out*, diventerà obbligatoria per tutti gli Stati che detengono una determinata quota sulle attività globali della navigazione aerea. La Svizzera, insieme agli altri 43 Stati membri della Conferenza europea dell'aviazione civile (CEAC), tra cui gli Stati dell'UE, ha annunciato la sua partecipazione a partire dal 2021<sup>9</sup>. Fino al 23 agosto 2017, la partecipazione a CORSIA a partire dal 2021 era stata annunciata nel complesso da 72 Stati responsabili di quasi l'88 per cento delle attuali emissioni di CO<sub>2</sub> generate dai trasporti aerei civili internazionali. Attualmente CORSIA è concepito come provvedimento temporaneo fino al 2035 e nel 2032 sarà sottoposto a riesame.

L'obiettivo dell'ICAO è una crescita neutra sotto il profilo del CO<sub>2</sub> del traffico aereo internazionale. Ciò è possibile, da un lato, adottando misure tecniche, operative e infrastrutturali e, dall'altro, utilizzando più carburanti biogeni prodotti in modo sostenibile. Le emissioni di CO<sub>2</sub>, che nonostante l'adozione di dette misure vanno oltre l'obiettivo di una crescita neutra sotto il profilo del CO<sub>2</sub>, devono essere compensate nell'ambito di CORSIA. Le disposizioni di attuazione dettagliate relative a CORSIA (requisiti posti a rapporti, certificati e registri) sono state elaborate fino a settembre 2017 dal Comitato ambientale dell'ICAO. Nel novembre 2017, il Consiglio dell'ICAO ha approvato i progetti delle disposizioni di attuazione. I 191 Stati membri dell'ICAO, tra cui la Svizzera, potranno esprimersi al riguardo nel quadro di una procedura di consultazione. Si prevede che nel giugno 2018 il Consiglio dell'ICAO approverà gli *Standards and Recommended Practices* (SARP) necessari per l'attuazione, che dovrebbero entrare in vigore il 1° gennaio 2019.

Quale reazione agli sviluppi nell'ICAO, una proposta della Commissione europea del 3 febbraio 2017 prevede di estendere la limitazione ai voli all'interno dello SEE, in modo retroattivo al 1° gennaio 2017 e almeno sino a fine 2020 (proposta

<sup>9</sup> Cfr. *Declaration of Directors General of Civil Aviation of EU Member States and the other Member States of the European Civil Aviation Conference: Adhering to the Global Market-based Measure (GMBM) Scheme from the Start* del 3 set. 2016 (*Bratislava Declaration*). Consultabile all'indirizzo: [www.icao.int](http://www.icao.int) > Environmental Protection > Global Market-based Measure – CORSIA.

COM[2017] 54 final<sup>10</sup>). La Commissione europea deve presentare al Parlamento europeo e al Consiglio un rapporto sugli sviluppi di CORSIA e, indipendentemente da ciò, proporre un'attuazione corrispondente nella direttiva ETS UE. La Commissione europea deve essere autorizzata a decretare regolamentazioni per il rilevamento di dati sulle emissioni di CO<sub>2</sub> per la preparazione di CORSIA (sono previsti rilevamenti nel 2019 e nel 2020) in base alle normative attuali sulla rendicontazione nel SSQE dell'UE. La proposta del 3 febbraio 2017 deve essere ancora approvata dal Parlamento europeo e dal Consiglio. Ciò avverrà al più tardi all'inizio del 2018. Attualmente non è ancora noto in che modo l'UE integrerà la navigazione aerea nel suo SSQE a partire dal 2021, né come sarà impostato un eventuale coordinamento con CORSIA (cfr. n. 3.1 per l'attuazione di CORSIA in Svizzera). La Commissione europea ha presentato le prime proposte concettuali<sup>11</sup>, che dovranno essere perfezionate qualora saranno rese note le disposizioni di attuazione dettagliate su CORSIA.

## Il SSQE dell'UE sarà costantemente sviluppato

A causa della crisi economica e della computabilità dei certificati esteri di riduzione delle emissioni, dal 2009 nel SSQE dell'UE si è sviluppata un'offerta eccessiva di diritti di emissione, che fa pressione sui prezzi e riduce lo stimolo per i partecipanti al SSQE di investire in misure volte a ridurre le emissioni. Nel 2015 risultava un'eccedenza pari a quasi 1,8 miliardi di diritti di emissione. A partire dal 2019, detta eccedenza sarà nettamente ridotta grazie a un nuovo provvedimento a lungo termine (la cosiddetta riserva stabilizzatrice del mercato; cfr. decisione [UE] 2015/1814<sup>12</sup>); ciò dovrebbe consentire ai prezzi di risalire. Con un collegamento dei due sistemi, questo segnale sui prezzi si ripercuoterebbe anche sul mercato svizzero (cfr. n. 4.3 per le previsioni dei prezzi), rafforzando lo stimolo a effettuare investimenti rispettosi del clima.

Al fine di proteggere da abusi e attività criminali l'influente mercato europeo dello scambio di quote di emissioni, come pure di aumentare l'efficienza dello stesso, il mercato primario (assegnazione tramite vendite all'asta) e quello secondario (scambi in borsa ed esterni alla borsa nonché bilaterali) sono ampiamente subordinati al diritto europeo dei mercati finanziari. Si prevede che entro il 1° gennaio 2018 il mercato europeo dello scambio di quote di emissioni sarà del tutto subordinato al diritto europeo dei mercati finanziari, segnatamente per il fatto che i diritti di emissione dovranno essere classificati come cosiddetti strumenti finanziari nella revisio-

<sup>10</sup> Proposta della Commissione europea, del 3 feb. 2017, per un regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio recante modifica della direttiva 2003/87/CE al fine di mantenere gli attuali limiti dell'ambito di applicazione relativo alle attività di trasporto aereo e introdurre alcune disposizioni in vista dell'attuazione di una misura mondiale basata sul mercato a partire dal 2021, COM(2017) 54 final.

<sup>11</sup> Commission Staff Working Document, Impact Assessment, Accompanying the document «Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council amending 2003/87/EC establishing a scheme for greenhouse gas emission allowance trading within the Community in view of the implementation of a single global market-based measure to international aviation emissions», SWD(2017) 31 final.

<sup>12</sup> Decisione (UE) 2015/1814 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 6 ott. 2015, relativa all'istituzione e al funzionamento di una riserva stabilizzatrice del mercato nel sistema dell'Unione per lo scambio di quote di emissione dei gas a effetto serra e recante modifica della direttiva 2003/87/CE, GU L 264 del 9 ott. 2015, pag. 1.

ne della direttiva sui mercati finanziari dell'UE (direttiva 2014/65/UE<sup>13</sup>). In questo contesto, le ripercussioni concrete per i gestori tenuti a partecipare al SSQE dell'UE dipendono dall'attuazione della revisione della direttiva europea sui mercati finanziari.

Anche l'UE, come la Svizzera, ha fissato nuovi obiettivi di riduzione delle emissioni per il periodo 2021–2030 (cfr. messaggio del 21 dicembre 2016<sup>14</sup> concernente l'approvazione dell'Accordo di Parigi sul clima; 16.083). Pertanto, il SSQE dell'UE va sottoposto a revisione per il periodo menzionato. A tal fine, il 15 luglio 2015 la Commissione europea ha formulato una proposta per il settore industriale (proposta COM[2015] 337 final<sup>15</sup>). Il Parlamento europeo e il Consiglio hanno, ognuno in prima lettura, discusso la proposta della Commissione europea apportandovi diverse modifiche. Poiché il progetto politico è sottoposto alla procedura legislativa ordinaria, il Parlamento europeo e il Consiglio devono accordarsi su una posizione comune. Questa intesa è stata raggiunta il 9 novembre 2017. I cambiamenti principali concernono la riduzione annua della quantità di diritti di emissione disponibili (2,2 % rispetto all'attuale 1,74 %), regole aggiornate e più dinamiche per l'assegnazione gratuita, come pure l'esclusione di certificati internazionali di riduzione delle emissioni. Inoltre, la riserva di stabilità del mercato dovrà essere rafforzata, trattando una quantità doppia di diritti di emissione rispetto a quella prevista in origine e cancellandoli a partire dal 2024.

### **Nel quadro della politica climatica svizzera, dopo il 2020 va sottoposto a revisione anche il SSQE della Svizzera**

Il nostro Collegio intende mantenere la compatibilità tra il SSQE svizzero e quello europeo anche per il periodo successivo al 2020. Un disegno che riprende le modifiche principali attese per il SSQE dell'UE (p. es. in relazione al percorso di riduzione, alle regole di assegnazione e all'esclusione di certificati esteri di riduzione delle emissioni) sarà sottoposto al Parlamento, in contemporanea al presente messaggio, in un messaggio separato (messaggio del 1° dicembre 2017<sup>16</sup> concernente la revisione totale della legge sul CO<sub>2</sub> dopo il 2020). La revisione parziale della legge sul CO<sub>2</sub> richiesta con il presente messaggio figura in un messaggio separato. Il collegamento e la corrispondente revisione parziale della legge sul CO<sub>2</sub> sono auspicati entro il 1° gennaio 2020. La restituzione di certificati esteri di riduzione delle emissioni sarà possibile ancora per l'anno d'impegno 2020.

<sup>13</sup> Direttiva 2014/65/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 mag. 2014, relativa ai mercati degli strumenti finanziari e che modifica la direttiva 2002/92/CE e la direttiva 2011/61/UE, GU L 173 del 12 giu. 2014, pag. 349.

<sup>14</sup> FF 2017 265

<sup>15</sup> Proposta della Commissione europea, del 15 lug. 2015, per una direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica la direttiva 2003/87/CE per sostenere una riduzione delle emissioni più efficace sotto il profilo dei costi e promuovere investimenti a favore di basse emissioni di carbonio, COM(2015) 337 final.

<sup>16</sup> FF 2018 197

## **Un collegamento è nell'interesse sia della Svizzera sia dell'UE**

L'Accordo rafforza lo scambio di quote di emissioni quale strumento importante della politica climatica come pure il mercato svizzero di CO<sub>2</sub>. Tenendo conto in particolare dei vantaggi economici, il Consiglio federale ha definito l'obiettivo di un collegamento con il SSQE dell'UE nel suo mandato negoziale del 16 dicembre 2009. Per l'integrazione della navigazione aerea nel SSQE svizzero era necessario trovare una soluzione che considerasse la parità di trattamento degli attori e gli sviluppi sul piano internazionale. Il Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni (DATEC) ha assunto il compito di dirigere i negoziati in stretta collaborazione con il Dipartimento federale degli affari esteri (DFAE).

Anche l'UE pone in primo piano l'effetto di segnale per la politica climatica: il collegamento di diversi SSQE costituisce una soluzione possibile per equiparare a livello globale le condizioni concorrenziali in settori economici che generano quantitativi elevati di CO<sub>2</sub> e, al contempo, per sfruttare a livello globale tutto il potenziale a buon mercato per ridurre i gas serra. Il collegamento del SSQE svizzero con quello dell'UE sarebbe il primo collegamento portato avanti a livello nazionale e soprannazionale. Un'esigenza importante per l'UE è anche l'integrazione della navigazione aerea nel SSQE svizzero a condizioni paragonabili a quelle vigenti nel SSQE dell'UE: al riguardo si tratta di ridurre le attuali distorsioni della concorrenza, favorevoli ai voli tra la Svizzera e lo SEE rispetto a quelli interni allo SEE.

Nel 2005, l'UE ha introdotto il primo SSQE al mondo. Da allora questo strumento è stato introdotto in numerosi Paesi e regioni<sup>17</sup> con i dovuti adattamenti. Occorre menzionare in particolare i SSQE regionali della provincia canadese del Québec e dello Stato americano della California, che sono collegati dal 2014. Con il loro sostegno è stato istituito il SSQE della provincia canadese dell'Ontario, che con tutta probabilità sarà collegato con il mercato Québec/California nel 2018. Di rilievo è anche l'istituzione di un SSQE nazionale in Cina, che è sostenuto dall'UE dal punto di vista tecnico. Nel SSQE cinese, oltre a impianti industriali e centrali termiche a combustibili fossili, è prevista anche l'integrazione della navigazione aerea nazionale. Dopo il suo lancio, previsto per fine 2017, si prevede che il SSQE cinese diventi il maggiore mercato di scambio di quote di emissioni al mondo. Inoltre, dall'estate 2016 esiste anche un progetto di cooperazione tra l'UE e la Repubblica di Corea che prevede il sostegno dell'UE nell'attuazione del SSQE coreano, operativo da inizio 2015.

## **1.2 Svolgimento dei negoziati**

I negoziati ufficiali tra la Svizzera e l'UE sul collegamento dei due SSQE sono stati avviati a inizio 2011. All'epoca da entrambe le parti era in corso una revisione della legislazione rilevante in materia per il periodo 2013–2020: per la Svizzera la revisione totale della legge sul CO<sub>2</sub> e per l'UE la revisione della direttiva ETS UE. Le

<sup>17</sup> Cfr. p. es. ICAP (2017): *Emissions Trading Worldwide: Status Report 2017*. Consultabile all'indirizzo: <https://icapcarbonaction.com>.

Parti erano subito d'accordo sul fatto che l'introduzione degli impianti industriali nei rispettivi SSQE poteva essere ritenuta compatibile. L'unica divergenza di rilievo concerneva la gestione delle centrali termiche a combustibili fossili, che secondo la legge sul CO<sub>2</sub> sono tenute a compensare tutte le emissioni di CO<sub>2</sub> generate, mentre nell'UE sono integrate nel SSQE. Per questo motivo, l'UE ha chiesto l'integrazione di eventuali centrali termiche a combustibili fossili nel SSQE svizzero.

La Svizzera si è dichiarata in linea di principio disposta a integrare la navigazione aerea nel SSQE svizzero, tuttavia soltanto parallelamente a un collegamento. Un elemento importante per l'integrazione è il rilevamento preventivo di dati relativi alla navigazione aerea, sulla base dei quali i gestori di aeromobili possono far valere un'assegnazione gratuita di diritti di emissione. Detti dati risultano dalla moltiplicazione della rotta aerea percorsa in un anno con il carico utile trasportato (cosiddetti dati concernenti le tonnellate-chilometro, dati tkm). Dal 1° luglio 2017 è in vigore un'ordinanza limitata nel tempo (ordinanza del 2 giugno 2017<sup>18</sup> sul rilevamento e sul rendiconto di dati concernenti le tonnellate-chilometro percorse nelle rotte aeree), che disciplina il rilevamento dei dati tkm nell'anno civile 2018 per una futura integrazione della navigazione aerea nel SSQE svizzero.

Per quanto concerne i voli da e verso l'aeroporto binazionale di Basilea-Mulhouse, la situazione è insoddisfacente per la Svizzera. La maggior parte dei voli da e verso questo terzo aeroporto nazionale è attribuita in relazione ai diritti di traffico della Svizzera secondo la convenzione franco-svizzera del 4 luglio 1949<sup>19</sup> relativa alla costruzione e all'esercizio dell'aeroporto di Basilea-Mulhouse, a Blotzheim. Ciononostante, detti voli sono subordinati al SSQE dell'UE, poiché l'aeroporto è situato in territorio francese (principio di territorialità conformemente alla direttiva ETS UE). Per ragioni giuridiche, l'UE non ha potuto escludere questi voli dal proprio SSQE. Per simili casi la direttiva ETS UE non prevede normative derogatorie. Una regolamentazione speciale nell'Accordo con riferimento alla Francia avrebbe reso necessaria, oltre alla ratifica da parte dell'UE, anche una ratifica da parte di ogni Stato membro dell'UE (cosiddetto accordo misto). Pertanto, l'UE ha raccomandato alla Svizzera una soluzione bilaterale con la Francia indipendente dall'Accordo, segnalando nell'Accordo di collegamento il proprio sostegno in caso di un'eventuale attuazione (cfr. n. 1.3). Dal febbraio 2015, la Svizzera intrattiene pertinenti colloqui con le autorità francesi, in cui si mira a un'indennità finanziaria (moderata) della Francia a favore della Svizzera.

A seguito dell'accettazione dell'iniziativa popolare federale «Contro l'immigrazione di massa» nel febbraio 2014, i negoziati sul collegamento dei SSQE sono stati temporaneamente interrotti, per poi essere ripresi da un punto di vista tecnico a metà maggio 2014. In totale, prima di parafare l'Accordo nel gennaio 2016, hanno avuto luogo sette tornate di negoziati ufficiali. Sul sito dell'Ufficio federale dell'ambiente (UFAM) sono state riportate regolarmente informazioni sullo svolgimento di tali negoziati<sup>20</sup>. Dopo che il Parlamento, nella sessione invernale 2016, ha deciso

<sup>18</sup> RS **641.714.11**

<sup>19</sup> RS **0.748.131.934.92**

<sup>20</sup> [www.bafu.admin.ch](http://www.bafu.admin.ch) > Temi > Clima > Informazioni per gli specialisti > Politica climatica > Scambio di quote di emissioni > Collegamento con l'EU-ETS > Svolgimento dei negoziati

l'attuazione dell'iniziativa «Contro l'immigrazione di massa», che è compatibile con l'Accordo sulla libera circolazione delle persone del 21 giugno 1999<sup>21</sup> tra la Svizzera e l'UE, le due Parti hanno concordato di avviare i lavori necessari per la firma dell'Accordo sul collegamento dei SSQE. L'Accordo è stato firmato il 23 novembre 2017 alla presenza della presidente della Confederazione Doris Leuthard e del presidente della Commissione europea Jean-Claude Juncker.

### 1.3 Risultato dei negoziati

Gli obiettivi del mandato negoziale (integrazione del traffico aereo, riconoscimento reciproco dei diritti di emissione, accesso ai mercati delle emissioni senza discriminazioni, monitoraggio da parte di un comitato misto) sono stati raggiunti con il presente Accordo (cfr. n. 1.4). Poiché l'Accordo non prevede l'accesso al mercato interno mediante il recepimento diretto del diritto dell'UE, non entra nel campo d'applicazione di un futuro accordo internazionale.

Inoltre, l'Accordo prevede la possibilità di un accordo bilaterale con la Francia al fine di disciplinare l'amministrazione dei voli in partenza dall'aeroporto binazionale di Basilea-Mulhouse. I colloqui al riguardo sono in corso tra Svizzera e Francia. Per i voli in partenza dall'aeroporto di Basilea-Mulhouse attribuiti secondo il diritto in materia di traffico alla Svizzera e rilevati dal SSQE dell'UE è prevista un'indennità finanziaria della Francia a favore della Svizzera.

### 1.4 Sintesi del contenuto dell'Accordo

L'Accordo di cooperazione è incentrato sul riconoscimento reciproco dei diritti di emissione svizzeri ed europei<sup>22</sup>: i gestori di impianti industriali e gli operatori di aeromobili tenuti a partecipare al SSQE della Svizzera o a quello dell'UE possono utilizzare i diritti di emissione di entrambi i sistemi per coprire le proprie emissioni (cfr. art. 4 cpv. 1 dell'Accordo). L'Accordo disciplina pertanto i requisiti fondamentali posti ai SSQE delle due Parti contraenti, affinché i partecipanti siano parificati, gli obiettivi di riduzione e i criteri di assegnazione siano comparabili, la sicurezza dei sistemi sia garantita e siano previste sanzioni adeguate in caso di violazioni:

- l'integrazione di impianti industriali (fissi) in entrambi i SSQE è attualmente riconosciuta come compatibile in considerazione di cosiddetti criteri fondamentali (cfr. all. IA). L'Accordo non prevede in modo esplicito l'integrazione di centrali termiche a combustibili fossili nel SSQE svizzero. Ciononostante, la Svizzera dovrà integrare eventuali centrali termiche a combustibili fossili nel proprio SSQE per parità di trattamento; sarà invece

<sup>21</sup> RS 0.142.112.681

<sup>22</sup> Nella legislazione europea e nella versione tedesca dell'Accordo è impiegato il termine «Emissionszertifikat» (inglese: *emission allowance*; italiano: certificato di emissione). Ai fini della coerenza con la terminologia in uso finora in Svizzera, di seguito sarà impiegato il termine «diritto di emissione».

soppresso l'obbligo, ancora in vigore in Svizzera, di compensare tutte le emissioni di CO<sub>2</sub> (cfr. n. 3);

- l'integrazione della navigazione aerea nel SSQE svizzero mira a rispecchiare i principi fondamentali del SSQE dell'UE, segnatamente in relazione alla copertura dei voli, alla quantità massima di diritti di emissione disponibili e alle regole di assegnazione (art. 6). I criteri fondamentali corrispondenti sono definiti nell'allegato IB. In linea di massima, tutti i voli che decollano o atterrano in Svizzera saranno coperti dal SSQE; i voli dalla Svizzera nello SEE saranno subordinati al SSQE svizzero, mentre quelli dallo SEE verso la Svizzera saranno coperti dal SSQE dell'UE a partire dall'entrata in vigore dell'Accordo di collegamento. Ulteriori deroghe conformi al SSQE dell'UE sono previste in particolare per i voli che non atterrano né decollano nello SEE;
- il collegamento consentirà il trasferimento diretto di diritti di emissione tra i registri dello scambio di quote di emissione della Svizzera e dell'UE. Le regolamentazioni sul collegamento elettronico dei due registri e sulla relativa sicurezza sono definiti nell'articolo 3 e negli allegati IC e II;
- una parte dei diritti di emissione sarà assegnata a titolo gratuito ai gestori tenuti a partecipare ai due SSQE in base a regole simili. La parte rimanente sarà venduta all'asta. In linea di principio, ora i gestori di entrambi i SSQE possono richiedere l'accesso alle vendite all'asta in Svizzera e nell'UE (art. 5). I criteri fondamentali a tal fine sono definiti nell'allegato ID.

In analogia ad altri accordi con l'UE, è istituito un comitato misto<sup>23</sup> composto da rappresentanti della Svizzera e dell'UE con il compito di amministrare l'Accordo e, qualora necessario, di svilupparlo ulteriormente. Questa necessità è prevedibile: il SSQE della Svizzera e quello dell'UE saranno sviluppati a cadenza regolare in base agli obiettivi climatici nazionali e internazionali. In particolare, sono previste modifiche delle relative legislazioni per il nuovo periodo d'impegno 2021–2030 (cfr. n. 1.1). Inoltre, occorrerà seguire gli sviluppi di CORSIA per valutare le ripercussioni di tale provvedimento sull'integrazione della navigazione aerea nel SSQE dell'UE a partire dal 2021, come pure sul collegamento dei due SSQE.

L'Accordo è stato redatto in modo tale che il comitato misto possa adattare gli allegati. La necessità di una tale decisione si giustifica in caso di modifica delle disposizioni rilevanti di una Parte contraente. In Svizzera le modifiche decise dal comitato misto saranno sottoposte per approvazione al Consiglio federale o al Parlamento secondo le competenze ordinarie per la modifica di accordi internazionali, a dipendenza della loro portata. Qualora le Parti non riuscissero ad accordarsi entro sei mesi in merito all'esigenza di modifica dell'Accordo, il comitato misto deve esaminare possibili alternative entro un periodo di ulteriori otto mesi.

<sup>23</sup> Nella versione inglese dell'Accordo è impiegato il termine «Joint Committee», nella versione tedesca «Gemeinsamer Ausschuss» e in quella francese «comité mixte». Ai fini della coerenza con la terminologia in uso finora in Svizzera, sarà impiegato il termine «comitato misto».

Infine, l'Accordo prevede anche un meccanismo di composizione delle controversie. La responsabilità per comporre le controversie compete in primo luogo al comitato misto. Se il comitato non dovesse riuscire a risolvere una controversia entro sei mesi, ognuna delle Parti contraenti può invocare la Corte permanente di arbitrato.

L'Accordo è orientato a una collaborazione a lungo termine, pertanto non è limitato nel tempo. Ciononostante, può essere sciolto in qualsiasi momento rispettando un termine di denuncia di sei mesi.

## 1.5 Valutazione

L'Accordo rafforza lo scambio di quote di emissioni quale strumento importante della politica climatica. Nel settore industriale ed energetico, come pure nella navigazione aerea, alla Svizzera e all'UE sono fornite pressoché pari opportunità. Il collegamento presenta vantaggi economici in particolare per le imprese industriali svizzere, che possono sfruttare nella zona UE potenziali a costi più convenienti per la riduzione di emissioni di gas serra. In Svizzera, la navigazione aerea subirà nuovi aggravii rispetto al diritto vigente. Ciononostante, occorre considerare che finora in Svizzera, contrariamente ad altri settori, la navigazione aerea non era subordinata a uno strumento globale di politica climatica. Attualmente soltanto una quota esigua dei carburanti per aeromobili, vale a dire quella impiegata per determinati voli nazionali, è soggetta all'imposta sugli oli minerali. Inoltre, gli importatori di carburanti devono compensare una parte delle emissioni di CO<sub>2</sub> generate da questi carburanti. Nel 2020, il 10 per cento delle emissioni di CO<sub>2</sub> dovrà essere compensato con provvedimenti in Svizzera. La maggior parte dei carburanti per aeromobili, vale a dire quelli impiegati per voli internazionali e voli in coincidenza, non è soggetta all'imposta sugli oli minerali, pertanto non sussiste nemmeno l'obbligo di compensare in parte le emissioni di CO<sub>2</sub> causate da detti carburanti. L'integrazione della navigazione aerea nel SSQE svizzero riflette la volontà del nostro Collegio<sup>24</sup>. Le ripercussioni economiche sulla navigazione aerea sono ritenute esigue (cfr. n. 4.3).

Gli obiettivi del mandato negoziale sono stati raggiunti. La Svizzera non adotta il diritto dell'UE. L'Accordo disciplina il collegamento e il riconoscimento reciproco di due SSQE, ciascuno con base giuridica autonoma. Le disposizioni sulla composizione delle controversie ammettono la possibilità, per ognuna delle Parti contraenti, di adire la Corte permanente di arbitrato a L'Aia quale istanza finale di conciliazione nel caso in cui una controversia non possa essere risolta in seno al comitato misto.

Il presente Accordo è il primo al mondo inteso a regolamentare un collegamento di SSQE a livello nazionale e sopranazionale (cfr. n. 1.1). L'effetto di segnale potrebbe risultare positivo per l'ulteriore sviluppo dei mercati di scambio di quote di emissioni.

Garantire la compatibilità di entrambi i SSQE in considerazione degli ulteriori sviluppi autonomi come pure dei diversi calendari e processi di approvazione politici (p. es. in relazione alle revisioni per il periodo successivo al 2020 e alle modifiche dovute all'integrazione della navigazione aerea) sarà un compito impegnativo.

<sup>24</sup> Cfr. postulato Seiler Graf (17.3129 «Introduzione di una tassa sui biglietti aerei»).

## 1.6 Rapporto con il diritto internazionale

L'Accordo è compatibile con tutti gli impegni internazionali della Svizzera.

La Svizzera, insieme agli altri 43 Stati membri della CEAC, tra cui gli Stati dell'UE, ha annunciato la sua partecipazione a CORSIA a partire dal 2021, indipendentemente da un collegamento del SSQE svizzero con quello europeo. Un'eventuale collaborazione dei due strumenti è ancora in fase di valutazione e dipende dagli sviluppi internazionali.

## 1.7 Risultati della procedura di consultazione

Nel quadro della procedura di consultazione sulla futura politica climatica della Svizzera, che si è svolta dal 31 agosto al 30 novembre 2016, oltre all'Accordo di Parigi sul clima e alla revisione totale della legge sul CO<sub>2</sub> per il periodo successivo al 2020 è stata discussa anche la questione di un collegamento del SSQE svizzero con quello dell'UE e della revisione parziale della legge sul CO<sub>2</sub> vigente, necessaria a tal fine. All'UFAM sono pervenute 256 prese di posizione. Per un riassunto dettagliato dei risultati si rimanda al rapporto sui risultati<sup>25</sup>.

Nella procedura di consultazione, il collegamento dei due SSQE ha riscosso ampi consensi. Circa tre quarti dei partecipanti si sono pronunciati a favore del collegamento, che è stato rifiutato in modo categorico soltanto da 27 partecipanti. Alcuni partecipanti approvano il collegamento soltanto a condizione che tutte le imprese SSQE possano richiedere una deroga all'obbligo di partecipazione (*opt-out*) e che il traffico aereo sia escluso. Il collegamento è stato accolto da 24 Cantoni, 15 dei quali si sono espressi esplicitamente a favore dell'integrazione della navigazione aerea.

Numerosi partecipanti hanno sottolineato che di per sé un collegamento va accolto con favore, in quanto amplia il mercato e fornisce pari opportunità alle imprese svizzere nei confronti della concorrenza europea. Tuttavia, al momento il SSQE dell'UE non è ritenuto un sistema efficace di politica climatica, poiché i prezzi dei diritti di emissione sono molto bassi e non presentano un effetto incentivante. Questa argomentazione si riscontra soprattutto nelle prese di posizione delle associazioni di protezione dell'ambiente nonché dei partiti ecologisti e di sinistra. Questi partecipanti chiedono anche l'introduzione di un prezzo minimo per i diritti di emissione, indipendentemente dall'eventualità che il collegamento con il SSQE dell'UE vada in porto o meno.

Le imprese coinvolte che già oggi partecipano allo scambio di quote di emissioni sono favorevoli al collegamento e spesso lo indicano come la condizione per un proseguimento del SSQE in Svizzera. Altre imprese SSQE chiedono una possibilità *opt-out* e una *opt-in* (partecipazione su richiesta) per tutte le imprese, come pure la considerazione di peculiarità svizzere nella determinazione dell'assegnazione gratuita.

<sup>25</sup> Consultabile all'indirizzo: [www.admin.ch](http://www.admin.ch) > Diritto federale > Procedure di consultazione > Procedure di consultazione concluse > 2016 > DATEC.

Le condizioni menzionate poste al SSQE contraddicono il contenuto del presente Accordo e non sono state ritenute dopo la procedura di consultazione (cfr. n. 3.2). La Commissione europea ha riferito la necessità d'intervenire in relazione ai prezzi bassi dei diritti di emissione nell'UE e, con l'introduzione di una riserva stabilizzatrice del mercato a partire dal 2019, ha creato uno strumento volto a rafforzare i prezzi in modo duraturo (cfr. n. 1.1). L'introduzione unilaterale di un prezzo minimo per i diritti di emissione in Svizzera sarebbe contraria all'intento di apertura del mercato e alla parità di trattamento dei partecipanti.

## 2 **Commento ai singoli articoli dell'Accordo**

### *Preambolo*

Il preambolo descrive la situazione iniziale. In questo caso, rimanda alla minaccia a livello globale costituita dai cambiamenti climatici, agli sforzi profusi sul piano internazionale per far fronte a detti cambiamenti, in particolare nel quadro della Convenzione quadro del 9 maggio 1992<sup>26</sup> delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici e agli obiettivi climatici della Svizzera e dell'UE fino al 2020 e successivamente.

Si riconosce che lo scambio di quote di emissioni è uno strumento della politica climatica efficace dal punto di vista economico e che il collegamento di singoli sistemi può contribuire alla creazione di un mercato globale del CO<sub>2</sub>. In questo contesto, tuttavia, occorre prevenire distorsioni della concorrenza e garantire la sicurezza dei sistemi. Si fa riferimento agli attuali SSQE delle Parti contraenti e alla rispettiva base giuridica, ricordando che Norvegia, Islanda e Liechtenstein partecipano al SSQE dell'UE quali membri dello SEE.

Ulteriori sviluppi (revisioni) dei SSQE delle due Parti contraenti possono rendere necessario un riesame dell'Accordo, al fine di garantire il buon funzionamento del collegamento almeno in relazione agli obiettivi di politica climatica. Per entrambe le Parti è prevista una revisione delle basi giuridiche per il periodo 2021–2030 (cfr. n. 1.1), che potrebbe portare a breve a un riesame dell'Accordo.

L'Accordo di Parigi del 12 dicembre 2015 sul clima (cfr. messaggio del 21 dicembre 2016<sup>27</sup> concernente l'approvazione dell'Accordo di Parigi sul clima; 16.083) è accolto con favore. Si osserva tuttavia che occorre ancora chiarire le modalità di computo dei diritti di emissione trasferiti negli obiettivi di riduzione internazionali (*Nationally Determined Contribution*, NDC). In questo contesto sarebbe necessario considerare le regole attualmente negoziate a livello internazionale (*Paris Rule Book*).

Infine, si ammette anche la stipulazione di un eventuale accordo bilaterale tra Svizzera e Francia in relazione all'aeroporto binazionale di Basilea-Mulhouse e all'amministrazione dei voli riferita al SSQE, a condizione che detto accordo rispetti

<sup>26</sup> RS **0.814.01**

<sup>27</sup> FF **2017** 265

le disposizioni del presente Accordo di collegamento (cfr. spiegazioni relative all'all. IB).

### *Capitolo I: Disposizioni generali*

#### *Art. 1–2* Disposizioni generali: Obiettivo e criteri fondamentali

Il testo principale dell'Accordo disciplina soltanto i principi fondamentali relativi al collegamento del SSQE della Svizzera con quello dell'UE (art. 1). Gli allegati regolamentano le disposizioni tecniche minime e i criteri fondamentali posti ai SSQE di entrambe le Parti in relazione all'integrazione di impianti industriali e della navigazione aerea, ai registri dello scambio di quote di emissioni, alla vendita all'asta di diritti di emissione, al collegamento elettronico dei registri e alla sicurezza dei dati (art. 2).

### *Capitolo II: Disposizioni tecniche*

#### *Art. 3* Registri

I diritti di emissione esistono solo in forma elettronica e sono gestiti in un registro dello scambio di quote di emissioni. Finora i diritti di emissione svizzeri potevano essere detenuti soltanto nel registro svizzero dello scambio di quote di emissioni e i diritti di emissione europei nel registro europeo. Un collegamento elettronico mira a consentire il trasferimento di diritti di emissione tra i due registri, affinché i diritti di emissione della controparte possano essere computati nel proprio SSQE. Questi registri includono valori patrimoniali sostanziali e vanno pertanto sottoposti a un'accurata manutenzione tecnica e protetti da abusi e attività criminali. L'articolo 3 nonché i relativi allegati IC e II esplicitano tale principio e disciplinano le questioni relative alla collaborazione in questo ambito.

#### *Art. 4* Diritti di emissione e conteggio

Secondo il capoverso 1, il collegamento consente d'ora in poi ai gestori nel SSQE svizzero di restituire diritti (o quote) di emissione europei e ai gestori nel SSQE europeo di restituire diritti di emissione svizzeri. Un diritto di emissione autorizza all'emissione di una tonnellata di CO<sub>2</sub>eq.

Attualmente nel SSQE svizzero esiste soltanto una categoria di diritti di emissione (*Swiss Unit* dal secondo periodo d'impegno 2013–2020, CHU2). Il SSQE dell'UE comprende diritti di emissione assegnati per il settore industriale (*European Allowance*, EUA) e altri assegnati per il settore della navigazione aerea (*European Aviation Allowance*, EUAA). Con l'integrazione della navigazione aerea nel proprio SSQE, anche la Svizzera attiverà una nuova categoria di diritti di emissione svizzeri per il settore della navigazione aerea.

Le limitazioni previste per l'impiego di determinati diritti di emissione in un SSQE possono essere applicate anche nell'altro SSQE (cpv. 2). Ad esempio, attualmente gli operatori di aeromobili nel SSQE dell'UE possono coprire le proprie emissioni impiegando EUAA ed EUA, mentre i gestori di impianti industriali possono impiegare soltanto EUA. Questa norma sarà applicata per analogia anche nel SSQE sviz-

zero, a condizione che continui a essere valida anche nel SSQE dell'UE: pertanto, al fine di coprire le proprie emissioni, gli operatori di aeromobili devono poter restituire nel SSQE svizzero diritti di emissione per il settore industriale e per quello della navigazione aerea, mentre i gestori di impianti industriali soltanto diritti di emissione per il settore industriale.

La provenienza dei diritti di emissione deve essere documentabile con un numero di serie (cpv. 3), in modo da poter seguire il trasferimento di diritti di emissione da un sistema all'altro. Al fine di computare correttamente detto trasferimento negli obiettivi di riduzione delle Parti – per la Svizzera si tratta degli obiettivi definiti nella legge sul CO<sub>2</sub> e di quelli secondo gli impegni internazionali stabiliti nella Convenzione quadro delle Nazioni Unite sul clima (sino a fine 2020: Protocollo di Kyoto dell'11 dicembre 1997<sup>28</sup> della Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici; dal 2021: Accordo di Parigi, che la Svizzera ha ratificato il 6 ottobre 2017) –, queste ultime devono riferire reciprocamente in merito in un rapporto periodico. Inoltre, ogni anno devono indicare la quantità di diritti di emissione della controparte detenuti nel proprio registro, restituiti nel proprio SSQE per coprire le emissioni oppure cancellati su base volontaria (cpv. 4).

Conformemente al capoverso 5, il computo negli obiettivi di riduzione secondo la Convenzione quadro sul clima deve tenere conto delle norme internazionali corrispondenti (alcune devono ancora essere negoziate; cfr. spiegazioni relative al preambolo). Se il secondo periodo d'impegno del Protocollo di Kyoto (emendamento di Doha; cfr. messaggio 14.033<sup>29</sup>) entrasse in vigore per il periodo 2013–2020, conformemente al capoverso 6 sarebbe necessario trasferire anche i diritti di emissione rilasciati ai Paesi nel quadro del Protocollo di Kyoto (*Assigned Amount Unit*, AAU). La quantità di AAU da trasferire si baserebbe sul numero di diritti di emissione della controparte restituiti nel proprio SSQE (o sul saldo netto), a condizione che tali diritti siano computati nell'obiettivo di riduzione nazionale (cfr. n. 3.4) e coprano emissioni generate dal settore industriale (le emissioni generate dalla navigazione aerea internazionale non rientrano nel campo d'applicazione del Protocollo di Kyoto). Non è ancora noto se il secondo periodo d'impegno del Protocollo di Kyoto entrerà in vigore. L'emendamento di Doha è stato ratificato da 83 Parti contraenti (stato: 21 settembre 2017), tra cui dalla Svizzera il 28 agosto 2015. Il 13 luglio 2015, l'UE ha adottato la legislazione necessaria per la ratifica. I processi di ratifica a livello nazionale, tuttavia, non sono ancora conclusi in tutti gli Stati membri dell'UE. Per l'entrata in vigore del secondo periodo d'impegno è necessaria la ratifica di 144 Parti contraenti.

#### *Art. 5*            Vendita all'asta

Svizzera e UE assegnano a titolo gratuito, secondo regole simili, una parte dei diritti di emissione ai gestori. I diritti rimanenti sono venduti all'asta (non sono consentiti altri conferimenti dietro compenso, cfr. cpv. 1). Attualmente, in Svizzera l'UFAM gestisce le vendite all'asta di diritti di emissione svizzeri tramite il Registro svizzero dello scambio di quote di emissioni, mentre nell'UE le vendite all'asta avvengono

<sup>28</sup> RS **0.814.011**

<sup>29</sup> FF **2014 2991**

soltanto tramite una piattaforma regolamentata, attualmente lo *European Energy Exchange* (EEX) a Lipsia.

I gestori tenuti a partecipare al SSQE della Svizzera o dell'UE possono richiedere l'accesso alle vendite all'asta di entrambi i SSQE. L'accesso è autorizzato in base a criteri non discriminatori. Al fine di garantire l'integrità delle vendite all'asta e prevenire gli abusi, l'accesso va garantito soltanto se il richiedente soddisfa determinate disposizioni minime (cfr. spiegazioni relative all'all. ID). Altre categorie di richiedenti sono consentite soltanto se sono regolamentate o se beneficiano di un'autorizzazione specifica (cpv. 2). Attualmente, il SSQE svizzero prevede soltanto la categoria dei gestori. Nel SSQE dell'UE, invece, quali richiedenti sono ammessi, oltre ai gestori, anche imprese d'investimento e istituti di credito regolamentati. Le vendite all'asta avvengono in modo trasparente e senza discriminazioni.

### *Capitolo III: Trasporto aereo*

#### *Art. 6* Integrazione di attività di trasporto aereo

La futura integrazione della navigazione aerea nel SSQE svizzero deve avvenire nel rispetto dei criteri fondamentali esposti nell'allegato IB. Ai sensi della parità di trattamento, i principi fondamentali del SSQE dell'UE, in particolare il campo d'applicazione (deroghe comprese), la modalità di calcolo della quantità massima di diritti di emissione disponibili per il settore della navigazione aerea (limite massimo) e le regole per l'assegnazione gratuita a operatori di aeromobili, devono essere riprese nel SSQE svizzero.

#### *Art. 7* Verifica dell'Accordo in caso di modifiche relative ad attività di trasporto aereo

L'integrazione della navigazione aerea nel SSQE dell'UE va continuamente adattata in funzione degli sviluppi internazionali (cfr. n. 1.1). Al fine di garantire la compatibilità in caso di modifiche nel SSQE dell'UE, il comitato misto dell'Accordo deve esaminare i criteri fondamentali corrispondenti esposti nell'allegato IB (par. 1). Tale verifica deve essere effettuata al più tardi in vista del nuovo periodo d'impegno 2021–2030. È previsto che il comitato misto si riunisca nel 2018 per esaminare in particolare il campo d'applicazione (cpv. 2). Attualmente non è ancora nota la modalità d'interazione tra i SSQE della Svizzera e dell'UE con CORSIA, il provvedimento globale dell'ICAO (cfr. n. 1.1).

### *Capitolo IV: Informazioni riservate e sicurezza*

#### *Art. 8–9* Informazioni riservate e livelli di riservatezza

La Svizzera e l'UE sono tenute a proteggere le informazioni sensibili riguardanti il collegamento. A tal fine, per la classificazione di tali dati sono fornite direttive specifiche che ne disciplinano l'elaborazione, il trasferimento, l'utilizzo, la registrazione e l'archiviazione. Le basi giuridiche per la Svizzera sono la legge federale del

19 giugno 1992<sup>30</sup> sulla protezione dei dati (LPD) e l'ordinanza del 4 luglio 2007<sup>31</sup> sulla protezione delle informazioni (OPrI). La Svizzera classifica le informazioni sul SSQE con il relativo livello di riservatezza. La classificazione massima prevista per le informazioni inserite nel Registro dello scambio di quote di emissioni è «AD USO INTERNO» conformemente all'articolo 7 OPrI (protezione elevata delle informazioni a causa del segreto d'ufficio, ma nessuna minaccia degli interessi nazionali in quanto non sono classificate nelle categorie «SEGRETO» o «CONFIDENZIALE»).

### *Capitolo V: Ulteriore sviluppo della legislazione*

#### *Art. 10–11*      Ulteriore sviluppo della legislazione e coordinamento

L'articolo 10 tiene conto del fatto che l'Accordo disciplina il collegamento di due SSQE, ciascuno con la propria base giuridica autonoma che può essere sviluppata in ogni momento dalle Parti contraenti. Proposte e decisioni in tal senso vanno comunicate per tempo al comitato misto (par. 2–5). Qualora il comitato misto (cfr. art. 12–13) dovesse constatare che le basi giuridiche adattate non sono più compatibili con i criteri nell'allegato I (relativi all'integrazione di impianti industriali e della navigazione aerea, al Registro dello scambio di quote di emissioni e alle vendite all'asta), deve valutare un adeguamento corrispondente dell'allegato. Se non dovesse raggiungere un accordo nell'arco di sei mesi, il comitato misto ha a disposizione altri otto mesi per esaminare le alternative possibili (par. 6 e 7).

L'articolo 11 prevede il coordinamento tra la Svizzera e l'UE al fine di garantire l'attuazione corretta dell'Accordo.

### *Capitolo VI: Comitato misto*

#### *Art. 12*            Composizione e funzionamento del comitato misto

Come per la maggior parte degli accordi bilaterali con l'UE, un comitato misto composto da rappresentanti della Svizzera e dell'UE ha il compito di amministrare il presente Accordo. In caso di necessità può essere convocato su domanda di una delle Parti contraenti e deve riunirsi entro 30 giorni dalla convocazione (par. 2). Il comitato misto stabilisce il proprio regolamento interno; le decisioni sono prese all'unanimità (par. 4).

#### *Art. 13*            Compiti del comitato misto

Il comitato misto può adattare gli allegati. Dalla firma dell'Accordo deve poter operare nel quadro di un'applicazione provvisoria (cfr. art. 22), al fine di preparare l'attuazione dell'Accordo. Le decisioni, tuttavia, possono essere adottate formalmente ed esplicare un effetto vincolante soltanto con l'entrata in vigore dell'Accordo.

<sup>30</sup> RS 235.1

<sup>31</sup> RS 510.411

*Capitolo VII: Composizione delle controversie**Art. 14* Composizione delle controversie

Conformemente al capoverso 1, le Parti contraenti devono rivolgersi al comitato misto per eventuali controversie relative all'interpretazione o all'applicazione del presente Accordo. Qualora il comitato misto non riesca a risolvere la controversia entro sei mesi dalla ricezione della stessa, quest'ultima è sottoposta alla Corte permanente di arbitrato a L'Aia su richiesta di una delle Parti contraenti (par. 2). Per la deliberazione si applicano le regole processuali per il procedimento arbitrale in caso di controversie sottoposte alla Corte permanente di arbitrato (regolamento arbitrale del 2012). La sentenza della Corte d'arbitrato vincola entrambe le parti.

*Capitolo VIII: Sospensione e denuncia**Art. 15* Sospensione dell'art. 4 par. 1

Il riconoscimento reciproco dei diritti di emissione secondo l'articolo 4 paragrafo 1 dell'Accordo può essere sospeso temporaneamente se una Parte contraente non rispetta impegni rilevanti dell'Accordo, auspica il collegamento a un terzo SSQE o intende denunciare l'Accordo. La sospensione temporanea deve essere resa pubblica immediatamente conformemente al paragrafo 2, poiché da subito e per tutta la durata della sospensione i gestori in un SSQE non possono più restituire diritti di emissione alla controparte per la copertura delle loro emissioni (p. es. nel SSQE svizzero non possono più essere restituiti diritti di emissione europei). Ciononostante, il possesso di tali diritti e lo scambio degli stessi continuerebbero a essere possibili. La sospensione dell'articolo 4 paragrafo 1 può avere soltanto durata temporanea (par. 3).

*Art. 16* Denuncia

Secondo il capoverso 1, l'Accordo può essere denunciato in ogni momento da una delle Parti contraenti, previa consultazione del comitato misto, entro un termine di sei mesi. La denuncia deve essere resa pubblica immediatamente, affinché gli operatori coinvolti (gestori e intermediari) possano adottare eventuali provvedimenti. In caso di mancato prolungamento o di soppressione del SSQE di una delle Parti contraenti, l'Accordo prende fine automaticamente dopo l'ultimo giorno di esercizio del SSQE in questione (par. 2). In caso di denuncia, in analogia alla normativa vigente prima del collegamento, nel registro dello scambio di quote di emissioni di una Parte contraente non possono più essere detenuti diritti di emissione della controparte (p. es. nel Registro svizzero dello scambio di quote di emissioni non possono più essere detenuti diritti europei).

*Capitolo IX: Disposizioni finali**Art. 17* Attuazione

Le Parti sono tenute ad adottare tutte le misure necessarie per adempiere gli impegni derivanti dal presente Accordo e dalle decisioni del comitato misto.

*Art. 18* Collegamento con Paesi terzi

In linea di principio sono consentiti negoziati per il collegamento del SSQE di una Parte con quello di una terza Parte. Tuttavia occorre informare regolarmente in merito allo stato dei negoziati, poiché un collegamento del SSQE svizzero e del SSQE dell'UE con quello di una terza Parte può ripercuotersi sull'integrità e sulla sicurezza dei tre SSQE.

*Art. 19* Allegati

Gli allegati sono considerati parte integrante dell'Accordo. Si tratta di una clausola tipica dei trattati internazionali.

*Art. 20* Lingue

L'Accordo deve essere redatto in duplice esemplare nelle lingue menzionate. Ciascuno dei testi fa ugualmente fede.

*Art. 21* Ratifica ed entrata in vigore

L'Accordo può entrare in vigore il 1° gennaio di qualsiasi anno, vale a dire all'inizio del ciclo di rendicontazione annuo del SSQE, dopo la ratifica di entrambe le Parti contraenti.

*Art. 22* Applicazione a titolo provvisorio

Gli articoli 11–13 dell'Accordo possono essere applicati a titolo provvisorio a partire dalla firma, al fine di preparare l'attuazione dell'Accordo in particolare nel quadro del comitato misto (cfr. n. 6.3).

*Allegato IA* Criteri fondamentali per impianti fissi

Lo scopo del presente allegato è quello di determinare la conformità delle prescrizioni applicate da una Parte contraente con i criteri fondamentali previsti per l'integrazione degli impianti industriali. In caso di collegamento, i criteri rilevanti per l'integrità dei rispettivi SSQE sono considerati soddisfatti conformemente ai riferimenti alla legislazione corrispondente delle Parti contraenti (la data di riferimento è quella della firma). Tali criteri concernono in particolare la partecipazione obbligatoria di rami industriali specifici (attività, gas serra) e i relativi obblighi, le sanzioni in caso di violazioni, la quantità massima di diritti di emissione disponibili (limite massimo), le regole per l'assegnazione gratuita di diritti di emissione a gestori di impianti industriali e le regole per la restituzione di certificati esteri di riduzione delle emissioni<sup>32</sup> (*international credits*). I certificati esteri di riduzione delle emissioni consistono in riduzioni ottenute grazie a progetti esteri di protezione del clima secondo la Convenzione quadro delle Nazioni Unite sul clima, vale a dire conformi

<sup>32</sup> Nella legislazione europea e nella versione tedesca dell'Accordo è impiegato il termine «internationale Gutschriften» (italiano: crediti internazionali). Ai fini della coerenza con la terminologia in uso finora in Svizzera, di seguito sarà impiegato il termine «certificati esteri di riduzione delle emissioni».

ai meccanismi flessibili del Protocollo di Kyoto (*Clean Development Mechanism, CDM; Joint Implementation, JI*).

Il presente allegato deve essere adattato dal comitato misto in vista della revisione dei SSQE delle due Parti contraenti prevista per il periodo 2021–2030 (nuovo periodo d’impegno, cfr. n. 1.1).

#### *Allegato IB* Criteri fondamentali per il trasporto aereo

In analogia all’allegato IA, il presente allegato definisce i criteri fondamentali per l’integrazione della navigazione aerea. Visto che la legislazione svizzera non contiene disposizioni al riguardo, la colonna concernente i criteri per la Svizzera elenca le esigenze minime che devono essere attuate in Svizzera (cfr. n. 3).

Ai sensi dell’articolo 6 dell’Accordo, la navigazione aerea va integrata nel SSQE svizzero in base ai medesimi principi del SSQE dell’UE. In linea di principio, il SSQE svizzero coprirà tutti i voli che decollano o atterrano in Svizzera, ad eccezione dei voli diretti in Svizzera dallo SEE, che saranno coperti dal SSQE dell’UE. Eventuali limitazioni temporanee nel campo d’applicazione del SSQE dell’UE possono essere applicate in modo analogo nel SSQE svizzero (cfr. n. 1.1). Con tutta probabilità, pertanto, il SSQE svizzero coprirà soltanto i voli dalla Svizzera verso lo SEE e quelli nazionali. Le deroghe previste per determinate categorie di voli (p. es. voli militari, di salvataggio o di ricerca) e i valori soglia saranno applicati in modo conforme a quelli nel SSQE dell’UE (cfr. direttiva ETS UE, all. I). I valori soglia previsti per le emissioni annue di CO<sub>2</sub> e per il numero di voli di un operatore di aeromobili si riferiscono al campo d’applicazione presumibilmente limitato del SSQE svizzero<sup>33</sup>. Ogni anno occorrerà riesaminare un’eventuale esclusione dovuta al mancato raggiungimento dei valori soglia. I valori soglia non si applicano ai gestori tenuti a partecipare al SSQE dell’UE; questi sono tenuti a partecipare al SSQE svizzero anche in caso di mancato raggiungimento dei valori soglia. Con questo si mira a prevenire distorsioni di mercato in particolare per le rotte aeree tra la Svizzera e lo SEE.

La definizione della quantità massima di diritti di emissione disponibili nel SSQE dell’UE per la navigazione aerea (limite massimo, in inglese *cap*) si orienta ai valori di emissione storici (95 % del valore medio del periodo 2004–2006). Una parte di detta quantità è assegnata a operatori a titolo gratuito (82 %), un’altra è venduta all’asta (15 %) e un’altra ancora è trattenuta quale riserva speciale per l’assegnazione gratuita a operatori nuovi o in forte crescita (3 %). Queste percentuali sono prescritte nell’UE.

Per i periodi di negoziazione 2012 e 2013–2020 un operatore poteva richiedere un’assegnazione gratuita costante annua unica sulla base della propria prestazione di trasporto nel 2010, espressa in tonnellate-chilometro. In base ai dati tkm, gli operatori ricevono ora una quota della quantità di diritti di emissione disponibili per l’assegnazione gratuita. A tal fine è calcolato un *benchmark* che per il periodo 2013–2020 ammonta a 0,6422 diritti di emissione europei (EUAA) gratuiti ogni 1000

<sup>33</sup> Nel SSQE dell’UE, al contrario, i valori soglia sono attualmente calcolati in base al campo d’applicazione globale.

tonnellate-chilometro dichiarate. La riserva è a disposizione dei nuovi operatori tenuti a partecipare al SSQE e a quelli in forte crescita che nel 2014 hanno rilevato dati sulle tkm. Tutti gli operatori tenuti a partecipare in seguito al SSQE e quelli in forte crescita non possono richiedere un'assegnazione gratuita per il periodo di negoziazione 2013–2020.

Per la Svizzera non esistono valori di emissione storici abbastanza precisi da permettere di determinare un *cap* svizzero per la navigazione aerea. Ai sensi della parità di trattamento degli operatori nel SSQE svizzero e in quello dell'UE, il *cap* svizzero deve essere ricavato dalla quantità di diritti di emissione assegnati a titolo gratuito. Per il campo d'applicazione svizzero, la quantità di diritti di emissione assegnati a titolo gratuito si determina in base alla prestazione di trasporto rilevata nel 2018 (cfr. n. 1.2) degli operatori di aeromobili tenuti a partecipare al SSQE, espressa in tonnellate-chilometro, moltiplicata per il *benchmark* europeo. Poiché la percentuale dei diritti di emissione assegnati a titolo gratuito deve essere definita in modo analogo all'UE, detta quantità corrisponde all'82 per cento del *cap* svizzero.

Di conseguenza, il *cap* svizzero si calcola con una proporzione (quantità dei diritti da assegnare a titolo gratuito diviso 82 per 100). La riserva svizzera, che come per l'UE corrisponde al 3 per cento del *cap*, non deve invece essere assegnata per il periodo sino a fine 2020, contrariamente all'UE, poiché l'anno di riferimento per la determinazione dell'assegnazione gratuita è il 2018 (per l'UE è il 2010).

Nel SSQE dell'UE, per l'esecuzione ogni operatore di aeromobili è attribuito a una determinata autorità di un singolo Stato membro dello SEE (Stato membro amministrativo), che funge da cosiddetto *guichet unique*. Di norma si tratta dello Stato membro dello SEE che ha rilasciato l'autorizzazione all'esercizio. Gli operatori di aeromobili in possesso di un'autorizzazione d'esercizio di un terzo Stato sono assegnati allo Stato membro dello SEE a cui è attribuito il maggior numero di emissioni generate dal traffico aereo di detti operatori. Di norma l'elenco degli operatori tenuti a partecipare al SSQE dell'UE e degli Stati membri amministrativi<sup>34</sup> è aggiornato annualmente.

Anche in caso di collegamento tra il SSQE della Svizzera e quello dell'UE, gli operatori di aeromobili devono continuare ad avere soltanto uno Stato (membro) amministrativo (uno Stato membro dello SEE o la Svizzera), al fine di ridurre l'onere amministrativo per gli operatori. La Svizzera deve amministrare gli operatori in possesso di un'autorizzazione all'esercizio svizzera o che generano la maggior parte delle emissioni relative al trasporto aereo nel traffico con la Svizzera. Ai fini dell'attribuzione, nell'elenco degli Stati amministrativi competenti emanato dalla Commissione europea in base all'articolo 18a capoverso 3 della direttiva ETS UE, la Svizzera è considerata uno Stato amministrativo. Gli operatori amministrati dalla Svizzera possono avere diritti od obblighi sia nel SSQE svizzero sia in quello dell'UE, per la cui esecuzione è competente la Svizzera. In particolare, la Svizzera deve trasferire agli operatori eventuali diritti di emissione gratuiti del SSQE svizzero e di quello dell'UE, come pure esaminare i rapporti sulle emissioni e la restituzione di diritti di emissione nel SSQE svizzero e in quello dell'UE. Ciò vale in analogia

<sup>34</sup> Consultabile all'indirizzo: [https://ec.europa.eu/clima/policies/ets\\_it](https://ec.europa.eu/clima/policies/ets_it) > Monitoring, Reporting & Verification > Aircraft operators > Documentation.

anche per gli Stati membri amministrativi dello SEE, che sono responsabili dei diritti e degli obblighi degli operatori da loro amministrati nel SSQE dell'UE e in quello svizzero. Sia per la Svizzera sia per l'UE è fatta salva l'applicazione del rispettivo diritto nei confronti di un operatore, indipendentemente dallo Stato da cui è amministrato. Questa prassi, che prevede un organo esecutivo centrale (*guichet unique* o *one-stop-shop*), presuppone un coordinamento accurato tra le autorità esecutive svizzere e la Commissione europea, garante del coordinamento con gli Stati dello SEE, al fine di consentire il trasferimento corretto ed entro i termini stabiliti di informazioni e diritti di emissione come pure l'applicazione di eventuali sanzioni.

Nel periodo di negoziazione 2013–2020, i certificati esteri di riduzione delle emissioni possono essere impiegati in maniera limitata per coprire le emissioni. Per il SSQE svizzero valgono i requisiti di qualità secondo l'ordinanza del 30 novembre 2012<sup>35</sup> sul CO<sub>2</sub> (art. 4 e 4a nonché all. 2).

Analogamente alla normativa del SSQE dell'UE, a differenza degli impianti industriali, gli operatori di aeromobili nel SSQE svizzero sono tenuti a far verificare i rapporti sul CO<sub>2</sub> da un organismo di controllo accreditato conformemente all'ordinanza del 17 giugno 1996<sup>36</sup> sull'accREDITAMENTO e sulla designazione oppure ai regolamenti (CE) n. 765/2008<sup>37</sup> e (UE) n. 600/2012<sup>38</sup>. Finora in Svizzera non esiste una procedura di accREDITAMENTO riconosciuta dall'UE; tuttavia, le imprese svizzere possono farsi accREDITARE nell'UE. Attualmente nell'UE sono accREDITATI circa 50 organismi di controllo, che possono essere incaricati di tale verifica.

In linea di principio, come già illustrato, i voli da e per l'aeroporto nazionale svizzero di Basilea-Mulhouse, situato in territorio francese, sono coperti dal SSQE dell'UE, ad eccezione di quelli in partenza da aerodromi in Svizzera, che sono coperti dal SSQE svizzero. L'Accordo prevede inoltre la possibilità di disciplinare l'amministrazione di detti voli in una normativa bilaterale tra la Svizzera e la Francia, al fine di rispettare lo stato binazionale dell'aeroporto di Basilea-Mulhouse.

Eurocontrol è l'organo di controllo europeo della circolazione aerea che coordina anche il traffico aereo di Stati non membri dell'UE (tra cui la Svizzera). Detto organo elabora su incarico della Commissione europea i dati di base necessari per l'esecuzione del SSQE, in particolare quelli relativi al volume di traffico dei singoli operatori, come pure l'assegnazione di operatori di aeromobili ai singoli Stati membri amministrativi. Al fine di garantire un'esecuzione uniforme secondo il principio di un *guichet unique*, la Svizzera deve essere integrata anche nelle analisi e nelle valutazioni di Eurocontrol relative al SSQE dell'UE. Nel caso in cui la Svizzera dovesse fungere da Stato amministrativo e applicare il diritto europeo, tali analisi saranno direttamente rilevanti per le autorità svizzere.

<sup>35</sup> RS **641.711**

<sup>36</sup> RS **946.512**

<sup>37</sup> Regolamento (CE) n. 765/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 9 lug. 2008, che pone norme in materia di accREDITAMENTO e vigilanza del mercato per quanto riguarda la commercializzazione dei prodotti e che abroga il regolamento (CEE) n. 339/93 del Consiglio, versione conformemente a GU L 218 del 13 ago. 2008, pag. 30.

<sup>38</sup> Regolamento (UE) n. 600/2012 della Commissione, del 21 giu. 2012, sulla verifica delle comunicazioni delle emissioni dei gas a effetto serra e delle tonnellate-chilometro e sull'accREDITAMENTO dei verificatori a norma della direttiva 2003/87/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, versione conformemente a GU L 181 del 12 lug. 2012, pag. 1.

Anche il presente allegato deve essere adattato dal comitato misto in vista della revisione dei SSQE di entrambe le Parti per il periodo 2021–2030. Le regolamentazioni previste per il SSQE svizzero dopo il 2020 sono già state definite in modo puntuale: ad esempio, il *cap* nel SSQE svizzero va ridotto in conformità con il SSQE dell'UE sulla base del *cap* del 2020. A tale riguardo, nella sua proposta del 3 febbraio 2017 (cfr. n. 1.1), la Commissione europea prevede di ridurre il *cap* ogni anno a partire dal 2021 del medesimo fattore applicato per il settore industriale, ovvero del 2,2 per cento. Per preservare la compatibilità dei due sistemi per il traffico aereo, la Svizzera dovrà recepire dette direttive, dopo che saranno state adottate dal Consiglio dell'UE e dal Parlamento europeo. Rimane ancora da chiarire in particolare l'anno di riferimento per eventuali assegnazioni gratuite nel SSQE svizzero dopo il 2020. Ai sensi della parità di trattamento degli operatori, tuttavia, l'Accordo prevede già che il *benchmark* impiegato per il calcolo dell'assegnazione dopo il 2020 non possa essere superiore a quello corrispondente nell'UE.

#### *Allegato IC* Criteri fondamentali per i registri

I criteri fondamentali precisati riguardanti la sicurezza del registro nonché l'apertura e l'amministrazione di conti sono già ampiamente soddisfatti dal SSQE svizzero.

Ora dovrà essere possibile aprire conti per operatori di aeromobili nel Registro svizzero, qualora detti operatori siano amministrati dalla Svizzera (cfr. spiegazioni relative all'all. IB). Tali conti saranno utilizzati per gestire gli obblighi dell'operatore sia in Svizzera sia nel SSQE dell'UE, consentendo in particolare un'eventuale assegnazione gratuita sia dal SSQE svizzero sia da quello dell'UE, come pure la restituzione di diritti di emissione per la copertura delle emissioni nel SSQE svizzero e in quello dell'UE.

Le imprese e i privati intenzionati a negoziare diritti di emissione possono aprire un conto personale.

Al fine di migliorare la sicurezza, la Svizzera si impegna ad armonizzare determinate norme con quelle dell'UE. Ora per la richiesta di apertura di un conto personale bisogna in tutti i casi presentare un estratto del casellario giudiziale. Per i conti di gestori, operatori e per i conti personali occorre menzionare gli utenti dei conti e i rispettivi ruoli (titolari di procure, incaricati della convalida). Un estratto del casellario giudiziale va ora presentato anche per l'indicazione del titolare della procura su un conto. Inoltre, in caso di apertura di un conto personale e di indicazione di tutti gli utenti di un conto, si devono ora autenticare le copie dei documenti presentati (in particolare carte d'identità o passaporti, estratti del registro di commercio o del casellario giudiziale). I documenti non rilasciati in Svizzera devono essere legalizzati.

#### *Allegato ID* Criteri fondamentali per le piattaforme d'asta e le attività di vendita all'asta

In linea di principio, in modo analogo all'UE (cfr. spiegazioni relative all'art. 5), la Svizzera è tenuta a incaricare della vendita all'asta di diritti di emissione svizzeri una piattaforma privata regolamentata. La Svizzera può incaricare anche una piattaforma regolamentata con sede nello SEE. Per il conferimento dell'incarico a una

piattaforma regolamentata con sede in Svizzera, tuttavia, occorrerebbe adattare le basi giuridiche nazionali, in particolare in relazione alla natura giuridica dei diritti di emissione e al monitoraggio della vendita all'asta. Attualmente non si sa ancora se il collegamento susciterà l'interesse degli offerenti e dell'economia privata per la creazione di una piattaforma svizzera regolamentata di vendite all'asta. La piattaforma amministrata attualmente dall'UFAM nel Registro svizzero dello scambio di quote di emissioni potrà essere utilizzata nella sua forma attuale finché non sarà costituita una piattaforma privata e finché la Svizzera venderà all'asta ogni anno meno di un milione di diritti di emissione (per il settore industriale e per quello della navigazione aerea). In particolare le direttive sul monitoraggio delle vendite all'asta (criterio 7) e sul monitoraggio della piattaforma (criterio 8) sono considerate rispettate per quanto riguarda questa condizione. Ai partecipanti ammessi a vendite all'asta nel SSQE dell'UE è garantito l'accesso alle vendite all'asta dell'UFAM. Attualmente l'EEX a Lipsia ammette circa 70 partecipanti<sup>39</sup>, tra cui una cinquantina di gestori di impianti industriali, un operatore aereo (Lufthansa) e circa una ventina tra imprese d'investimento e istituti di credito regolamentati nonché persone con un permesso speciale. L'UFAM presuppone che il valore soglia di un milione di diritti di emissione da vendere all'asta non sarà superato fino a nuovo avviso.

Conformemente al criterio 3, l'accesso effettivo a vendite all'asta è consentito soltanto se il richiedente soddisfa le direttive minime necessarie per garantire l'integrità della vendita all'asta. Le condizioni di accesso alle vendite all'asta in Svizzera saranno inasprite sulla scorta delle normative nel SSQE dell'UE (cfr. n. 3.4).

*Allegati II–IV* Norme tecniche di collegamento e gestione di informazioni riservate  
L'elaborazione, il trattamento, il trasferimento, la registrazione e l'archiviazione di informazioni dipendono dal livello di riservatezza delle stesse. Le norme tecniche sono soggette a requisiti dinamici sul piano della tecnologia dell'informazione. Al fine di garantire un uso corretto che sia al passo con i tempi, le norme tecniche possono essere elaborate e rielaborate dalle Parti contraenti nonché presentate per approvazione al comitato misto.

### **3 Testo di attuazione**

#### **3.1 Punti essenziali**

Al fine di adempiere gli impegni dell'Accordo, sono necessarie modifiche puntuali della legge sul CO<sub>2</sub>, in particolare per disciplinare l'integrazione della navigazione aerea e degli impianti termici a combustibili fossili nel SSQE svizzero. Tali nuove norme dovranno valere anche dopo il 2020, pertanto sono contenute altresì nella revisione totale della legge sul CO<sub>2</sub> richiesta in un messaggio separato<sup>40</sup>.

<sup>39</sup> [www.eex.com](http://www.eex.com) > Trading > List of Trading Participants.

<sup>40</sup> Messaggio del 1° dicembre 2017 concernente la revisione totale della legge sul CO<sub>2</sub> dopo il 2020, FF **2018** 197; 17.071.

Il rilevamento di dati tkm a livello nazionale nel 2018 previsto nell'allegato IB dell'Accordo (cfr. spiegazioni corrispondenti) sarà regolamentato nell'ordinanza del 2 giugno 2017<sup>41</sup> sul rilevamento e sul rendiconto di dati concernenti le tonnellate-chilometro percorse nelle rotte aeree, di validità limitata.

L'attuazione di CORSIA, il provvedimento globale dell'ICAO, nel traffico aereo non è disciplinata nel presente messaggio. Le disposizioni di attuazione relative a CORSIA saranno introdotte sotto forma di cosiddetti SARP (*Standards and Recommended Practices*) nell'allegato 16 della Convenzione del 7 dicembre 1944<sup>42</sup> relativa all'aviazione civile internazionale (Convenzione di Chicago). In Svizzera, i SARP dell'ICAO basati sugli allegati della Convenzione di Chicago e le nuove disposizioni su CORSIA conformemente all'allegato 16 della Convenzione di Chicago possono essere considerati direttamente applicabili secondo l'articolo 6a della legge federale del 21 dicembre 1948<sup>43</sup> sulla navigazione aerea (LNA), a condizione che non siano considerati come diritto internazionale direttamente applicabile. Nel 2019 e nel 2020 per la preparazione di CORSIA è previsto un rilevamento di dati relativi alle emissioni di CO<sub>2</sub>, che tuttavia non è trattato nel presente messaggio.

### 3.2 La normativa proposta

L'integrazione della navigazione aerea deve essere disciplinata a livello di legge in modo analogo a quella degli impianti industriali (di seguito «impianti»; cfr. art. 16a). Disciplinare detta integrazione a livello di ordinanza, tuttavia, non è opportuno, poiché si tratta di un intervento considerevole nella libertà economica degli operatori di aeromobili. Le limitazioni dei diritti fondamentali devono avere una base legale. Pertanto la decisione di integrare la navigazione aerea nel SSQE deve essere presa dal legislatore. Al SSQE sono tenuti a partecipare gli operatori svizzeri ed esteri di aeromobili. In linea di principio sono coperti tutti i voli che decollano o atterrano in Svizzera; le deroghe conformi alle disposizioni dell'allegato IB dell'Accordo, in particolare quelle previste per i voli che non atterrano né decollano nello SEE, sono disciplinate nell'ordinanza sul CO<sub>2</sub>.

L'integrazione della navigazione aerea consentirà di creare una nuova categoria di diritti di emissione per aeromobili. Per questa categoria si applicheranno regole proprie in relazione alla quantità massima di diritti di emissione disponibili e al loro rilascio (assegnazione gratuita, vendita all'asta e riserva). Al fine di distinguere questa categoria di diritti di emissione da quelli finora rilasciati nel SSQE svizzero, vale a dire quelli per impianti, questi ultimi ora sono denominati in modo esplicito «diritti di emissione per impianti».

L'obbligo di compensazione finora vigente per le centrali termiche a combustibili fossili è abrogato (art. 22–25). Questa categoria di impianti deve ora essere ripresa nell'allegato 6 dell'ordinanza sul CO<sub>2</sub> in aggiunta alle attuali categorie di impianti. I

<sup>41</sup> RS 641.714.11

<sup>42</sup> RS 0.748.0

<sup>43</sup> RS 748.0

contratti di compensazione che i gestori di centrali hanno concluso con l'UFAM in base all'articolo 84 dell'ordinanza sul CO<sub>2</sub> diventano privi di oggetto.

Il Registro svizzero dello scambio di quote di emissioni va ora disciplinato a livello di legge. Si tratta di un'applicazione elettronica gestita dalla Confederazione che serve per la conservazione e le transazioni di diritti di emissione e di certificati di riduzione delle emissioni (sistema di prenotazione online). Il Registro dello scambio di quote di emissioni garantisce che le disponibilità e le transazioni (creazione, assegnazione gratuita, trasferimento, cancellazione, cessione delle unità ed eventuali offerte di vendite all'asta) siano registrate in modo corretto. La regolamentazione giuridica del Registro dello scambio di quote di emissioni consente di introdurre requisiti che occorre soddisfare per registrarsi. Inoltre, nella legge sono introdotte delle prescrizioni relative ai pagamenti in contanti. Queste disposizioni mirano a prevenire attività criminali nel processo di vendita all'asta.

La restituzione di diritti di emissione europei nel SSQE svizzero deve essere considerata in modo adeguato per il raggiungimento dell'obiettivo di riduzione nazionale secondo l'articolo 3 della legge sul CO<sub>2</sub>. Al nostro Collegio è attribuita la competenza di disciplinare nell'ordinanza sul CO<sub>2</sub> quanto appena esplicitato.

L'UFAM continua a essere competente per l'esecuzione del SSQE. L'Ufficio federale dell'aviazione civile (UFAC) sostiene l'UFAM per tutte le questioni riguardanti l'esecuzione specifiche alla navigazione aerea.

### **3.3 Motivazione e valutazione della soluzione proposta**

Le modifiche alla legge sul CO<sub>2</sub> proposte sono necessarie per attuare gli impegni dell'Accordo. I pareri pervenuti nel quadro della procedura di consultazione che non sono compatibili con l'Accordo, in particolare un'esclusione della navigazione aerea dal SSQE svizzero, una possibilità *opt-out* per tutti gli impianti industriali e un prezzo minimo per i diritti di emissione (cfr. n. 1.7), non sono stati considerati.

### **3.4 Commento ai singoli articoli del testo di attuazione**

#### *Art. 2 cpv. 3 e 5*

Nel capoverso 3 con il termine «diritto di emissione» si precisa che anche i diritti di emissione rilasciati dalle comunità di Stati (tra cui in particolare l'UE), vale a dire assegnati a titolo gratuito o venduti all'asta, sono da considerarsi diritti di emissione secondo la legge sul CO<sub>2</sub>. Questa disposizione crea la base per il riconoscimento reciproco dei diritti di emissione svizzeri ed europei.

Nel nuovo capoverso 5 è definito il termine «impianti». La definizione è necessaria affinché nella legge sul CO<sub>2</sub> sia impiegata una terminologia uniforme con la normativa dell'UE e la prassi svizzera sia semplificata.

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

Il collegamento del SSQE della Svizzera con quello dell'UE consentirà di creare un mercato interno per i diritti di emissione. I diritti di emissione svizzeri e quelli europei saranno equivalenti. Il nuovo capoverso 3<sup>bis</sup> indica in modo chiaro che il Consiglio federale può computare nell'obiettivo nazionale di riduzione delle emissioni anche diritti di emissione europei. Questa possibilità rispetta la logica del mercato interno, che non fa più alcuna distinzione tra un diritto di emissione svizzero e uno europeo. Potranno essere computati i diritti di emissione restituiti per coprire le emissioni generate a livello nazionale e che superano la quantità complessiva di diritti di emissione svizzeri. Detta quantità complessiva non comprende soltanto i diritti di emissione assegnati nel periodo 2013–2020, bensì anche quelli trasferiti durante il periodo 2008–2012 secondo l'articolo 48 capoverso 1 della legge sul CO<sub>2</sub> in vigore.

*Art. 15*            Partecipazione su richiesta

Il termine «imprese» è stato sostituito da «gestori di impianti», affinché nella legge sul CO<sub>2</sub> sia impiegata una terminologia uniforme con la normativa dell'UE.

*Art. 16*            Obbligo di partecipazione: gestori di impianti

Anche in questo articolo il termine «imprese» è stato sostituito da «gestori di impianti» o «impianti» (cpv. 1 e 3). In analogia all'articolo 15, il Consiglio federale determina la quantità di certificati di riduzione delle emissioni computabili (cpv. 2).

*Art. 16a*           Obbligo di partecipazione: operatori di aeromobili

In linea di massima, secondo il capoverso 1, il SSQE della Svizzera deve coprire tutti i voli che decollano o atterrano in Svizzera, vale a dire i voli nazionali, i voli tra la Svizzera e lo SEE nonché i voli tra la Svizzera e altri Stati terzi. I sorvoli sopra la Svizzera non sono rilevati.

La regolamentazione di deroghe è delegata al Consiglio federale (cpv. 2), sebbene due categorie di deroghe siano già menzionate in questa sede a livello di legge. La lettera a menziona quelle previste per voli rilevati da un SSQE riconosciuto dal Consiglio federale: conformemente al presente Accordo, i voli in provenienza dallo SEE diretti in Svizzera non sono rilevati dal SSQE svizzero, bensì da quello dell'UE. Nella lettera b sono menzionate le deroghe previste per voli che non decollano né atterrano nello SEE, poiché si presuppone che nel SSQE dell'UE i voli da e verso Stati terzi saranno sempre esclusi (cfr. n. 1.1). Di conseguenza, la copertura geografica nel SSQE svizzero si limiterà a voli nazionali e a voli dalla Svizzera verso lo SEE. Ulteriori deroghe previste per determinate categorie di voli e valori soglia si basano sulle norme nell'allegato IB dell'Accordo (cfr. relative spiegazioni).

Gli operatori di aeromobili restituiscono al proprio Stato amministrativo (la Svizzera o uno Stato membro dello SEE) i diritti di emissione necessari per la copertura delle emissioni nel SSQE svizzero (come pure in quello dell'UE). I diritti di emissione che sono stati restituiti a uno Stato amministrativo dello SEE per adempiere obblighi nel SSQE svizzero sono trasmessi alla Confederazione tramite la Commissione

europea. In modo analogo, la Confederazione trasferisce alla Commissione europea i diritti di emissione che sono stati restituiti per adempiere obblighi nel SSQE dell'UE (cfr. spiegazioni relative all'all. IB dell'Accordo e all'art. 20 del disegno di atto legislativo).

Al fine di coprire le proprie emissioni, gli operatori di aeromobili potranno restituire, oltre a diritti di emissione per operatori di aeromobili, anche diritti di emissione per impianti oppure certificati di riduzione delle emissioni, a condizione che ciò sia ancora previsto nel SSQE dell'UE (cpv. 3).

*Art. 17* Restituzione della tassa sul CO<sub>2</sub>

Il termine «imprese» è stato sostituito con «gestori di impianti».

*Art. 18* Determinazione della quantità di diritti di emissione disponibili

Il calcolo della quantità massima di diritti di emissione disponibili per operatori di aeromobili di cui al capoverso 1 deve essere disciplinato nell'ordinanza sul CO<sub>2</sub>. In questo contesto occorre considerare le prescrizioni secondo l'allegato IB dell'Accordo (cfr. relative spiegazioni nel n. 2).

Conformemente al capoverso 2, ora il Consiglio federale può modificare la quantità di diritti di emissione disponibili per impianti, qualora una categoria di impianti sia esclusa o ne sia aggiunta una nuova. La quantità di diritti di emissione disponibili per impianti e aeromobili deve poter essere adattata anche in caso di modifica di normative internazionali, in particolare quelle del SSQE dell'UE.

Nel capoverso 3, conformemente alle prescrizioni di cui all'allegato IB dell'Accordo, è ora costituita una riserva di diritti di emissione da destinare a nuovi operatori di aeromobili partecipanti al SSQE svizzero oppure a operatori di aeromobili in forte crescita (cfr. n. 2, spiegazioni relative all'all. IB). Una regolamentazione simile esiste già per i gestori di impianti fissi.

*Art. 19* Assegnazione di diritti di emissione per impianti

I diritti di emissione per impianti sono assegnati annualmente a titolo gratuito o venduti all'asta (cpv. 1 e 2). Al fine di calcolare la quantità di diritti di emissione assegnata a titolo gratuito al gestore di un impianto, conformemente al capoverso 3 il Consiglio federale tiene conto in particolare dell'esercizio efficiente a livello di emissioni di CO<sub>2</sub> di impianti di riferimento. Tale esercizio efficiente è definito mediante cosiddetti *benchmark*, ad esempio per la produzione di determinati prodotti o di calore. Inoltre, sono considerati anche altri fattori, quali il rischio di delocalizzazione della produzione all'estero (cosiddetto *carbon leakage*).

Per la produzione di energia elettrica, ad esempio in centrali termiche a combustibili fossili, in linea di massima non vengono assegnati diritti di emissione a titolo gratuito (cpv. 4). Il Consiglio federale, tuttavia, deve poter prevedere deroghe a determinate condizioni, ad esempio per la produzione di energia da gas residui.

Finora i gestori di impianti avevano un accesso garantito alle vendite all'asta dell'UFAM. Conformemente alle prescrizioni dell'articolo 5 e dell'allegato ID

dell'Accordo, tutti i gestori di impianti e gli operatori di aeromobili tenuti a partecipare al SSQE svizzero o a quello dell'UE possono richiedere l'accesso alle vendite all'asta in Svizzera. Le relative condizioni saranno tuttavia inasprite in base al regolamento che disciplina il SSQE dell'UE, ad esempio in relazione alla capacità finanziaria dell'offerente.

La vendita all'asta di diritti di emissione da parte dell'UFAM avviene come finora tramite il Registro svizzero dello scambio di quote di emissioni. Per parteciparvi è necessario disporre di un conto in tale registro. L'UFAM determina le date delle vendite all'asta e la quantità di diritti di emissione messi all'asta. In futuro sarebbe anche concepibile la vendita all'asta tramite una piattaforma privata sorvegliata secondo il diritto in materia di mercati finanziari, come nel caso del SSQE dell'UE.

Conformemente al capoverso 5, qualora la quantità di diritti di emissione disponibili sul mercato aumenti notevolmente per ragioni economiche, il Consiglio federale può d'ora in poi ridurre la quantità messa all'asta. Ciò può verificarsi, ad esempio, se impianti a forte intensità di emissioni (a cui sono assegnati numerosi diritti di emissione a titolo gratuito) cessano l'esercizio. Secondo la normativa attuale, i diritti di emissione assegnati a titolo gratuito a detti impianti vanno messi all'asta. La nuova disposizione consente di cancellare tali diritti di emissione.

#### *Art. 19a* Assegnazione di diritti di emissione per aeromobili

I diritti di emissione per operatori di aeromobili sono assegnati a titolo gratuito o venduti all'asta conformemente alle prescrizioni di cui all'allegato IB (cfr. n. 2, spiegazioni relative all'all. IB). Il nostro Collegio disciplina i dettagli nell'ordinanza sul CO<sub>2</sub>.

Un operatore di aeromobili riceve diritti di emissione svizzeri a titolo gratuito tramite il proprio Stato amministrativo (la Svizzera o uno Stato membro dello SEE). Per le assegnazioni tramite uno Stato membro dello SEE, la Confederazione garantisce che i diritti di emissione corrispondenti siano trasferiti alla Commissione europea. Quest'ultima ne garantisce il trasferimento corretto agli Stati amministrativi dello SEE coinvolti, che a loro volta inoltrano i diritti assegnati agli operatori di aeromobili in questione (cfr. n. 2, spiegazioni relative all'all. IB).

Per la vendita all'asta di diritti di emissione per aeromobili si applicano per analogia le medesime spiegazioni dell'articolo 19 del disegno di atto legislativo.

#### *Art. 20* Rapporto

Ora anche gli operatori di aeromobili devono presentare ogni anno alla Confederazione un rapporto sulle emissioni di CO<sub>2</sub> generate dai voli coperti dal SSQE svizzero. Ciò consente di controllare se restituiscono una quantità di diritti di emissione sufficiente a coprire le proprie emissioni. È previsto che ogni operatore di aeromobili presenti al proprio Stato amministrativo (la Svizzera o uno Stato membro dello SEE) un rapporto sulle emissioni generate nel SSQE svizzero e in quello dell'UE. I rapporti sulle emissioni nel SSQE svizzero che sono state trasmesse a uno Stato amministrativo dello SEE sono inoltrati alla Confederazione tramite la Commissione europea. In modo analogo, la Confederazione inoltra alla Commissione europea i

rapporti ricevuti sulle emissioni nel SSQE dell'UE (cfr. n. 2, spiegazioni relative all'all. IB).

*Art. 21 cpv. 1*

Il capoverso 1 sancisce ora anche per gli operatori di aeromobili una norma sanzionatoria analoga a quella per i gestori di impianti.

*Art. 28a* Registro dello scambio di quote di emissioni

Come finora, le persone giuridiche e fisiche che intendono detenere diritti di emissione, attestati o certificati esteri di riduzione delle emissioni ed effettuare transazioni devono disporre di un conto nel Registro dello scambio di quote di emissioni. Per aumentare la sicurezza di tale Registro, in conformità delle normative dell'UE, è ora necessario fornire la prova di un domicilio o di una sede commerciale come pure di un conto bancario, in Svizzera o nello SEE, al fine di poter aprire un conto in questo registro. Il Consiglio federale può prevedere deroghe (cpv. 2).

Inoltre, il Consiglio federale può ora prevedere che i pagamenti relativi alle vendite all'asta di diritti di emissione siano effettuati tramite un conto bancario in Svizzera o nello SEE (cpv. 3). Questa normativa consente di garantire l'applicazione delle disposizioni svizzere o europee concernenti la lotta contro il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo in vigore per le banche.

*Art. 39 cpv. 1<sup>bis</sup> e 5*

Al fine di ridurre l'onere amministrativo per gli operatori di aeromobili tenuti allo scambio di quote di emissioni, essi vanno amministrati da uno Stato nel senso di un *guichet unique*. Gli operatori amministrati dalla Svizzera, pertanto, possono avere diritti od obblighi sia nel SSQE svizzero che in quello dell'UE, per la cui esecuzione è competente la Svizzera. In modo analogo, gli Stati membri amministrativi dello SEE sono responsabili dei diritti e degli obblighi degli operatori da loro amministrati nel SSQE dell'UE e in quello svizzero. Il capoverso 1<sup>bis</sup> attribuisce al Consiglio federale la competenza di emanare prescrizioni sui compiti esecutivi affidati alla Svizzera nel SSQE dell'UE (lett. a) e di affidare determinati compiti ad autorità internazionali ed estere (lett. b).

Inoltre, l'UFAM può prescrivere la forma di domande, segnalazioni e rapporti (cpv. 5), al fine di semplificare i processi e ottimizzare l'onere esecutivo di tutti i partecipanti coinvolti. Sono interessati i settori in cui sono già impiegati moduli standardizzati (p. es. rapporti di monitoraggio sul SSQE secondo l'art. 20 o domande di esenzione dalla tassa secondo l'art. 31). Nell'interesse della protezione dei dati delle imprese, occorre considerare segnatamente anche gli aspetti della sicurezza informatica e degli standard IT, ad esempio la protezione dei dati tramite un'autenticazione a due fattori.



cipanti del SSQE dell'UE. L'elaborazione di domande corrispondenti implica un onere supplementare notevole, in particolare per le verifiche della sicurezza.

In base ai dati noti e nel caso di un campo d'applicazione limitato (soltanto voli nazionali e voli diretti dalla Svizzera verso lo SEE), occorre attendersi circa 120 operatori di aeromobili per lo più del settore industriale, di cui circa 100 dall'estero. Con tutta probabilità la Confederazione amministrerà in modo attivo ai sensi di un *one-stop-shop* (cfr. n. 2, spiegazioni relative all'all. IB dell'Accordo) soltanto una ventina di gestori, nella maggior parte dei casi in possesso di un'autorizzazione di esercizio rilasciata in Svizzera. Ciononostante, la Confederazione deve esaminare l'adempimento degli obblighi nel SSQE svizzero, calcolare eventuali assegnazioni gratuite e rilasciarle tramite la Commissione europea anche per i circa 100 gestori amministrati da uno Stato membro dello SEE.

Finora nel SSQE svizzero nessuna sanzione ha dovuto essere inflitta a gestori di impianti industriali per adempimento lacunoso degli obblighi. Anche in futuro occorre partire dal presupposto che normalmente questo settore adempie i propri obblighi. Dato che la maggior parte degli operatori di aeromobili tenuti a partecipare al SSQE svizzero proviene dall'estero, la comminazione di eventuali sanzioni in questo settore potrebbe rivelarsi più dispendiosa anche perché, riguardo ai loro obblighi in Svizzera, detti operatori sarebbero di regola amministrati da uno Stato membro dello SEE ai sensi di un *one-stop-shop*. Nel 2015, tuttavia, gli operatori di aeromobili, che erano responsabili di oltre il 99 per cento delle emissioni nel SSQE dell'UE, hanno adempiuto i loro obblighi<sup>45</sup>.

Nel complesso, il collegamento comporta investimenti informatici unici dell'ordine di 100 000 franchi. A ciò si aggiunge un aumento delle spese esecutive annue pari a circa 410 000 franchi, tra cui 360 000 franchi di spese supplementari per il personale (cfr. n. 4.1.2) e 50 000 franchi di spese informatiche per la gestione del Registro dello scambio di quote di emissioni. Le spese esecutive sono finanziate con la tassa sul CO<sub>2</sub> senza che incidano sulle finanze dello Stato.

### **Proventi della vendita all'asta di diritti di emissione**

I proventi della vendita all'asta di diritti di emissione svizzeri e di eventuali pagamenti di sanzioni vanno ad alimentare le finanze generali della Confederazione. Nel 2016, i proventi della vendita all'asta ammontavano a circa 4 milioni di franchi; non sono state inflitte sanzioni. L'integrazione di nuovi settori (navigazione aerea ed eventuali centrali termiche a combustibili fossili) porta a un aumento della quantità complessiva massima dei diritti di emissione disponibili e, a causa dei prezzi più elevati del CO<sub>2</sub>, con tutta probabilità anche a un aumento dei proventi complessivi della vendita all'asta a 5–10 milioni di franchi l'anno. Ciononostante, occorre considerare il fatto che i proventi possono variare notevolmente di anno in anno.

<sup>45</sup> Relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio, del 1° febbraio 2017: relazione sul funzionamento del mercato europeo del carbonio, COM(2017) 48 final.

### 4.1.2 Ripercussioni sull'effettivo del personale

L'onere esecutivo supplementare descritto nel capitolo 4.1.1 comporta anche un aumento delle spese per il personale. Oggi l'UFAM impiega due posti per i compiti derivanti dall'esecuzione del SSQE. Il fabbisogno supplementare risulta in particolare dall'integrazione della navigazione aerea con circa 120 partecipanti supplementari, la maggior parte dei quali hanno impegni anche nell'UE. A differenza degli impianti fissi, per la navigazione aerea il coordinamento con le autorità competenti dell'UE si basa su una soluzione sotto forma di *guichet unique* più agevole per la clientela. Ciò significa che, anche per gli operatori di aeromobili, la Svizzera assumerà compiti quali il calcolo dell'assegnazione di diritti di emissione e l'esame dei rapporti, per i quali è competente principalmente un altro Stato dello SEE. La deroga a una partecipazione obbligatoria nel settore della navigazione aerea si definisce con l'ausilio di valori soglia da esaminare annualmente. I partecipanti supplementari necessitano di un conto per gestori nel Registro svizzero dello scambio di quote di emissioni e possono partecipare anche alle vendite all'asta, che vanno svolte con maggiore frequenza. Inoltre, occorre considerare l'intenzione di commercianti europei di aprire un conto nel Registro svizzero. A causa degli obblighi di sicurezza supplementari resi necessari dal collegamento e delle nuove tipologie di diritti di emissione, in parte non intercambiabili, la spesa per l'apertura e la gestione di un conto nonché per eventuali modifiche aumenta. L'aumento del numero di titolari di conti comporta anche un rafforzamento in termini di personale dei servizi di hotline. Inoltre, le informazioni e i documenti vanno classificati in base ai livelli di sensibilità concordati con l'UE nell'Accordo e amministrati in modo conforme alla protezione dei dati. L'onere supplementare per il personale è stimato al massimo a due posti e va indennizzato con i proventi della tassa sul CO<sub>2</sub> senza che incida sulle finanze dello Stato.

### 4.2 Ripercussioni per i Cantoni e i Comuni, per le città, gli agglomerati e le regioni di montagna

L'esecuzione del SSQE svizzero e il collegamento dello stesso con quello dell'UE non si ripercuote in modo diretto sui territori menzionati nel titolo.

### 4.3 Ripercussioni per l'economia

#### Un collegamento presenta vantaggi per i gestori di impianti industriali e per l'economia

Rispetto al SSQE svizzero, nel SSQE dell'UE le emissioni di gas serra possono essere ridotte a costi notevolmente inferiori. Ciò è dovuto in primo luogo al settore dell'elettricità nell'UE, che presenta costi di prevenzione del CO<sub>2</sub> relativamente bassi e un potenziale di riduzione del CO<sub>2</sub> notevole (p. es. in caso di passaggio dal carbone al gas naturale quale vettore energetico). In Svizzera, al contrario, già oggi la produzione di elettricità è pressoché esente da emissioni di CO<sub>2</sub>. Conformemente

a uno studio approfondito sul settore industriale<sup>46</sup> per il periodo 2021–2030, i costi di prevenzione del CO<sub>2</sub><sup>47</sup> assunti da impianti industriali in Svizzera e nell'UE inizieranno a influenzarsi reciprocamente in particolare dopo il 2020. A parità di riduzione della quantità massima di diritti di emissione disponibili di –2,2 per cento all'anno e conformemente alla valutazione d'impatto dell'UE<sup>48</sup>, fino al 2030 i costi di prevenzione marginali, ovvero i costi necessari per ridurre una tonnellata supplementare di CO<sub>2</sub>, aumenteranno a circa 50 franchi per tonnellata. Qualora il SSQE svizzero continui a essere gestito in modo autonomo e non sia collegato con quello dell'UE, per la Svizzera sono stimati fino al 2030 costi di prevenzione marginali pari a 270 franchi per tonnellata di CO<sub>2</sub>. In caso di collegamento, le riduzioni sarebbero possibili a costi minori. Ne risulterebbero ripercussioni economiche positive sia per i gestori di impianti industriali nel SSQE svizzero sia per la Svizzera nel suo insieme.

Rispetto allo scenario in cui il SSQE svizzero resta autonomo, il collegamento consente di aumentare il benessere (possibilità di consumo dei consumatori) nel 2030 dello 0,04 per cento (circa 270 mio. di fr.), nonostante, in base allo stato attuale, siano coinvolti soltanto 54 impianti industriali ad alto consumo energetico. Occorre inoltre sottolineare che, in caso di SSQE autonomo, il prezzo futuro di un diritto di emissione svizzero può essere stimato solo in modo approssimativo. Tenendo conto di questa incertezza, l'aumento del benessere, dovuto a un collegamento, previsto nell'orizzonte temporale 2030, oscilla tra lo 0,004 e lo 0,077 per cento. Anche gli effetti sul PIL (somma del valore aggiunto di tutti i settori) oscillano in un ordine di grandezza simile. Nel 2030, grazie al collegamento dei SSQE, il PIL aumenterebbe dello 0,04 per cento circa, ovvero di 320 milioni di franchi (fascia di oscillazione: 0,01–0,09 %).

Lo studio menzionato ha illustrato in modo dettagliato l'intera economia svizzera, compresi gli operatori di aeromobili e settori annessi, nonché i loro contatti con l'UE e con il resto del mondo (cosiddetto modello di equilibrio tra i Paesi). Tuttavia, è stato considerato uno scenario in cui gli operatori di aeromobili non sono subordinati a un SSQE collegato. Tali ripercussioni sono state esaminate separatamente. In questo studio si è partiti dal presupposto che il valore aggiunto nella navigazione aerea non è affatto toccato oppure lo è soltanto in modo marginale da un collegamento dei SSQE nel settore industriale (cfr. esame complessivo più sotto).

In caso di collegamento, le spese amministrative per i gestori di impianti industriali rimarranno moderate. Attualmente per l'apertura e la gestione di un conto per gestori nel Registro svizzero dello scambio di quote di emissioni sono previsti emolumenti unici pari a 280 franchi per l'apertura del conto e a 140 franchi l'anno per la gestione dello stesso. È probabile che questi emolumenti rimangano invariati. I gestori di

<sup>46</sup> Ecoplan (2016): *Auswirkungen eines EHS-Linkings Schweiz-EU für den stationären Bereich*.

<sup>47</sup> Nello studio è stato modellizzato soltanto il gas serra CO<sub>2</sub>. Altre emissioni di gas serra (p. es. protossido di azoto) presentano tuttavia una quota trascurabile di emissioni complessive generate da impianti industriali nel SSQE svizzero.

<sup>48</sup> Commission Staff Working Document, Impact Assessment, Accompanying the document «Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: A policy framework for climate and energy in the period from 2020 up to 2030», SWD (2014) 15 final.

impianti dovranno ancora presentare annualmente un rapporto sulle proprie emissioni e coprirle con diritti di emissione.

### **L'integrazione della navigazione aerea in un SSQE collegato frena solo in modo marginale il valore aggiunto in forte crescita**

L'effetto positivo sul PIL, che si evince dallo studio sopra illustrato, è controbilanciato da una leggera perdita di valore aggiunto nel traffico aereo, come risulta da uno studio distinto sulla navigazione aerea<sup>49</sup> per il periodo 2021–2030. In questo studio è stata modellizzata l'evoluzione dei costi d'esercizio, dell'offerta e del valore aggiunto nel traffico aereo in caso di integrazione nel SSQE. Sono stati considerati voli nazionali, voli tra la Svizzera e lo SEE e voli tra la Svizzera e Stati non appartenenti allo SEE. Per un confronto con l'attuale stato non regolamentato del trasporto aereo in Svizzera, sono stati considerati diversi scenari, tra cui un SSQE collegato con un campo d'applicazione interno all'UE («*stop-the-clock*»), scenario probabile), uno collegato con un campo d'applicazione globale («*full scope*»), scenario improbabile), come pure un provvedimento dell'ICAO (corrispondente a CORSIA, cfr. n. 1.1) in combinazione con un SSQE collegato interno all'UE (scenario secondo cui i voli nel SSQE non sarebbero subordinati anche al provvedimento dell'ICAO). Occorre considerare che i costi del CO<sub>2</sub> calcolati per i voli tra la Svizzera e lo SEE sarebbero da imputare per metà al SSQE svizzero e per metà a quello dell'UE (il luogo di decollo determina la subordinazione a un SSQE, cfr. all. IB dell'Accordo). Per i risultati riportati di seguito il prezzo di un diritto di emissione nel 2030 è stato stimato a 50 franchi<sup>50</sup>, analogamente allo studio sopra menzionato nel settore industriale.

Rispetto allo stato attuale non regolamentato, per gli operatori di aeromobili coinvolti i costi aggiuntivi del CO<sub>2</sub> secondo lo scenario considerato varieranno nel 2030 tra 112 milioni di franchi («*stop-the-clock*») e 499 milioni di franchi («*full scope*»). Rispetto ai costi di produzione complessivi, la quota dei costi di CO<sub>2</sub> è molto esigua (0,5 % nello scenario «*stop-the-clock*») e 2,2 % nello scenario «*full scope*»). I costi dei carburanti costituiscono circa il 15 per cento dei costi di produzione complessivi degli operatori di aeromobili; dal punto di vista dei costi, le fluttuazioni del prezzo del petrolio sono molto più rilevanti. Poiché gli operatori di aeromobili considerano il costo delle emissioni di CO<sub>2</sub> un costo supplementare, la possibilità che lo scarichino sui prezzi dei biglietti è molto concreta. L'integrazione del traffico aereo nel SSQE evita che i costi del CO<sub>2</sub> siano sostenuti dalla collettività quali costi esterni; essi vanno internalizzati almeno in parte e imputati conformemente al principio di causalità.

In confronto allo stato iniziale nel 2014, tuttavia, il traffico aereo può accrescere in modo considerevole il proprio valore aggiunto entro il 2030 anche con l'integrazione in un SSQE collegato. Nello scenario «*stop-the-clock*» il valore aggiunto previsto

<sup>49</sup> Infrass (2016): *Auswirkungen eines EHS-Linkings für den Bereich Luftfahrt. Aktualisierung für die Schweiz.*

<sup>50</sup> Nel rapporto di Infrass (2016) le cifre sono conformi alla considerazione della sensibilità del prezzo elevato del CO<sub>2</sub> che, per i prezzi del petrolio e del CO<sub>2</sub>, si basa sulle stesse ipotesi dello studio di Ecoplan (2016) per il settore secondario. Nella parte principale del rapporto di Infrass (2016) sono tuttavia attribuiti valori più bassi alle due grandezze.

per il 2030 è di circa 163 milioni di franchi, ossia lo 0,9 per cento in meno rispetto allo scenario di riferimento non regolamentato; nello scenario «*full scope*» è di circa 427 milioni di franchi, ossia il 2,4 per cento in meno. Anche nello scenario «*full scope*», più improbabile, il valore aggiunto aumenta in modo assoluto da 10,9 miliardi di franchi (2014) a 17,7 miliardi di franchi (2030), vale a dire del 63 per cento. L'integrazione in un SSQE collegato, pertanto, ha come unico effetto di rallentare in maniera minima tale crescita.

Per gli operatori di aeromobili l'integrazione nel SSQE implica un onere amministrativo iniziale rispetto allo stato non regolamentato, in particolare a causa del rilevamento dei dati tkm nel 2018 quale base per l'assegnazione gratuita di diritti di emissione. A tal fine, proprio come i gestori di impianti industriali, gli operatori di aeromobili devono disporre di un apposito conto nel Registro dello scambio di quote di emissioni, presentare ogni anno un rapporto sulle emissioni generate e coprirle con diritti di emissione. Analogamente alla normativa nel SSQE dell'UE, per i rapporti sui dati tkm e sulle emissioni si richiede una verifica da parte di un organismo di controllo accreditato. Ciò può comportare costi per poche migliaia di franchi.

La maggior parte degli oltre cento operatori di aeromobili che saranno tenuti a partecipare al SSQE svizzero devono già partecipare al SSQE dell'UE e hanno già dimestichezza con i processi amministrativi. Poiché l'esecuzione deve essere svolta da un'unica autorità per entrambi i SSQE (cfr. *one-stop-shop*, all. IB dell'Accordo), per detti operatori di aeromobili l'onere amministrativo supplementare e i costi supplementari risultano esigui.

### **L'incidenza dei costi per i gestori di eventuali centrali termiche a combustibili fossili è ridotta in modo notevole**

Oggi i gestori di eventuali centrali termiche a combustibili fossili in Svizzera sono svantaggiati rispetto ai gestori europei, poiché devono compensare almeno il 50 per cento delle proprie emissioni con provvedimenti a livello nazionale. I prezzi di questi ultimi oscillano attualmente tra 60 e 140 franchi, pertanto sono molto più elevati di quelli nell'UE. Questa differenza verrebbe meno con l'integrazione in un SSQE collegato.

### **Nell'esame complessivo gli effetti sull'economia sono più esigui e, con tutta probabilità, leggermente positivi**

Se si confrontano i risultati degli studi sul settore industriale con quelli sulla navigazione aerea<sup>51</sup>, il bilancio economico complessivo per il 2030 risulta positivo nel caso probabile di una copertura di voli esclusivamente interna all'UE nel SSQE collegato (scenario *stop-the-clock*). Il calo del valore aggiunto nella navigazione aerea (163 mio. di fr.) è compensato ampiamente con l'aumento del PIL (320 mio. di fr.) quale conseguenza dei costi di riduzione inferiori negli impianti fissi. Ciononostante, l'effetto netto positivo è esiguo (aumento del PIL dello 0,002 % nel 2030 rispetto a un SSQE non collegato). Per lo scenario improbabile *full scope* il bilancio risulterebbe leggermente negativo, tuttavia con ripercussioni esigue.

<sup>51</sup> Cfr. UFAM (2017): *EHS-Linking: Gesamtbeurteilung der volkswirtschaftlichen Auswirkungen*. Consultabile all'indirizzo: [www.bafu.admin.ch/co2-vernehmlassung](http://www.bafu.admin.ch/co2-vernehmlassung).

I costi relativi all'integrazione nel SSQE svizzero possono variare in modo notevole per i singoli gestori di impianti industriali e operatori di aeromobili: i costi per l'acquisto di diritti di emissione risultano soltanto per coloro che hanno generato una quantità di emissioni superiore al proprio saldo di diritti di emissione gratuiti. I gestori di impianti o gli operatori di aeromobili efficienti dal profilo delle emissioni di CO<sub>2</sub> possono vendere i diritti di emissione in eccesso e, a seconda dei prezzi, realizzare profitti. I prezzi previsti per i diritti di emissione nel 2030 sono valutati da diversi analisti in una fascia di oscillazione compresa tra 11 e 93 franchi<sup>52</sup>. L'ampiezza della fascia di oscillazione conferma il carattere approssimativo di tali previsioni a lungo termine.

#### 4.4 Ripercussioni per la società

Oggi le economie domestiche non sono toccate direttamente dallo scambio di quote di emissioni. Se in futuro i prezzi dei diritti di emissione dovessero aumentare in modo notevole, a seconda del ramo si potrebbe considerare l'idea di trasferire i costi alle economie domestiche, aumentando i prezzi per i consumatori finali. In particolare, le compagnie aeree possono scaricare ampiamente i loro costi supplementari sui prezzi dei biglietti aerei, riversandoli così sui consumatori. Dal punto di vista della politica climatica ciò rappresenta un effetto auspicato, poiché rafforza il principio di causalità e internalizza una quantità più elevata di costi esterni. Tuttavia, i rincari dei prezzi dei biglietti dovrebbero attestarsi su una percentuale bassa con ordine di grandezza delle unità (circa l'1 % nello scenario «*stop-the-clock*» e fino al 5 % nello scenario «*full scope*», cfr. n. 4.3) anche in caso di trasferimento pressoché completo dei costi<sup>53</sup>.

#### 4.5 Ripercussioni per l'ambiente

A causa della crescita sfrenata, le prospettive partono dal presupposto che le emissioni di CO<sub>2</sub> assolute generate dal traffico aereo continueranno ad aumentare proprio come negli altri ambiti dei trasporti. Conformemente all'ICAO, le emissioni generate dalla navigazione aerea internazionale aumenteranno da 448 milioni di tonnellate di CO<sub>2</sub> nel 2010 a 682–755 milioni di tonnellate di CO<sub>2</sub> nel 2020, vale a dire del 50–

<sup>52</sup> Cfr. Carbon Pulse (2017): il prezzo medio atteso nel 2030 è di 30 euro; Thomson Reuters (2016): un'analisi dell'evoluzione possibile dei prezzi fornisce un valore medio di 10 euro per tonnellata di CO<sub>2</sub> nel 2020 e di 26 euro per tonnellata di CO<sub>2</sub> nel 2030; Nitsch (2016): scenari energetici secondo la COP21: un'attuazione ambiziosa dell'Accordo di Parigi determinerebbe un prezzo del CO<sub>2</sub> pari a 40–50 euro per tonnellata; Enerdata (2015): a seconda dello scenario, il prezzo del CO<sub>2</sub> atteso nel 2030 varia tra 10 e 85 euro per tonnellata. Nelle valutazioni attuali dell'impatto, la Commissione europea impiega un prezzo EUA pari a 10 euro per tonnellata nel 2020 e a 35 euro per tonnellata nel 2030 (SWD[2013] 430 final). Anche le raccomandazioni per i gestori di impianti fissi nell'ambito del *Monitoring and Reporting Regulation* si basano su tali prezzi.

<sup>53</sup> Infras (2016): *Auswirkungen eines EHS-Linkings für den Bereich Luftfahrt. Aktualisierung für die Schweiz.*

70 per cento<sup>54</sup>. Questa stima considera l'attuazione dei provvedimenti tecnici e operativi disponibili per l'aumento dell'efficienza del sistema di traffico aereo dal punto di vista dei carburanti. L'ICAO stima che entro il 2050 le emissioni di CO<sub>2</sub> aumenteranno del 400–600 per cento rispetto al 2010. Nonostante la crescita notevole attesa per l'offerta l'integrazione del traffico aereo nel SSQE svizzero potrebbe provocare un aumento non proporzionale delle emissioni. Conformemente a uno studio<sup>55</sup> (cfr. n. 4.3), se in Svizzera la situazione rimane non regolamentata è atteso un aumento delle emissioni generate dai voli nazionali e da quelli da e per la Svizzera da 13 milioni di tonnellate di CO<sub>2</sub> nel 2021 a 17,1 milioni di tonnellate di CO<sub>2</sub> nel 2030. In base allo scenario «*full scope*» le emissioni diminuirebbero di 0,5 milioni di tonnellate di CO<sub>2</sub> nel 2030, mentre in base allo scenario «*stop-the-clock*» di appena 0,1 milioni di tonnellate di CO<sub>2</sub>. Gli effetti di riduzione si riferiscono a decolli e atterraggi; pertanto, dal punto di vista dell'inventario dei gas serra, si potrebbe attribuire alla Svizzera soltanto la metà dell'effetto di riduzione. In ogni caso, tuttavia, non risulta un calo assoluto delle emissioni, bensì soltanto una crescita ridotta.

Dato che le centrali termiche a combustibili fossili devono coprire le proprie emissioni complessive con diritti di emissione del SSQE collegato, in caso di funzionamento ottimale del SSQE non sono attese emissioni supplementari.

## 4.6 Altre ripercussioni

Il SSQE crea un incentivo a livello di economia di mercato a investire in tecnologie e processi a basse emissioni. Ciò promuove le innovazioni in questi settori e riduce la dipendenza da energie fossili prodotte all'estero.

Già oggi la navigazione aerea è incentivata in modo notevole a ridurre il proprio consumo di carburante, poiché i costi dei carburanti costituiscono una parte consistente dei loro costi d'esercizio. L'integrazione del traffico aereo nel SSQE e, di conseguenza, l'introduzione di un prezzo del CO<sub>2</sub>, rafforzano detti incentivi e sostengono gli sforzi profusi per ridurre le emissioni di gas serra grazie a tratte aeree ottimizzate, a un miglior sfruttamento degli aeromobili, a motori più efficienti, ad aeromobili più leggeri e/o all'utilizzo di carburanti biogeni sostenibili per aeromobili. A lungo termine ciò può avere un effetto positivo sull'attività di investimento e di innovazione delle compagnie aeree e dei produttori di aeromobili<sup>56</sup>.

<sup>54</sup> ICAO (2016): *Environmental Report 2016*. Consultabile all'indirizzo: [www.icao.int](http://www.icao.int) > Environmental Protection > Publications.

<sup>55</sup> Infras (2016): *Auswirkungen eines EHS-Linkings für den Bereich Luftfahrt. Aktualisierung für die Schweiz*.

<sup>56</sup> Cfr. Infras (2009): *Einbezug des Schweizer Flugverkehrs ins EU EHS – Wirtschaftliche Auswirkungen möglicher Szenarien*, nonché ICAO (2016): *ICAO Environmental Report 2016*.

## **5 Programma di legislatura e strategie del Consiglio federale**

### **5.1 Rapporto con il programma di legislatura**

Questo oggetto è annunciato nel messaggio del 27 gennaio 2016<sup>57</sup> sul programma di legislatura 2015–2019 e nel relativo decreto federale del 14 giugno 2016<sup>58</sup>.

### **5.2 Rapporto con le strategie del Consiglio federale**

Il disegno rafforza il SSQE svizzero quale strumento della politica climatica della Svizzera. Ciò è conforme all'orientamento del nostro Collegio definito nella Strategia per uno sviluppo sostenibile 2016–2019 (obiettivo 3.1 nel campo di azione 3 «Energia e clima»)<sup>59</sup>: «Ridurre le emissioni di gas a effetto serra del 50 per cento rispetto al 1990. Di questi, almeno il 30 per cento è la conseguenza di misure adottate all'interno del Paese (riduzione media 2021–2030 rispettivamente del 25 % e del 35 %)». Il nostro Collegio auspica di ridurre le emissioni di gas serra di almeno il 20 per cento entro il 2020 e del 50 per cento entro il 2030 (rispetto allo stato del 1990). Lo scambio di quote di emissioni deve consentire di ridurre le emissioni di gas serra laddove i costi sono più bassi. Un Accordo sul collegamento del SSQE svizzero e, di conseguenza, del mercato delle emissioni di CO<sub>2</sub> con il SSQE dell'UE comporta vantaggi nell'ambito della politica ambientale e dell'economia, inoltre contribuisce all'attuazione della politica climatica. Nel settore della navigazione aerea il piano di azione dell'ICAO volto a ridurre le emissioni di CO<sub>2</sub> generate dalla navigazione aerea svizzera<sup>60</sup> punta a un miglioramento dell'efficienza dal punto di vista dei carburanti e a una crescita del traffico aereo che non generi un aumento assoluto delle emissioni di CO<sub>2</sub>.

Conformemente alla Strategia di politica estera 2016–2019, l'UE e i suoi Stati membri costituiscono uno dei quattro indirizzi strategici della politica estera. Sebbene la stipulazione del presente Accordo di cooperazione non sia menzionata in modo esplicito, rientra nella strategia di ordine superiore che si prefigge di garantire un rapporto regolamentato, partenariale e potenziabile con l'UE in base a un consolidamento e a un rinnovo della via bilaterale.

<sup>57</sup> FF 2016 909, 971, 978 e 1026.

<sup>58</sup> FF 2016 4605, 4608.

<sup>59</sup> FF 2016 909, 1004.

<sup>60</sup> UFAC (2016): *ICAO Action Plan on CO<sub>2</sub> Emission Reduction of Switzerland*. Il piano d'azione dell'ICAO fa parte della Strategia per uno sviluppo sostenibile 2016–2019 della Confederazione. Consultabile all'indirizzo: [www.bazl.admin.ch](http://www.bazl.admin.ch) > Spazio professionale > Organizzazione e informazioni di base > Ambiente > Piano d'azione dell'OACI.

## **6 Aspetti giuridici**

### **6.1 Costituzionalità**

Questo oggetto si basa sull'articolo 54 capoverso 1 della Costituzione federale (Cost.), secondo cui la Confederazione è competente per gli affari esteri. L'articolo 184 capoverso 2 Cost. conferisce al Consiglio federale la facoltà di firmare e ratificare trattati internazionali. Secondo l'articolo 166 capoverso 2 Cost., l'Assemblea federale approva i trattati internazionali, esclusi quelli la cui conclusione è di competenza del Consiglio federale in virtù della legge o di un trattato internazionale (art. 7a cpv. 1 della legge del 21 marzo 1997 sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione, LOGA<sup>61</sup>).

### **6.2 Forma dell'atto**

#### **6.2.1 Forma del decreto di approvazione**

In base all'articolo 141 capoverso 1 lettera d numero 3 Cost., i trattati internazionali sottostanno a referendum facoltativo se comprendono disposizioni importanti che contengono norme di diritto o per l'attuazione dei quali è necessaria l'emanazione di leggi federali. Secondo l'articolo 22 capoverso 4 della legge sul Parlamento (LParl)<sup>62</sup> contengono norme di diritto le disposizioni che, in forma direttamente vincolante e in termini generali ed astratti, impongono obblighi, conferiscono diritti o determinano competenze. Sono invece importanti le disposizioni che sulla base dell'articolo 164 capoverso 1 Cost. devono essere emanate sotto forma di legge federale.

Il presente trattato internazionale implica un adeguamento della legge sul CO<sub>2</sub>.

Il decreto federale concernente l'approvazione del trattato sottostà pertanto a referendum facoltativo ai sensi dell'articolo 141 capoverso 1 lettera d numero 3 Cost.

#### **6.2.2 Forma del testo di attuazione**

Ai sensi dell'articolo 141a capoverso 2 Cost., le modifiche di legge necessarie all'attuazione di un trattato internazionale che sottostà a referendum possono essere incluse nel decreto di approvazione. Le modifiche proposte sono necessarie per l'attuazione dell'Accordo tra la Svizzera e l'UE sul collegamento dei relativi SSQE e derivano direttamente dagli obblighi stabiliti in tale atto. Il disegno del testo di attuazione può dunque essere incluso nel decreto di approvazione.

<sup>61</sup> RS 172.010

<sup>62</sup> RS 171.10

### 6.3 Applicazione provvisoria dell'Accordo

L'articolo 22 dell'Accordo prevede l'applicazione provvisoria degli articoli 11–13 da parte del comitato misto a partire dalla firma, al fine di preparare l'attuazione dell'Accordo (in particolare i preparativi tecnici per l'integrazione della navigazione aerea e per il collegamento elettronico dei Registri dello scambio di quote di emissioni, cfr. n. 2).

Secondo l'articolo 7b capoverso 1 LOGA, per l'approvazione di trattati internazionali per cui è competente l'Assemblea federale il Consiglio federale può decidere o convenire l'applicazione provvisoria, qualora la salvaguardia di interessi importanti della Svizzera e un'urgenza particolare lo richiedano. Secondo il nostro Collegio, in questo caso i requisiti sono soddisfatti. Con riserva dell'approvazione delle commissioni competenti delle Camere federali (Commissioni dell'ambiente, della pianificazione del territorio e dell'energia, CAPTE), il nostro Collegio ha approvato l'applicazione provvisoria degli articoli 11–13 dell'Accordo a partire dal giorno della firma, avvenuta il 23 novembre 2017 in presenza della presidente della Confederazione Doris Leuthard e del presidente della Commissione europea Jean-Claude Juncker. Le Commissioni competenti delle Camere federali sono state consultate conformemente all'articolo 152 capoverso 3<sup>bis</sup> LParl. La CAPTE-N ha approvato l'applicazione provvisoria il 28 agosto 2017, mentre la CAPTE-S il 4 settembre 2017.

Secondo l'articolo 7b capoverso 2 LOGA, l'applicazione provvisoria termina se il Consiglio federale non presenta all'Assemblea federale il disegno di decreto federale sull'approvazione dell'Accordo entro sei mesi dall'inizio dell'applicazione provvisoria. Con la presentazione del presente messaggio il termine prescritto è rispettato.

### 6.4 Aspetti giuridici del testo di attuazione

#### 6.4.1 Delega di competenze legislative

Il testo di attuazione comprende diverse norme volte a delegare determinate competenze legislative al Consiglio federale quale legislatore. La delega di competenze legislative che esulano dalla competenza esecutiva generale è contenuta negli articoli esposti di seguito.

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

Il Consiglio federale definisce in che misura i diritti di emissione del SSQE dell'UE sono computati nell'obiettivo di riduzione nazionale. Tale misura dipende dalla quantità di diritti di emissione disponibili nel SSQE svizzero e può essere disciplinata soltanto a livello di ordinanza.

##### *Art. 16a* Obbligo di partecipazione: operatori di aeromobili

La legge delega la competenza di determinare le deroghe previste all'obbligo di partecipazione per operatori di aeromobili (cpv. 2). Ciò è necessario in quanto le

condizioni quadro nell'UE non sono ancora note a titolo definitivo. Non è ancora chiaro quali voli in futuro saranno esclusi dal SSQE dell'UE.

*Art. 18* Determinazione della quantità di diritti di emissione disponibili

La determinazione del *cap* è un compito tecnico che va definito considerando le norme vigenti nell'UE, pertanto in questo contesto è opportuna una delega al Consiglio federale (cpv. 1).

Inoltre, il Consiglio federale può modificare il *cap*, nel caso in cui interi settori siano integrati nel SSQE o esclusi dallo stesso. Questa normativa crea la flessibilità necessaria per allinearsi alle disposizioni esecutive dell'UE (cpv. 2). Lo stesso vale anche per la disposizione relativa alla riserva di diritti di emissione che può essere messa a disposizione di nuovi partecipanti o di partecipanti in forte crescita (cpv. 3).

*Art. 19a* Assegnazione di diritti di emissione per aeromobili

In analogia alla normativa per i gestori di impianti, al Consiglio federale è delegata la competenza di disciplinare a livello di ordinanza l'assegnazione gratuita e la vendita all'asta di diritti di emissione per operatori di aeromobili (art. 19 cpv. 6), al fine di poter reagire in modo flessibile ai cambiamenti in seno all'UE.

*Art. 28a* Registro dello scambio di quote di emissioni

Al Consiglio federale è delegata la competenza di emanare deroghe relative alle limitazioni poste all'accesso al Registro dello scambio di quote di emissioni. Ciò avviene in considerazione del numero di nuovi conti aperti da persone private e imprese estere tramite il collegamento dei SSQE, come pure dell'onere che ne deriva (cpv. 2).

Inoltre, per le medesime ragioni, il Consiglio federale può prevedere a livello di ordinanza che i pagamenti relativi alle vendite all'asta nel Registro svizzero dello scambio di quote di emissioni possano essere effettuati soltanto tramite conti bancari svizzeri o dello SEE (cpv. 3).

*Art. 39 cpv. 1<sup>bis</sup> e 5*

Al Consiglio federale deve essere delegata la competenza di disciplinare a livello di ordinanza, insieme alla Commissione europea, l'organizzazione dell'organo esecutivo centrale (*guichet unique*) preposto al traffico aereo. Detta delega mira a garantire il trasferimento tempestivo di informazioni e diritti di emissione, come pure eventuali sanzionamenti.

Inoltre, all'UFAM deve essere delegata la competenza di emettere prescrizioni concernenti la forma di domande, segnalazioni e rapporti (cpv. 5). La determinazione di prescrizioni relative a contenuti e a standard IT è di natura tecnica ed è affidata pertanto all'UFAM.

*Art. 40b*          Trattamento di dati personali

Poiché i dati personali sono necessari segnatamente per la gestione del Registro dello scambio di quote di emissioni e vanno adeguati ai requisiti posti dall'UE, al Consiglio federale è delegata la competenza di determinare a livello di ordinanza il tipo e la conservazione dei dati personali (cpv. 3).

### **6.4.2                    Protezione dei dati**

Ai fini dell'adempimento dei compiti secondo il presente disegno di atto legislativo, per la gestione del Registro dello scambio di quote di emissioni secondo l'articolo 28a è necessario il trattamento di dati personali secondo l'articolo 3 lettera a LPD.

Conformemente all'articolo 17 LPD, per il trattamento di dati personali degni di particolare protezione e di profili della personalità è necessaria una regolamentazione esplicita a livello di legge. L'articolo 40b autorizza l'UFAM a trattare dati personali, compresi i dati degni di particolare protezione.

## Abbreviazioni

CDM	<i>Clean Development Mechanism</i> , meccanismo per lo sviluppo pulito secondo l'articolo 12 del Protocollo di Kyoto
CHU2	<i>Swiss Unit</i> , diritto di emissione svizzero assegnato nel secondo periodo d'impegno 2013–2020
CO <sub>2</sub>	Anidride carbonica
CO <sub>2</sub> eq	Anidride carbonica equivalente (denominatore comune impiegato per esprimere il potenziale di riscaldamento dei diversi gas serra)
CORSIA	<i>Carbon Offsetting and Reduction Scheme for International Aviation</i> , programma di compensazione e di riduzione del carbonio per la navigazione aerea internazionale
EEX	<i>European Energy Exchange</i> , borsa elettrica europea
EUA	<i>European Allowance</i> , diritto di emissione europeo per impianti industriali
EUAA	<i>European Aviation Allowance</i> , diritto di emissione europeo per la navigazione aerea
ICAO	<i>International Civil Aviation Organization</i> , Organizzazione internazionale dell'aviazione civile (agenzia specializzata delle Nazioni Unite)
ITMO	<i>Internationally Transferred Mitigation Outcome</i> , scambio internazionale di riduzioni delle emissioni nel quadro dell'Accordo di Parigi
JI	<i>Joint Implementation</i> , attuazione congiunta secondo l'articolo 6 del Protocollo di Kyoto
NDC	<i>Nationally Determined Contribution</i> , contributo definito a livello nazionale per la riduzione delle emissioni nel quadro dell'Accordo di Parigi
PIL	Prodotto interno lordo
SARP	<i>Standards and Recommended Practices</i> , standard e raccomandazioni dell'aviazione civile internazionale
SEE	Spazio economico europeo
SSQE	Sistema di scambio di quote di emissioni

