



17.405

**Iniziativa parlamentare
Proroga del limite temporale concernente le agevolazioni
fiscali per il gas naturale, il gas liquido e i biocarburanti**

**Rapporto della Commissione dell'ambiente, della pianificazione
del territorio e dell'energia del Consiglio nazionale**

del 24 giugno 2019

Onorevoli colleghi,

con il presente rapporto vi sottoponiamo il progetto di modifica della legge sull'imposizione degli oli minerali, della legge sul CO₂ e della legge sulla protezione dell'ambiente, che trasmettiamo nel contempo per parere al Consiglio federale.

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

24 giugno 2019

In nome della Commissione:

Il presidente, Roger Nordmann

Compendio

Dal 1° luglio 2008 la Svizzera promuove l'utilizzo di carburanti rispettosi dell'ambiente attraverso agevolazioni fiscali. La legge prevede che la risultante perdita fiscale sia compensata mediante una maggiore imposizione della benzina. Secondo la legge federale del 21 giugno 1996 sull'imposizione degli oli minerali (LIOM), la validità delle agevolazioni fiscali per l'imposta sugli oli minerali è limitata al 30 giugno 2020. Il 27 febbraio 2017 il consigliere nazionale Thierry Burkart ha depositato un'iniziativa parlamentare (17.405) che chiede di prorogare tali agevolazioni fiscali fino al 2030.

Nel messaggio del 1° dicembre 2017 concernente la revisione totale della legge sul CO₂ dopo il 2020 il Consiglio federale ha sottolineato l'importanza dei biocarburanti per la politica climatica. Tuttavia, a causa del calo del gettito fiscale derivante dall'imposta sugli oli minerali e dal supplemento fiscale sugli oli minerali (circa 900 mio. fr. entro metà 2020), ha deciso di non prorogare le agevolazioni fiscali oltre la scadenza fissata del 30 giugno 2020. In sostituzione di queste agevolazioni, il Consiglio federale propone di obbligare gli importatori di carburanti fossili a compensare almeno il 5 per cento delle emissioni di CO₂ generate dal traffico con la messa in commercio di carburanti rinnovabili.

Se a metà 2020 le agevolazioni fiscali per l'imposta sugli oli minerali e le relative esigenze ecologiche e sociali non saranno più applicabili, si creerà una lacuna normativa fino all'entrata in vigore della revisione totale della legge sul CO₂. Se la nuova legge sul CO₂ non entrerà in vigore come previsto nel 2021, mancherà anche la base giuridica per l'obbligo di compensazione cui sottostanno gli importatori di carburanti. Verrebbero così aboliti i due principali sistemi di incentivazione dei carburanti rinnovabili, il che probabilmente comporterebbe un calo delle vendite di questi carburanti in Svizzera. Poiché anche il sistema di scambio di quote di emissioni e l'esenzione dalla tassa sul CO₂ con impegno di riduzione delle emissioni non saranno più applicabili, a partire dal 1° gennaio 2021 tutte le imprese saranno soggette all'imposta sul CO₂.

Considerata questa prospettiva, nella seduta del 29 aprile 2019 la CAPTE-N ha deciso di proporre la proroga sino a fine 2021 sia degli strumenti della vigente legge sul CO₂ che decadranno a fine 2020, sia delle agevolazioni fiscali per l'imposta sugli oli minerali. La Commissione respinge tuttavia la richiesta formulata nell'iniziativa parlamentare Burkart di prorogare le agevolazioni fiscali in ambito di oli minerali sino al 2030, in particolare a causa delle importanti perdite fiscali che ne deriverebbero e del conseguente aumento del prezzo della benzina e dell'olio Diesel.

La proroga degli strumenti di durata limitata previsti dalla legge sul CO₂ e delle agevolazioni fiscali ai sensi della LIOM permetterà di colmare fino a fine 2021 l'imminente lacuna legislativa.

Indice

Compendio	2
1 Genesi del progetto	5
1.1 Promozione dei carburanti rinnovabili e iniziativa parlamentare Burkart	5
1.1.1 Perdite fiscali previste fino a metà 2020	5
1.2 Considerazioni della Commissione	6
1.3 Incentivi a favore dei combustibili rinnovabili nella legge sul CO ₂ vigente	7
1.4 Incentivi supplementari per i carburanti rinnovabili secondo la proposta del Consiglio federale per il periodo dopo il 2020 (oggetto 17.071)	8
1.5 Ritardo della revisione totale della legge sul CO ₂	9
1.6 Rinuncia alla consultazione	10
2 Punti essenziali del progetto	11
2.1 Modifica della legge sull'imposizione degli oli minerali	12
2.2 Modifica della legge sul CO ₂	13
2.2.1 Obiettivo di riduzione	13
2.2.2 Prescrizioni sulle emissioni di CO ₂ per i veicoli	13
2.2.3 Scambio di quote di emissioni	14
2.2.4 Obbligo di compensazione delle emissioni di CO ₂	15
2.2.5 Restituzione della tassa sul CO ₂	15
2.3 Modifica della legge sulla protezione dell'ambiente	16
3 Commento alle modifiche della legge federale sull'imposizione degli oli minerali, della legge sul CO₂ e della legge sulla protezione dell'ambiente	16
3.1 Modifica della legge federale sull'imposizione degli oli minerali	16
3.2 Modifica della legge sul CO ₂	17
3.3 Modifica della legge sulla protezione dell'ambiente	20
3.4 Entrata in vigore	20
4 Ripercussioni	20
4.1 Ripercussioni sulle emissioni di gas serra	21
4.2 Ripercussioni finanziarie e sull'effettiv del personale	22
4.3 Altre ripercussioni	23
4.3.1 Proroga dell'agevolazione fiscale sugli oli minerali e proroga dell'obbligo di compensazione al quale sono soggetti gli importatori di carburanti fossili	23
4.3.2 Prescrizioni concernenti le emissioni dei veicoli	24

4.3.3	Tasse sul CO ₂ prelevata sui combustibili e impegno di riduzione	25
4.3.4	Sistema di scambio di quote di emissioni	25
4.4	Attuabilità del progetto	26
4.4.1	Proroga dell'agevolazione fiscale sugli oli minerali e proroga dell'obbligo di compensazione al quale sono soggetti gli importatori di carburanti fossili	26
4.4.2	Prescrizioni concernenti le emissioni dei veicoli	27
4.4.3	Tassa sul CO ₂ prelevata sui combustibili e impegno di riduzione	27
4.4.4	Sistema di scambio di quote di emissioni per i gestori di impianti stazionari	28
5	Rapporto con il diritto europeo	28
5.1	Proroga dei termini delle agevolazioni fiscali per il gas naturale, il gas liquido e i biocarburanti	28
5.1.1	Accordo di libero scambio Svizzera-CE del 1972	28
5.2	Modifica della legge sul CO ₂	29
6	Aspetti giuridici	29
6.1	Costituzionalità e legalità	29
6.1.1	Proroga dei termini delle agevolazioni fiscali per il gas naturale, il gas liquido e i biocarburanti	29
6.1.2	Modifica della legge sul CO ₂	30
6.2	Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera	30
6.2.1	Proroga dei termini delle agevolazioni fiscali per il gas naturale, il gas liquido e i biocarburanti	30
6.2.2	Modifica della legge sul CO ₂	31
6.3	Subordinazione al freno alle spese	32
6.4	Forma dell'atto	32
6.5	Delega di competenze legislative	32
6.5.1	Modifica della legge federale sull'imposizione degli oli minerali	32
6.5.2	Modifica della legge sul CO ₂	33
6.5.3	Modifica della legge sulla protezione dell'ambiente	34
	Legge federale che proroga i termini delle agevolazioni fiscali per il gas naturale, il gas liquido e i biocarburanti e che modifica la legge sul CO₂ (Progetto)	xx

Rapporto

1 Genesi del progetto

1.1 Promozione dei carburanti rinnovabili e iniziativa parlamentare Burkart

Dal 1° luglio 2008 la Svizzera promuove attraverso agevolazioni fiscali l'utilizzo di carburanti rispettosi dell'ambiente. Da un lato, le aliquote d'imposta sugli oli minerali per il gas naturale e il gas liquido utilizzati come carburante sono ridotte di 40 centesimi per equivalente di litro di benzina. Dall'altro, possono beneficiare di incentivi fiscali anche i biocarburanti come il biogas o il biodiesel; attualmente beneficiano di un'agevolazione fiscale totale, a condizione che siano soddisfatte esigenze ecologiche e sociali. La legge prevede che la risultante perdita fiscale sia compensata mediante una maggiore imposizione della benzina. Secondo la legge del 21 giugno 1996¹ sull'imposizione degli oli minerali (LIOM; stato il 1° gennaio 2017), la durata delle agevolazioni dell'imposta sugli oli minerali è limitata al 30 giugno 2020.

Il 27 febbraio 2017, il consigliere nazionale Thierry Burkart ha presentato un'iniziativa parlamentare per prorogare le agevolazioni fiscali sino al 2030², al fine di garantire al settore certezza del diritto e degli investimenti. Dovranno essere mantenuti anche i requisiti posti alla produzione sostenibile. Le perdite fiscali risultanti dalle agevolazioni fiscali per l'imposta sugli oli minerali dovranno essere compensate mediante una maggiore imposizione della benzina e dell'olio Diesel (oggi la sovrattassa si applica soltanto alla benzina).

1.1.1 Perdite fiscali previste fino a metà 2020

Secondo la LIOM attualmente in vigore (art. 12e) le perdite fiscali risultanti dall'agevolazione fiscale per i carburanti rispettosi dell'ambiente sono compensate mediante una maggiore imposizione della benzina. Tuttavia negli scorsi anni il Consiglio federale ha soddisfatto quest'esigenza soltanto in parte: il 1° luglio 2008 ha effettivamente aumentato di 1,35 centesimi al litro l'aliquota d'imposta sulla benzina basandosi su previsioni quantitative, ma il 1° ottobre 2010 ha dovuto ritornare sui suoi passi poiché le previsioni sullo sviluppo del mercato dei biocarburanti si erano rivelate troppo ottimiste. A fine 2014 il surplus derivante dalle imposte sugli oli minerali riscosse fino ad allora era di nuovo esaurito. Da quel momento le nuove perdite fiscali – in particolare dovute all'abrogazione del tasso di cambio minimo franco-euro – non sono più state compensate. Dato che gli incentivi combinati delle agevolazioni fiscali e dell'obbligo di compensazione delle emissioni di CO₂ hanno portato a un notevole aumento delle vendite di carburanti rinnovabili, a fine 2018 le

¹ RS 641.61

² 17.405 Iv. Pa. Burkart. Proroga del limite temporale concernente le agevolazioni fiscali per il gas naturale, il gas liquido e i biocarburanti.

perdite fiscali ammontavano a circa 535 milioni di franchi. Secondo le proiezioni, per la metà del 2020 sono previste perdite totali di circa 900 milioni di franchi. Se, come stabilisce la LIOm vigente, queste perdite fiscali dovessero essere compensate fino al 30 giugno 2020 con una maggiore imposizione della benzina, sarebbe necessario aumentare immediatamente il prezzo della benzina di 28,6 centesimi al litro³.

1.2 Considerazioni della Commissione

Il 19 febbraio 2018 la CAPTE-N ha dato seguito all'iniziativa parlamentare Burkart con 15 voti contro 9 e un'astensione; il 19 marzo 2018 la CAPTE-S ha avallato questa decisione all'unanimità. In seguito, la Commissione del Consiglio nazionale ha deciso di esaminare la richiesta dell'iniziativa alla luce della proposta del Consiglio federale di estendere l'obbligo di compensazione del CO₂ per gli importatori di carburanti⁴, proposta discussa nell'ambito delle deliberazioni sulla revisione totale della legge sul CO₂⁵.

Nel corso di tali deliberazioni la CAPTE-N si è detta favorevole a promuovere ulteriormente i carburanti ecologici e a tale scopo ha accolto il modello proposto dal Consiglio federale, apportandovi tuttavia alcune modifiche nella seduta del 29 ottobre 2018 (in particolare introducendo un limite massimo per le maggiorazioni ammissibili per i carburanti). La Commissione ha per contro espressamente respinto una proroga delle agevolazioni fiscali attuali fino al 2030, come chiesto dall'iniziativa parlamentare Burkart.

Nella sessione invernale 2018 il Consiglio nazionale ha respinto il progetto di revisione totale della legge sul CO₂ nella votazione sul complesso. Ciò significa che la nuova legge sul CO₂ non potrà verosimilmente entrare in vigore come previsto il 1° gennaio 2020. Il 29 aprile 2019 la CAPTE-N ha pertanto incaricato l'Amministrazione di elaborare un avamprogetto di legge che concretizzi due richieste: da un lato prorogare le agevolazioni fiscali per i carburanti rinnovabili fino all'entrata in vigore della revisione totale della legge sul CO₂, al massimo tuttavia fino al 31 dicembre 2021, e, dall'altro, assicurare la continuazione degli strumenti con scadenza a fine 2020 previsti dalla vigente legge sul CO₂. Secondo la Commissione queste due soluzioni sono necessarie per evitare una lacuna legislativa e garantire la certezza del diritto.

³ Un simile aumento a partire dal 1° luglio 2019 è in realtà puramente teorico, perché prima occorrerebbe modificare l'ordinanza del 30 gennaio 2008 che adegua le aliquote d'imposta sugli oli minerali per la benzina (RS **641.613**) e comunicare al settore le modifiche dell'aliquota d'imposta.

⁴ In forza dell'obbligo di compensazione, gli importatori di carburanti fossili sono oggi tenuti a compensare mediante misure in Svizzera una parte delle emissioni di CO₂ generate dal traffico.

⁵ 17.071; FF **2018** 197

Nella seduta del 24 giugno 2019 la Commissione ha esaminato la proposta dell'Amministrazione, approvandola con 22 voti contro 2 e confermando così la sua intenzione di continuare l'applicazione delle agevolazioni fiscali per i carburanti ecologici e gli strumenti temporanei della vigente legge sul CO₂ fino all'entrata in vigore della revisione totale di quest'ultima.

Nelle deliberazioni sul progetto la Commissione ha dovuto prendere posizione su diverse proposte tendenti a prorogare oltre il 2021, in parte rendendole più incisive, anche altre misure per la riduzione delle emissioni di CO₂: tutte queste proposte sono tuttavia state respinte dalla maggioranza della Commissione e figurano quindi come proposte di minoranza nel progetto (cfr. il commento nel n. 3.2). Le proposte di queste minoranze sono volte ad assicurare la continuità delle basi legali previste dalla vigente legge sul CO₂ e, di riflesso, degli strumenti principali attualmente a disposizione per la riduzione delle emissioni di CO₂ nell'ottica di un'eventuale fallimento della revisione totale di detta legge. Una minoranza della Commissione è contraria a estendere la portata del progetto, come invece auspicato da altre minoranze, poiché in tal modo ci si scosterebbe dall'obiettivo iniziale della presente revisione, obiettivo chiaramente circoscritto alla proroga temporanea delle agevolazioni fiscali per evitare una lacuna legislativa: questa minoranza propone quindi di non entrare in materia sul progetto.

Un'altra minoranza della Commissione propone invece di prorogare le disposizioni in questione non soltanto fino al 2021 ma fino al 2030, per sopperire a un eventuale ulteriore ritardo nell'adozione della revisione totale della legge sul CO₂.

1.3 Incentivi a favore dei combustibili rinnovabili nella legge sul CO₂ vigente

La legge federale del 23 dicembre 2011⁶ sulla riduzione delle emissioni di CO₂ (legge sul CO₂, stato il 1° gennaio 2018) impone una riduzione dei gas serra emessi sul territorio nazionale di almeno il 20 per cento entro il 2020 rispetto al 1990 e costituisce la base giuridica su cui si fondano gli strumenti dell'odierna politica climatica, tra i quali figurano l'obbligo di compensazione delle emissioni di CO₂ per gli importatori di carburanti. Questi ultimi sono tenuti a compensare parte delle emissioni di CO₂ generate dal traffico con progetti e programmi di riduzione delle emissioni realizzati in Svizzera. L'ordinanza del 30 novembre 2012⁷ sulla riduzione delle emissioni di CO₂ (ordinanza sul CO₂) ammette l'impiego di biocarburanti, quale misura nazionale di compensazione, sempre che soddisfino i requisiti della LIOM per accedere alle agevolazioni fiscali.

Soltanto combinando le agevolazioni fiscali e l'ammissione dell'impiego di biocarburanti quale misura di compensazione (dal 2013) si è riusciti a dare un forte impulso ai biocombustibili. Il solo prezzo più vantaggioso risultante dall'agevolazione fiscale non era sufficiente: mentre nel periodo 2008–2013 sono stati immessi annualmente in consumo circa 20 milioni di litri di biocombustibili, nel 2018 si sono rag-

⁶ RS 641.71

⁷ RS 641.711

giunti i 158 milioni di litri circa di biodiesel prodotto in modo sostenibile e i 52 milioni di litri circa di bioetanolo prodotto in modo sostenibile. Sostituendo l'olio Diesel e la benzina di origini fossili, nel 2018 si è riusciti a ridurre le emissioni di CO₂ di circa 0,437 milioni di tonnellate⁸.

Se, a causa del ritardo della revisione totale della legge sul CO₂, non dovessero più essere richieste prestazioni di compensazione in Svizzera, l'incentivo finanziario per la messa in commercio di biocarburanti non sarebbe più sufficiente. Per evitare questa situazione occorre prorogare sino a fine 2021 sia le agevolazioni fiscali per i carburanti rinnovabili sia la validità degli strumenti della politica climatica che, conformemente alla legge in vigore, decadranno a fine 2020.

1.4 Incentivi supplementari per i carburanti rinnovabili secondo la proposta del Consiglio federale per il periodo dopo il 2020 (oggetto 17.071)

Nel messaggio del 1° dicembre 2017 concernente la revisione totale della legge sul CO₂ dopo il 2020, il Consiglio federale ha sottolineato l'importanza dei biocarburanti per la politica climatica. Tuttavia, a causa del calo del gettito fiscale derivante dall'imposta sugli oli minerali e dal supplemento fiscale sugli oli minerali (cfr. n. 1.1.1), ha deciso di non prorogare le agevolazioni fiscali oltre la loro scadenza fissata a metà 2020. In sostituzione di queste agevolazioni, il Consiglio federale propone pertanto di aumentare l'obbligo di compensazione in Svizzera, portandolo ad almeno il 15 per cento⁹ e anche di obbligare gli importatori di carburanti fossili a compensare almeno il 5 per cento delle emissioni di CO₂ generate dal traffico con la messa in commercio di carburanti rinnovabili. Il mancato raggiungimento dell'obiettivo deve comportare il pagamento di una prestazione sostitutiva di 320 franchi per tonnellata di CO₂ non compensata (contro gli attuali 160 fr.) e il rilascio di un certificato internazionale. Aumentando contemporaneamente l'obbligo di compensazione in Svizzera e l'importo della prestazione sostitutiva – determinato dalla massima disponibilità a pagare per la riduzione di una tonnellata di CO₂ – la revisione totale della legge sul CO₂ prevede incentivi sufficienti per l'utilizzo di combustibili rinnovabili.

Inoltre, i combustibili rinnovabili dovrebbero poter essere messi in commercio soltanto se soddisfano determinate esigenze ecologiche. A tale scopo andrebbe modificata la legge sulla protezione dell'ambiente (LpAmb)¹⁰. Le esigenze per i carburanti rinnovabili vanno stabilite in modo tale che, analogamente alla situazione attuale, vengano messi in commercio innanzitutto carburanti prodotti a partire da rifiuti e

⁸ Dati dell'Amministrazione federale delle dogane per il 2018.

⁹ Per il 2020 la vigente legislazione in materia di CO₂ richiede agli importatori di carburanti una prestazione compensatoria del 10 per cento, pari a 1,5 milioni di tonnellate di CO₂eq. Ipotizzando che nel 2030 il traffico generi ancora 12 milioni di tonnellate di CO₂ un'aliquota di compensazione del 15 per cento corrisponderà a una prestazione di riduzione di 1,8 milioni di tonnellate di CO₂eq.

¹⁰ RS 814.01

residui di produzione (non agrocarburanti) e siano rispettati il principio «piatto-trogolo-serbatoio¹¹» e, parzialmente, anche il principio dell'utilizzazione a cascata¹².

1.5 Ritardo della revisione totale della legge sul CO₂

Nella votazione sul complesso dell'11 dicembre 2018 il Consiglio nazionale ha respinto con 92 voti contro 60 e 43 astensioni il progetto di revisione totale della legge sul CO₂ dopo il 2020. Questa reiezione equivale alla non entrata in materia sulla legge. Il progetto è stato trasmesso al Consiglio degli Stati nella versione del Consiglio federale del 1° dicembre 2017. Affinché la revisione totale della legge sul CO₂ possa entrare in vigore e sostituire la legge attualmente vigente senza interruzioni, la votazione finale dovrà avvenire al più tardi durante la sessione primaverile 2020, in considerazione di una possibile votazione popolare.

In occasione dei dibattiti parlamentari, l'Amministrazione ha redatto un rapporto¹³ all'attenzione della CAPTE-N nel quale analizza le conseguenze in caso di reiezione della revisione totale della legge sul CO₂ o di uno scarto tra la sua entrata in vigore e la scadenza della legge vigente. Di per sé la legge sul CO₂ non ha un limite di validità temporale, ma non definisce l'obiettivo nazionale di riduzione per il periodo successivo al 2020. Pertanto, senza una revisione manca un punto di riferimento per l'applicazione di misure quali l'obbligo di compensazione delle emissioni di CO₂ oppure per un ulteriore aumento della tassa sul CO₂. Decadrebbero inoltre gli strumenti limitati al 2020, come il sistema di scambio di quote di emissioni, l'obbligo di compensazione delle emissioni di CO₂ e l'esenzione dalla tassa sul CO₂ con impegno di riduzione:

- obiettivo nazionale di riduzione del 20 per cento rispetto al 1990 (art. 3 della legge sul CO₂): in futuro, la politica climatica dovrebbe basarsi esclusivamente sugli obblighi internazionali (art. 4 par. 2 dell'Accordo di Parigi) e sull'articolo 1 della legge sul CO₂ (scopo: contribuire a limitare l'aumento della temperatura globale a meno di due gradi centigradi). La Svizzera dovrebbe quindi proseguire i suoi sforzi per ridurre le emissioni di gas serra, ma non avrebbe più un obiettivo quantitativo (nazionale) nella legge sul CO₂.
- Non si potrebbe più continuare ad utilizzare il sistema di scambio di quote di emissioni (SSQE, art. 15 segg.). Dal 2021 le imprese che oggi partecipano al SSQE sarebbero soggette alla tassa sul CO₂.

¹¹ Per principio «piatto-trogolo-serbatoio» si intende che l'impiego di carburanti rinnovabili non può fare concorrenza alla produzione di derrate alimentari o alimenti per animali.

¹² Il principio dell'utilizzazione a cascata è definito quale utilizzazione sequenziale delle stesse materie prime rinnovabili per, dapprima (ed eventualmente ripetuti), impieghi come materiale e per successivi impieghi energetici.

¹³ Rapporto del 9 febbraio 2018 all'attenzione della CAPTE-N: Mehrwert Vorschlag Bundesrat zur Totalrevision des CO₂-Gesetzes nach 2020 (disponibile soltanto in tedesco e francese: www.bafu.admin.ch > Temi > Clima > Basi legali > Revisione della legge sul CO₂ > Relazioni al Parlamento).

- Sarebbe soppresso l’obbligo di compensazione delle emissioni di CO₂ cui sottostanno gli importatori di carburanti fossili (art. 26 segg.). L’aliquota di compensazione è legata agli obiettivi nazionali di cui all’articolo 3. Senza una revisione totale non vi sarebbero più obiettivi di riduzione quantificati a livello nazionale e sarebbe dunque impossibile stabilire un’aliquota di compensazione. Di conseguenza, crollerebbe anche la commercializzazione dei biocarburanti.
- L’esenzione dalla tassa sul CO₂ con un impegno di riduzione (art. 31) decadrebbe. Dal 2021 le imprese attualmente esentate sarebbero soggette alla tassa sul CO₂.

Preoccupato che la revisione totale della legge sul CO₂ non entri in vigore tempestivamente, il gruppo liberale-radicalo ha chiesto al Consiglio federale mediante l’interpellanza 19.3157¹⁴ come intende procedere per garantire al settore la certezza del diritto e della pianificazione economica in caso di ritardo nella messa in vigore della nuova legge e della conseguente soppressione di singoli strumenti.

In occasione della riunione del 29 aprile 2019, la CAPTE-N ha pertanto deciso che andavano prorogati sino a fine 2021 sia gli strumenti della vigente legge sul CO₂ limitati a fine 2020 sia le agevolazioni fiscali per l’imposta sugli oli minerali. La CAPTE-N ha tuttavia respinto la richiesta contenuta nell’iniziativa parlamentare Burkart di prorogare le agevolazioni fiscali per l’imposta sugli oli minerali fino al 2030, in particolare a causa delle importanti perdite fiscali previste e del conseguente aumento del prezzo della benzina e dell’olio Diesel.

Prorogare sino a fine 2021 gli strumenti limitati nel tempo previsti dalla vigente legge sul CO₂ e le agevolazioni fiscali per l’imposta sugli oli minerali può consentire di colmare l’incombente lacuna normativa nell’ambito dei carburanti rinnovabili e degli strumenti limitati sino all’entrata in vigore della revisione totale della legge sul CO₂, prevista per il 1° gennaio 2022.

1.6 Rinuncia alla consultazione

Il progetto rientra in linea di principio nel campo d’applicazione dell’articolo 3 capoverso 1 lettera b della legge del 18 marzo 2005¹⁵ sulla consultazione (LCo) e costituisce dunque un «oggetto della procedura di consultazione». Tuttavia, conformemente all’articolo 3a capoverso 1 lettera b LCo, la CAPTE-N rinuncia alla procedura di consultazione poiché da un lato non si aspetta di ottenere alcuna nuova informazione riguardo alla proroga temporanea di singoli strumenti della legge sul CO₂ vigente e delle agevolazioni fiscali per l’imposta sugli oli minerali e, dall’altro, conosce già le posizioni delle cerchie interessate. Nell’ambito della consultazione del 2016 sulla politica climatica della Svizzera dopo il 2020, il Consiglio federale ha in effetti presentato tre progetti strettamente correlati dal punto di vista tematico: l’Accordo di Parigi, l’accordo bilaterale con l’UE sul collegamento dei sistemi di

¹⁴ 19.3157 Interpellanza gruppo liberale radicalo. Come continuare con lo scenario di «ritardo nella messa in vigore della revisione totale della legge sul CO₂»?

¹⁵ RS 172.061

scambio di quote di emissioni e la revisione totale della legge sul CO₂ per il periodo successivo al 2020¹⁶.

Dalla consultazione è emerso che l'approvazione dell'Accordo di Parigi godeva di un ampio sostegno e che la maggioranza dei partecipanti era favorevole all'obiettivo complessivo proposto, ossia ridurre entro il 2030 il 50 per cento delle emissioni di gas serra rispetto al 1990. Per quanto riguarda le aliquote di riduzione delle emissioni da raggiungere in Svizzera e all'estero, una piccola maggioranza riteneva che la quota nazionale dovesse essere più elevata rispetto a quanto previsto nell'avamprogetto (nel 2030, prestazione di riduzione con un rapporto del 60:40 tra Svizzera ed estero). Molti partecipanti si sono invece espressi a favore di una maggiore flessibilità di questo rapporto. I tre quarti circa dei partecipanti si sono detti favorevoli a collegare il sistema di scambio di quote di emissioni svizzero (SSQE) a quello dell'UE e dunque a renderlo compatibile a quest'ultimo. Una grande maggioranza dei partecipanti alla consultazione è a favore al mantenimento dell'esenzione dalla tassa sul CO₂. Una chiara maggioranza dei partecipanti vuole mantenere e ampliare l'obbligo di compensazione per gli importatori di carburanti. Nell'avamprogetto il Consiglio federale ha già annunciato che dal 1° luglio 2020 non saranno più applicate le agevolazioni fiscali per il gas naturale e il gas liquido destinati a essere utilizzati come carburante e per i biocombustibili. Pochi attori hanno appoggiato il proseguimento delle agevolazioni fiscali per l'imposta sugli oli minerali. Non hanno sollevato commenti né la proposta di prorogare al 31 dicembre 2028 la scadenza per la compensazione delle perdite fiscali risultanti fino al 30 giugno 2020 dalle agevolazioni per l'imposta sugli oli minerali né quella di compensare le perdite mediante una maggiore imposizione della benzina e dell'olio Diesel.

Visto quanto è emerso da questa consultazione, sembra ragionevole rinunciare a una nuova consultazione sulla proroga nella legge sul CO₂ vigente degli strumenti riguardanti lo scambio di quote di emissioni, l'obbligo di compensazione e l'esenzione dalla tassa sul CO₂ e sulla proroga di 1,5 anni delle agevolazioni fiscali per l'imposta sugli oli minerali, con possibilità di compensazione entro fine 2028 delle perdite fiscali registrate sino a fine 2021.

2 Punti essenziali del progetto

Per prorogare la validità degli strumenti della politica climatica ed evitare una possibile lacuna normativa (cfr. n. 1.5), è necessaria una modifica della legge sul CO₂, della LIOM e della LPAmb.

La LIOM e la LPAmb necessitano soltanto interventi minimi per prorogare sino a fine 2021 la validità delle agevolazioni fiscali per l'imposta sugli oli minerali e delle esigenze ecologiche e sociali da rispettare per il loro ottenimento, che finora erano limitate a fine giugno 2020. Queste modifiche devono entrare in vigore il 1° luglio 2020.

¹⁶ www.admin.ch > Diritto federale > Procedure di consultazione > Procedura di consultazione concluse > 2016 > DATEC > Politica climatica della Svizzera dopo il 2020

Le modifiche necessarie nella legge sul CO₂ sono invece più importanti. Queste modifiche devono entrare in vigore il 1° gennaio 2021 e consentire di prorogare la validità tutti gli attuali strumenti sino al 31 dicembre 2021. A tale scopo va anche adattato l'obiettivo di riduzione.

2.1 Modifica della legge sull'imposizione degli oli minerali

Dato che le agevolazioni fiscali concesse sino a fine giugno 2020 per il gas naturale e il gas liquido utilizzati come carburante nonché per i biocarburanti devono essere prorogate soltanto sino a fine 2021, il tenore degli articoli di legge corrispondenti non viene modificato, ad eccezione dell'articolo 12*e* (Neutralità dei proventi).

Se il Consiglio federale non aumenterà l'aliquota d'imposta, la proroga delle agevolazioni fiscali sino a fine 2021 genererà perdite fiscali supplementari pari a circa 400 milioni di franchi, portando così a quasi 1,3 miliardi di franchi le perdite fiscali totali accumulate sino a fine 2021.

Vista l'evoluzione del mercato che ha anche portato a un forte aumento della quota biogena nell'olio Diesel, non appare più giustificato compensare il calo del gettito fiscale derivante dall'imposta sugli oli minerali soltanto mediante una maggiore imposizione della benzina. Pertanto, basandosi sul disegno del Consiglio federale per una revisione totale della legge sul CO₂, il presente progetto prevede di compensare le perdite fiscali entro il 31 dicembre 2028 mediante una maggiore imposizione della benzina e dell'olio Diesel. Questa soluzione consente di aumentare l'aliquota d'imposta in modo moderato. Secondo i calcoli attuali, aumentando il prezzo della benzina e dell'olio Diesel di circa 2,6 centesimi al litro a partire dal 1° luglio 2020 è possibile ottenere entro il 31 dicembre 2028 la neutralità dei proventi secondo l'articolo 12*e* LIOM.

Conformemente al messaggio relativo alla modifica della legge federale sull'imposizione degli oli minerali, l'aumento di prezzo per litro di carburante dovrà essere proporzionalmente ripartito sull'imposta sugli oli minerali e sul supplemento fiscali sugli oli minerali¹⁷.

Tutte le agevolazioni fiscali attualmente concesse sono limitate al 30 giugno 2020. Affinché possano essere riprese il più rapidamente possibile e senza un grande onere amministrativo al momento dell'entrata in vigore del presente progetto, il Consiglio federale dovrebbe inserire la seguente disposizione transitoria a livello di ordinanza: le agevolazioni fiscali ancora valide il 30 giugno 2020 sono prorogate dalle autorità fiscali (Amministrazione federale delle dogane) fino all'entrata in vigore della revisione totale della legge sul CO₂, ma al massimo fino al 31 dicembre 2021.

Inoltre, è necessario adattare l'aliquota d'imposta del gas naturale liquido e del gas rinnovabile liquido utilizzati come carburante. Questo adattamento non è in relazione diretta con l'iniziativa parlamentare Burkart. Tuttavia, a causa della crescente

¹⁷ Cfr. n 1.3.4 del messaggio del 3 maggio 2006 relativo alla modifica della legge federale sull'imposizione degli oli minerali (06.035), FF **2006** 3889, in particolare pag. 3896.

importanza dei gas *liquidi* (gas naturale e gas rinnovabile) nella politica climatica e nell'economia, nel quadro della presente revisione parziale è necessario eliminare la disparità di trattamento fiscale nei confronti del gas naturale e del gas rinnovabile *gassosi*. Il gas naturale e i gas rinnovabili fluidificano soltanto mediante un processo di raffreddamento a temperature di almeno -162 gradi Celsius. Di conseguenza, la base di calcolo attuale di 1000 litri a 15 gradi Celsius non corrisponde alle caratteristiche fisiche del prodotto. La base di calcolo per il gas naturale liquido è adeguata a quella del «gas naturale gassoso» per 1000 kg e la base di calcolo per i gas rinnovabili liquidi utilizzati come carburanti è adattata a quella dei «gas rinnovabili gassosi» per 1000 kg.

2.2 Modifica della legge sul CO₂

2.2.1 Obiettivo di riduzione

Ratificando l'Accordo di Parigi sul clima nell'ottobre 2017, la Svizzera si è impegnata a ridurre entro il 2030 le emissioni di gas serra del 50 per cento rispetto al 1990. Per attuare quest'obiettivo è necessaria una revisione totale della vigente legge sul CO₂ per il periodo dopo il 2020. Nel messaggio concernente la revisione totale della legge sul CO₂ dopo il 2020, il Consiglio federale ha proposto di ridurre entro il 2030 le emissioni di gas serra in Svizzera di almeno il 30 per cento (cosiddetto obiettivo interno). Nel 2030, al massimo il 20 per cento delle riduzioni di emissioni di gas serra dovrà essere ottenuto con provvedimenti all'estero. Se la revisione totale della legge sul CO₂ non entrasse in vigore tempestivamente, i provvedimenti previsti dal Consiglio federale per il raggiungimento dell'obiettivo entro il 2030 potranno essere attuati soltanto più tardi. Questo ritardo dovrebbe essere compensato mediante un inasprimento dei provvedimenti. Dato che senza un obiettivo di riduzione alcuni provvedimenti sarebbero sprovvisti di base legale, la CAPTE-N propone, parallelamente all'obiettivo interno per il 2020 e indipendentemente dal suo raggiungimento, un'ulteriore riduzione delle emissioni dell'1,5 per cento per il 2021 rispetto al 1990. Quest'obiettivo è stato calcolato partendo dagli obiettivi del primo periodo d'impegno del Protocollo di Kyoto (riduzione media dell'8 per cento per il periodo 2008–2012 rispetto al 1990), tracciando un percorso di riduzione lineare fino all'obiettivo per il 2020 (riduzione del 20 % rispetto al 1990) e allungando poi il percorso fino al 2021.

Poiché entrambi gli obiettivi – quello per il 2020 e la riduzione supplementare per il 2021 – sono giuridicamente vincolanti, i provvedimenti sono adattati agli obiettivi supplementari.

2.2.2 Prescrizioni sulle emissioni di CO₂ per i veicoli

Le prescrizioni sulle emissioni delle automobili, degli autofurgoni e dei trattori a sella leggeri messi in circolazione per la prima volta (art. 10 seg. della legge sul CO₂ vigente) e i valori obiettivo di 95 g CO₂/km per le automobili e di 147 g CO₂/km per gli autofurgoni e i trattori a sella leggeri sono, e rimangono, validi a tempo indeter-

minato. Dal settembre 2017 nell'UE le emissioni di CO₂ dei nuovi modelli di veicoli sono misurate con la nuova procedura armonizzata «Worldwide Harmonized Light Vehicles Test Procedure» (WLTP). Le emissioni di CO₂ misurate con la procedura WLTP sono più vicine al reale consumo di carburante e si situano dal 20 al 25 per cento al di sopra dei valori delle emissioni calcolate in modo retroattivo in base al vecchio metodo «New European Driving Cycle» (il cosiddetto nuovo ciclo di guida europeo, NEDC). Pertanto, a partire dal 2021, i valori obiettivo basati sul NEDC di 95 e 147 g CO₂/km avrebbero potuto essere raggiunti soltanto con prestazioni di riduzione più elevate. Per evitare un simile inasprimento repentino, in seno all'UE i valori obiettivo basati sul NEDC per il periodo 2021–2024 vengono convertiti in valori obiettivo WLTP equivalenti, con una correzione una tantum. Il completamento proposto dell'articolo 10 autorizza il Consiglio federale ad effettuare questa conversione basandosi sulla regolamentazione UE.

2.2.3 Scambio di quote di emissioni

L'accordo tra la Svizzera e l'Unione europea per il collegamento dei sistemi di scambio di quote (SSQE), che il Parlamento ha approvato durante la sessione primavera-verile 2019¹⁸, ha posto le basi per poter continuare ad utilizzare questo strumento. Tale accordo prevede che in futuro i due sistemi siano concepiti in modo da essere equivalenti (principio di equivalenza).

Senza un adattamento della legge sul CO₂ si abbandonerebbe il sistema di scambio di quote e l'accordo con l'UE diverrebbe nullo. Infatti, secondo l'articolo 18 della legge sul CO₂ il sistema di scambio di quote di emissioni è limitato a fine 2020. Il Consiglio federale stabilisce anticipatamente la quantità di diritti di emissione («Cap») disponibili ogni anno fino al 2020. Per poter continuare lo scambio di quote di emissioni, è necessario eliminare la menzione precisa dell'anno che figura nell'articolo 18: in questo modo sarà possibile definire la quantità di diritti di emissione anche oltre il 2021, e ottenere così l'effetto di riduzione voluto. Menzionare un anno non è indispensabile poiché il sistema di scambio di quote di emissioni deve essere portato avanti di pari passo con l'UE.

L'articolo 48 della legge sul CO₂ vigente prevede che i diritti di emissione e i certificati di riduzione delle emissioni non utilizzati nel periodo 2008–2012 possano essere riportati al periodo 2013–2020. A causa del limite temporale fissato a fine 2020 è necessario disciplinare la possibilità di trasferimento al 2021. A tal fine occorre prevedere che i diritti di emissione che i partecipanti al SSQE non hanno utilizzato nel periodo 2013–2020 possano essere trasferiti in modo illimitato al 2021. Con il citato accordo tra la Svizzera e l'UE sul collegamento dei sistemi di scambio di quote di emissioni, questa possibilità dovrà valere anche per i diritti di emissione europei che equivalgono ai diritti di emissione svizzeri e possono essere presi in considerazione in modo illimitato nel SSQE svizzero. Per quel che riguarda invece i certificati di riduzione delle emissioni non utilizzati, è opportuno che la possibilità di riportarli al 2021 sia disciplinata dal Consiglio federale a livello di ordinanza, sem-

¹⁸ 17.073; FF 2018 363

preché sia ammissibile un trasferimento a livello internazionale e che questi certificati soddisfino i requisiti stabiliti dalla vigente ordinanza sul CO₂. Per garantire la compatibilità con il SSQE europeo, a partire dal 2021 i partecipanti al SSQE non saranno più autorizzati a utilizzare i certificati di riduzione delle emissioni per adempiere ai loro obblighi. La proroga della durata di validità e il diverso computo delle singole unità devono essere debitamente adattati nel Registro dello scambio di quote di emissioni.

2.2.4 Obbligo di compensazione delle emissioni di CO₂

L'obbligo di compensazione cui sono soggetti gli importatori di carburanti fossili rimane invariato. Poiché nella vigente legge sul CO₂ verrebbe aggiunto un valore obiettivo per il 2021, il Consiglio federale dovrà aumentare a livello di ordinanza l'aliquota di compensazione¹⁹ per raggiungere l'obiettivo fissato nella legge. Affinché sia possibile constatare il raggiungimento dell'obiettivo nel 2020 e ora anche nel 2021, le emissioni devono essere effettivamente ridotte nell'anno in questione. Le riduzioni delle emissioni ottenute negli anni precedenti non possono quindi essere utilizzate né per adempiere l'obbligo di compensazione del 2020 né quello del 2021. Le riduzioni delle emissioni ottenute nel periodo 2013–2020 possono invece essere utilizzate per adempiere l'obbligo di compensazione del periodo 2022–2025.

2.2.5 Restituzione della tassa sul CO₂

La restituzione della tassa sul CO₂ a gestori di impianti che si impegnano a ridurre le emissioni di gas serra (art. 31 seg. della legge sul CO₂ vigente) è limitata a fine 2020 conformemente all'articolo 31 capoverso 1 della stessa legge. Affinché la tassa sul CO₂ possa essere restituita anche per il 2021 ai gestori d'impianti che ne hanno diritto, gli impegni di riduzione definiti per il periodo 2013–2020 devono essere completati con un obiettivo di riduzione per il 2021. Su richiesta gli esercenti di impianti che già si sono impegnati a ridurre le emissioni devono poter prorogare quest'impegno di un anno. Per evitare di dover effettuare una nuova e lunga analisi del potenziale solo per un anno, il valore obiettivo per il 2021 è fissato prolungando in modo lineare il percorso di riduzione del periodo 2013–2020. Per il raggiungimento dell'obiettivo 2021 possono essere considerati i certificati di riduzione delle emissioni. Per le imprese già soggette negli anni 2008–2012 a un impegno di riduzione, il volume rimane invariato.

¹⁹ L'aliquota di compensazione definisce la quota di emissioni di CO₂ generate dal traffico che deve essere compensata con riduzioni in Svizzera.

2.3 Modifica della legge sulla protezione dell'ambiente

Sulla base di un'iniziativa parlamentare della CAPTE-N²⁰, a marzo 2014 è stata insaprita l'allora vigente LIOm: in particolare, sono stati estesi i criteri in base ai quali i biocarburanti possono beneficiare di agevolazioni fiscali. Inoltre sono state inserite nella LPAmb le basi per un obbligo di omologazione che il Consiglio federale può applicare nel caso in cui siano messi in commercio in Svizzera grandi quantità di biocarburanti e biocombustibili che non soddisfano le esigenze per le agevolazioni fiscali. Con quest'obbligo è possibile garantire che i carburanti e i combustibili messi in commercio in Svizzera rispettino determinati criteri di sostenibilità.

Le modifiche della LIOm e della LPAmb sono entrate in vigore il 1° agosto 2016 con effetto fino al 30 giugno 2020. Il presente progetto propone di prorogare, senza modifiche, l'applicazione delle disposizioni della LPAmb fino al 31 dicembre 2021.

3 Commento alle modifiche della legge federale sull'imposizione degli oli minerali, della legge sul CO₂ e della legge sulla protezione dell'ambiente

3.1 Modifica della legge federale sull'imposizione degli oli minerali

La presente modifica di legge proroga di un anno e mezzo, fino al 31 dicembre 2021, le disposizioni concernenti le agevolazioni fiscali per il gas naturale e il gas liquido²¹ e per i biocarburanti²², limitate al 30 giugno 2020. Si tratta degli *articoli 2 cpv. 3 lett. d, 2a, 12a, 12b, 12c, 12d, 12e, 18 cpv. 3^{bis} e 20a* e dell'*allegato 1a*. L'adeguamento dell'allegato 1 non è limitato nel tempo.

Art. 12e Neutralità dei proventi

L'agevolazione fiscale, limitata alla fine del 2021, per il gas naturale e il gas liquido utilizzati come carburante e per i biocarburanti comporta minori entrate nell'ambito dell'imposta sugli oli minerali. Ai fini della neutralità dei proventi, tali perdite fiscali devono essere compensate entro il 31 dicembre 2028 mediante un supplemento, da adeguare periodicamente, sulla benzina e ora anche sull'olio Diesel. Gli aumenti delle aliquote fiscali risulteranno tanto più moderati quanto maggiore sarà il periodo e quanto prima si comincerà con la compensazione. Per poter reagire agli sviluppi dei mercati per quanto riguarda lo smercio di carburanti fossili, il Consiglio federale ha la competenza di stabilire l'assetto della neutralità dei proventi a livello di ordinanza (cpv. 2). Secondo il messaggio concernente la revisione totale della legge sul CO₂, il tenore di questo articolo sarà mantenuto dopo l'entrata in vigore della revisione totale.

²⁰ 09.499 Iv. Pa. CAPTE-N. Agrocarburanti. Tenere conto degli effetti indiretti.

²¹ Introdotta con la modifica del 23 marzo 2007, entrata in vigore il 1° luglio 2008.

²² Introdotta con la modifica del 21 marzo 2014, entrata in vigore il 1° agosto 2016.

Allegato 1

Il gas naturale e i gas rinnovabili come ad esempio il biogas o i gas sintetici si liquefanno soltanto mediante raffreddamento ad almeno 162 gradi centigradi sotto zero. Di conseguenza l'attuale base di misurazione, per 1000 litri a 15 gradi centigradi, non corrisponde alle caratteristiche fisiche dei prodotti.

La base di misurazione per «gas naturale liquefatto» della voce di tariffa 2711.1110/2711.1190 (per 1000 litri a 15 gradi centigradi) viene pertanto adeguata alla base di misurazione per «gas naturale allo stato gassoso» della voce di tariffa 2711.2110/ 2711.2190 (per 1000 kg).

La base di misurazione per i gas rinnovabili della voce di tariffa 2711.1910 (carburanti) viene pure adeguata – analogamente al gas naturale liquefatto – alla base di misurazione per gas allo stato gassoso (per 1000 kg). I gas rinnovabili destinati a essere utilizzati come combustibili non sottostanno né alla legge sull'imposizione degli oli minerali né alla legge sul CO₂.

L'adeguamento della base di misurazione rimedia inoltre all'attuale disparità di trattamento fiscale tra i gas liquefatti e i gas allo stato gassoso (i primi sono tassati circa il doppio dei secondi).

Stabilendo l'entrata in vigore retroattiva delle aliquote fiscali si intende ovviare quanto prima, vista la loro crescente importanza economica, alla disparità di trattamento fiscale tra il gas naturale liquefatto e i gas liquefatti rinnovabili. Una volta entrata in vigore la modifica della legge sull'imposizione degli oli minerali, sarà possibile chiedere all'autorità fiscale la restituzione dei tributi riscossi in eccesso dal 1° luglio 2019.

Allegato 1a

A seguito dell'adeguamento delle aliquote fiscali del gas naturale liquefatto e del gas liquefatto rinnovabile nell'allegato 1, occorre adeguare analogamente anche la tariffa fiscale dell'*allegato 1a*.

3.2 Modifica della legge sul CO₂

Art. 3 Obiettivo di riduzione

Il capoverso 1^{bis} stabilisce che le emissioni di gas serra in Svizzera, indipendentemente dal fatto che gli obiettivi per il 2020 vengano raggiunti, devono essere ridotte di un ulteriore 1,5 per cento rispetto al 1990. Nel 2021 andranno quindi realizzate riduzioni di emissioni per circa 800 000 tonnellate di CO₂eq²³. Queste riduzioni dovranno essere attuate continuando e potenziando le misure previste dalla vigente legge sul CO₂. Per gestire il raggiungimento degli obiettivi nel 2021, il Consiglio federale potrà stabilire obiettivi e obiettivi intermedi per i settori dell'economia e per le emissioni di CO₂ dei combustibili.

²³ Equivalente dell'anidride carbonica (denominatore per esprimere il differente potenziale di riscaldamento dei vari gas serra).

Una minoranza vuole che, a partire dal 2021, le emissioni di gas serra in Svizzera siano ridotte del 3 per cento all'anno rispetto ai livelli del 1990. Di conseguenza, a partire dal 2021 le emissioni saranno ridotte di ulteriori 1,6 milioni di tonnellate di CO₂eq all'anno. Il Consiglio federale avrà inoltre il potere di garantire che quasi il 42 per cento di queste riduzioni annuali possa essere effettuato all'estero. Poiché gli obiettivi annuali sono giuridicamente vincolanti, le misure dovranno essere concepite in modo che il loro impatto possa essere riesaminato annualmente. Va inoltre osservato che l'obiettivo di riduzione del 50 per cento entro il 2030 rispetto al 1990, stabilito in virtù della ratifica della Convenzione di Parigi, può essere raggiunto con la presente proposta solo se l'obiettivo di riduzione previsto dall'attuale legge sul CO₂ per il 2020 è raggiunto.

Art. 10 Principio

Il capoverso 4 chiarisce che gli attuali valori obiettivo di cui ai capoversi 1 e 2 della vigente legge sul CO₂ si riferiscono ai veicoli autorizzati secondo il NEDC. Affinché non si produca un inasprimento «a freddo» a scapito dei produttori e degli importatori, il Consiglio federale avrà la competenza di rettificare i valori obiettivo della presente legge in sede di ordinanza, adeguandoli alle ripercussioni del nuovo metodo di misurazione WLTP.

La proposta della minoranza (art. 10 cpv. 1^{bis} e 2^{bis}) prevede che le emissioni di CO₂ delle autovetture, dei furgoni e dei trattori a sella di peso complessivo fino a 3,50 tonnellate (trattori a sella leggeri) immessi per la prima volta sul mercato siano ridotte del 3 per cento annuo a partire dal 2021 rispetto al valore limite di emissione prescritto nell'anno precedente.

Art. 15 Partecipazione su richiesta

Il capoverso 2 precisa che i gestori di impianti possono continuare a consegnare annualmente alla Confederazione diritti di emissione per impianti e ora anche per aeromobili. In compenso, la consegna di certificati di riduzione delle emissioni non sarà più ammessa. Queste modifiche garantiscono la compatibilità con il SSQE dell'UE, che dal 2021 prevede disposizioni analoghe.

Art. 16 Obbligo di partecipazione: gestori di impianti

Il capoverso 2 precisa che i gestori di impianti possono continuare a consegnare annualmente alla Confederazione diritti di emissione per impianti e ora anche per aeromobili. In compenso, la consegna di certificati di riduzione delle emissioni non sarà più ammessa. Queste modifiche garantiscono la compatibilità con il SSQE dell'UE, che dal 2021 prevede disposizioni analoghe.

Art. 16a Obbligo di partecipazione: operatori di aeromobili

Il capoverso 3 precisa che gli operatori di aeromobili possono continuare a consegnare annualmente alla Confederazione diritti di emissione per aeromobili e anche per impianti. In compenso, la consegna di certificati di riduzione delle emissioni non

sarà più ammessa. Queste modifiche garantiscono la compatibilità con il SSQE dell'UE, che dal 2021 prevede disposizioni analoghe.

Art. 18 Determinazione della quantità di diritti di emissione disponibili

D'ora in poi il Consiglio federale non sarà più vincolato a limitazioni temporali per quanto riguarda la determinazione preventiva della quantità di diritti di emissione disponibili ogni anno per gli impianti e per gli aeromobili. In particolare potrà quindi stabilire la quantità corrispondente di diritti di emissione per il 2021 (cpv. 1).

Art. 21 Sanzione in caso di mancata consegna di diritti di emissione
e di certificati di riduzione delle emissioni

Visto che secondo gli articoli 15 e 16 del progetto la consegna di certificati di riduzione delle emissioni non sarà più ammessa, anche l'articolo 21 deve essere precisato in questo senso.

Art. 26 Principio

La proposta della minoranza espressa nel capoverso 2^{bis} vuole che l'aliquota di compensazione massima aumenti ogni anno del 5 per cento a partire dal 2021. Sulla base dell'attuale aliquota massima del 40 per cento, questa aggiunta porterebbe a un aumento continuo dell'aliquota di compensazione sino all'85 per cento nel 2030. Come già oggi, il Consiglio federale potrebbe determinare la percentuale delle misure di compensazione attuate in Svizzera.

Un'altra minoranza – nel capoverso 3^{bis} – chiede che, oltre all'aliquota massima di compensazione, anche l'aumento massimo applicato ai carburanti venga automaticamente incrementato di 1 centesimo per litro all'anno a partire dal 2021. Di conseguenza, nel 2030 l'aumento massimo sarebbe di 14 centesimi per litro.

Art. 29 Tassa sul CO₂ applicata ai combustibili

La proposta di minoranza espressa nel capoverso 2^{bis} prevede che l'attuale aliquota della tassa massima per tonnellata di CO₂ aumenti ogni anno di 10 franchi per tonnellata di CO₂. Nel 2030 l'aliquota della tassa massima ammonterebbe a 210 franchi per tonnellata di CO₂.

Art. 31 Impegno a ridurre le emissioni di gas serra

Capoverso 1^{bis}: i gestori di impianti che hanno contratto un impegno di riduzione per il periodo 2013–2020 possono chiedere nel 2021 la restituzione della tassa sul CO₂ applicata ai combustibili se prorogano tale impegno. La proroga presuppone che la misura della riduzione venga mantenuta fondamentalmente in modo lineare. A tal fine i gestori di impianti devono presentare all'UFAM una domanda entro il 31 maggio 2021. Fino a quel momento, i dati del monitoraggio 2020 costituiscono per loro la necessaria base decisionale. L'UFAM mette a disposizione un modello di domanda e può ordinare che si ricorra all'elaborazione elettronica dei dati (art. 39 cpv. 5).

Art. 48a **Trasferimento dei diritti di emissione e dei certificati di riduzione delle emissioni non utilizzati nel periodo 2013–2020**

I diritti di emissione secondo l'articolo 2 capoverso 3 non utilizzati nel periodo 2013–2020 potranno essere riportati al 2021 senza limitazione alcuna (cpv. 1). Nelle disposizioni di esecuzione al Protocollo di Kyoto (Decisione 13/CMP.1) sulla trasferibilità di certificati di riduzione delle emissioni secondo l'articolo 2 capoverso 4 dal primo periodo di adempimento del Protocollo di Kyoto (2008–2012) al secondo (2013–2020) sono stati fissati alcuni limiti. Il Consiglio federale deve potere disciplinare a livello di ordinanza la trasferibilità dei certificati al 2021 (cpv. 2), sempreché gli stessi adempiano i presupposti secondo la vigente ordinanza sul CO₂.

3.3 Modifica della legge sulla protezione dell'ambiente

La presente modifica di legge proroga di un anno e mezzo, fino al 31 dicembre 2021, le disposizioni concernenti i biocarburanti e biocombustibili²⁴, limitate al 30 giugno 2020. Si tratta degli *articoli 7 cpv. 9, 35d, 41 cpv. 1, 61a cpv. 2 - 5 e 62 cpv. 2*.

3.4 Entrata in vigore

Le disposizioni per la concessione di agevolazioni fiscali per i carburanti rinnovabili e gli strumenti dell'attuale legge sul CO₂, che sono limitati alla fine del 2020, saranno prorogati fino all'entrata in vigore della revisione totale della legge sul CO₂, ma non oltre il 31 dicembre 2021. Questo significa che le disposizioni della LIOM e della LPAmb devono entrare in vigore il 1° luglio 2020 e quelle della legge sul CO₂ il 1° gennaio 2021 (cifra IV del progetto).

Una minoranza vuole che la proroga delle agevolazioni fiscali per i carburanti ecologici non sia limitata alla fine del 2021, ma venga estesa sino al 2030.

4 Ripercussioni

Una proroga dell'agevolazione fiscale sugli oli minerali e la proroga degli strumenti della vigente legge sul CO₂ sino alla fine del 2021 sono pertinenti soltanto se l'entrata in vigore della revisione totale della legge sul CO₂ non avverrà come previsto il 1° gennaio 2021, ma al 1° gennaio 2022. Le considerazioni qui appresso sono basate su tale ipotesi; esse presentano le ripercussioni del presente progetto rispetto a una situazione con una lacuna normativa nei diversi strumenti di politica climatica.

²⁴ Introdotte con la modifica del 21 marzo 2014, entrata in vigore il 1° agosto 2016.

4.1 Ripercussioni sulle emissioni di gas serra

In mancanza di una revisione della legge sul CO₂, entro il 2021 non vi sarà più un obiettivo di riduzione giuridicamente vincolante. La revisione parziale dell'attuale legge sul CO₂, che la proroga di un anno, consentirà in Svizzera un'ulteriore riduzione dei gas serra dell'1,5 per cento rispetto al 1990, ovvero poco più di 800 000 tonnellate di equivalenti CO₂ (CO₂eq).

La revisione della legge sul CO₂ dovrà quindi includere, oltre all'obiettivo di riduzione del 20 per cento nel 2020 rispetto al 1990, un nuovo obiettivo vincolante per il 2021. Secondo l'inventario dei gas serra pubblicato nell'aprile 2019, le emissioni di gas serra nel 2017 sono state inferiori del 12 per cento circa rispetto ai livelli del 1990. Pertanto, non è affatto certo che l'obiettivo del 2020 possa essere raggiunto. È prevedibile che l'obiettivo settoriale fissato per i trasporti (−10 %) non sarà chiaramente raggiunto e che probabilmente non lo sarà neppure quello del settore edile (−40 %) probabilmente non sarà raggiunto. Anche la riduzione delle emissioni di altri gas serra provenienti dall'agricoltura e dagli usi industriali entro il 2020 dovrebbe essere inferiore all'obiettivo (−10 %). Soltanto il settore industriale è sulla buona strada; nonostante la stagnazione delle emissioni degli ultimi anni, ha infatti già raggiunto l'obiettivo settoriale (−15%), principalmente a causa dell'interruzione dell'attività di una raffineria e della riduzione delle emissioni dovuta alla minore produzione di cemento.

La revisione della legge sul CO₂ proposta mira a ridurre le emissioni, come indicato, di circa 800 000 tonnellate di CO₂eq per il 2021, indipendentemente dal fatto che l'obiettivo del 2020 sia stato raggiunto o meno. Sarebbe inoltre impossibile recuperare in un periodo così breve le riduzioni delle emissioni non realizzate.

Le riduzioni previste per il 2021 dovranno essere realizzate, tra l'altro, con il proseguimento delle misure definite nella legge sul CO₂, con gli adeguamenti proposti in questa revisione parziale e con le misure adottate in altri settori legati al clima (ad es. energia e agricoltura), nonché mediante il progresso tecnologico, che si sta sviluppando anche in assenza di misure di politica climatica.

L'effetto richiesto nel 2021 può essere ottenuto come segue:

- il proseguimento delle misure esistenti e il progresso tecnologico, indipendente dalle misure, porterà a riduzioni pari a circa 500 000 tonnellate di CO₂eq. Questa stima si basa sull'evoluzione di riferimento descritta nel messaggio sulla revisione totale della legge sul CO₂ per il periodo successivo al 2020. L'evoluzione di riferimento tiene conto del proseguimento del programma Edifici, delle norme sulle emissioni dei veicoli nuovi, delle misure cantonali nel settore edile e delle misure della strategia energetica 2050 secondo la legislazione vigente. Comprende anche gli effetti del SSQE (riduzione del 2,2 % della quantità massima di diritti di emissione disponibili a partire dal 2021) e la proroga di un anno degli impegni di riduzione esistenti;
- un aumento della tassa sul CO₂ da 96 a 120 franchi per tonnellata di CO₂ al 1° gennaio 2021 comporterebbe un'ulteriore riduzione delle emissioni di circa 250 000 tonnellate di CO₂eq;

- la riduzione delle quasi 60 000 tonnellate di CO₂eq rimanenti può essere ottenuta aumentando l'aliquota di compensazione dal 10 al 10,5 per cento nel 2021.

L'aumento della tassa sul CO₂ rimane una misura sussidiaria. Per garantire che l'obiettivo sia raggiunto entro il 2021, il Consiglio federale può fissare obiettivi e obiettivi intermedi per determinati settori economici e per le emissioni di CO₂ provenienti dai carburanti. Avrebbe quindi la possibilità di fissare retroattivamente, a livello di ordinanza, un obiettivo intermedio per le emissioni di carburanti per il 2019: se si dimostrasse che tali emissioni non hanno seguito la traiettoria prevista entro la metà del 2020, l'imposta sul CO₂ potrebbe essere aumentata fino a un massimo di 120 franchi per tonnellata di CO₂ al 1° gennaio 2021. Tuttavia, un aumento della tassa sarebbe superfluo se ad esempio i Cantoni rafforzassero il loro impegno nel settore edile. La soglia che potrebbe determinare un aumento dell'importo dell'imposta dovrebbe essere fissata dal Consiglio federale, come finora, al livello di ordinanza.

Se le emissioni diminuiscono nelle proporzioni sopra descritte, l'aliquota di compensazione dovrà essere fissata a 10,5 per cento per il 2021, in modo da rispettare l'obiettivo di riduzione di cui all'articolo 3 capoverso 1^{bis}. L'obbligo di compensazione dovrebbe quindi ammontare a 1,56 milioni di tonnellate di CO₂eq nel 2021 ed essere solo leggermente superiore alle riduzioni già previste per il 2020. Dovrebbe pertanto essere possibile rispettare tale obbligo in considerazione del potenziale prevedibile dei combustibili rinnovabili e dei certificati generati dai progetti di compensazione esistenti. Se le emissioni non diminuiscono nelle proporzioni sopra descritte, occorre fissare, se del caso, un'aliquota di compensazione più elevata. Il presente progetto di legge prevede la flessibilità necessaria a tal fine.

L'obiettivo di riduzione per l'anno 2021, il proseguimento delle misure esistenti nonché le opzioni per aumentare l'importo della tassa sul CO₂ e l'aliquota di compensazione garantiscono che le emissioni di gas serra in Svizzera continueranno a diminuire. In considerazione dell'obiettivo di riduzione vincolante fissato a livello internazionale per il 2030, la rinuncia a un'ulteriore riduzione nel 2021 comporterebbe la necessità di una riduzione ancora maggiore delle emissioni negli anni successivi. Il recupero dovrebbe essere fatto più tardi e probabilmente a costi maggiori.

4.2 Ripercussioni finanziarie e sull'effettivo del personale

Per l'Amministrazione federale, la revisione parziale dell'attuale legge sul CO₂ e degli strumenti esistenti non comporta un fabbisogno immediato di personale supplementare rispetto alla situazione attuale o quella con una lacuna normativa, poiché la proroga degli impegni di riduzione viene effettuata senza ulteriori procedure.

La proroga delle agevolazioni fiscali per i biocarburanti fino alla fine del 2021 dovrebbe avere ripercussioni finanziarie per la Confederazione. Come indicato nel numero 1.1.1, l'ulteriore perdita di gettito fiscale ammonterà a circa 400 milioni di franchi, portando la perdita fiscale totale a quasi 1,3 miliardi di franchi entro la fine del 2021. Il presente progetto di legge prevede, analogamente alla revisione totale

della legge sul CO₂, la compensazione delle perdite fiscali entro il 31 dicembre 2028 attraverso una tassazione più elevata della benzina e dell'olio Diesel. Le stime attuali indicano che la neutralità dei proventi ai sensi dell'articolo 12e LIOM potrebbe essere raggiunta entro il 31 dicembre 2028 con un aumento del prezzo della benzina e dell'olio Diesel di 2,6 centesimi al litro.

La proroga del SSQE e degli impegni di riduzione implica che i gestori degli impianti interessati e i loro consulenti devono presentare alla Confederazione una richiesta di proroga del loro impegno e adempiere ai loro obblighi di sorveglianza per l'anno 2021. L'UFAM ha stipulato un contratto con l'Agenzia dell'energia per l'economia (AEnEC), quale agenzia esecutiva, pari a oltre 500 000 franchi all'anno per sostenere i gestori degli impianti. Anche l'Agenzia Cleantech Svizzera (act) sostiene i gestori degli impianti, senza alcuna incidenza finanziaria per l'UFAM. Tuttavia, l'UFAM e l'UFE dovranno esaminare se e come i contratti quadro conclusi con questi due organismi attualmente responsabili dell'attuazione possano essere prorogati per monitorare i dati del 2021; essi dovranno inoltre determinare i costi che tale proroga comporterebbe. Tale mandato decade in caso di lacune normative. L'UFE sostiene inoltre entrambe gli organismi con 600 000 franchi all'anno, indipendentemente dalla revisione della legge sul CO₂, per l'attuazione degli accordi volontari sugli obiettivi, del rimborso del supplemento rete e dell'articolo sui grandi consumatori nei Cantoni. Se il contratto non viene prorogato, tale importo sarà dimezzato nel 2021.

Inoltre, la proroga di un anno degli impegni di riduzione richiede un adeguamento dello strumento informatico della Confederazione. Oltre al contenuto e alla forma della richiesta di proroga, l'UFAM definisce anche l'applicazione informatica da utilizzare. È prevista l'adozione di un processo di trattamento elettronico dei dati al fine di limitare il più possibile l'onere amministrativo.

4.3 Altre ripercussioni

4.3.1 Proroga dell'agevolazione fiscale sugli oli minerali e proroga dell'obbligo di compensazione al quale sono soggetti gli importatori di carburanti fossili

Con la proroga dell'agevolazione fiscale sugli oli minerali e la proroga dell'obbligo di compensazione al quale sono soggetti gli importatori di carburanti vengono mantenuti i due sistemi di incentivazione essenziali per la transizione verso i carburanti rinnovabili. Pertanto, non ci si deve attendere un calo delle vendite di biocarburanti.

Dal 2014 l'industria degli oli minerali ha investito decine o addirittura centinaia di milioni per l'aggiunta di biocarburanti ai combustibili fossili e contemporaneamente ha stabilito relazioni commerciali con importatori svizzeri o direttamente con produttori o commercianti all'estero; detta industria ha inoltre anticipato l'aumento della domanda che risulterà dall'entrata in vigore della revisione totale della legge sul CO₂. Di conseguenza le vendite di biocarburanti dovrebbero diminuire, anche in caso di lacuna normativa, ma non si fermeranno del tutto. Vi è un forte rischio che i biocarburanti sostenibili, sempre più richiesti in Europa, trovino altri acquirenti e

che queste fonti non siano in tal modo più disponibili. Inoltre, le infrastrutture necessarie per l'uso dei biocarburanti sono già state realizzate lungo tutta la catena di approvvigionamento.

Se viene colmata l'eventuale lacuna normativa relativa alle persone soggette all'obbligo di compensazione, esse non beneficerebbero della sospensione del loro obbligo; tuttavia, i gestori dei progetti di compensazione continueranno a beneficiare dei proventi annuali derivanti dalla vendita dei certificati. Attualmente, questi ricavi sono stimati a 150 milioni di franchi all'anno. Se l'obbligo di compensazione non viene prorogato, i gestori dei progetti di compensazione dipendenti da queste entrate annuali potrebbero avere problemi di liquidità dopo il 2020 e prima dell'entrata in vigore della nuova legge.

I consumatori di carburante saranno doppiamente colpiti dalla proroga limitata nel tempo dell'agevolazione fiscale e dell'obbligo di compensazione. Da un lato, il progetto prevede che le perdite fiscali previste entro la metà del 2020 per incentivare all'uso dei biocarburanti dovranno essere compensate sino alla fine del 2028 da un aumento dell'aliquota fiscale per la benzina e l'olio Diesel, che sarà trasferito al cliente finale attraverso il prezzo alla pompa. Se il Consiglio federale decidesse, ai sensi dell'articolo 12e LIOM, di aumentare l'aliquota fiscale a partire dal 1° luglio 2020, il prezzo della benzina e dell'olio Diesel verrebbe aumentato di circa 2,6 centesimi al litro fino alla fine del 2028. D'altro lato, gli importatori di carburanti dovranno continuare a percepire l'aumento²⁵ da 1 a 2 centesimi al litro per i carburanti per finanziare progetti di compensazione in corso o nuovi, o addirittura aumentarlo se necessario.

Tuttavia, in caso di proroga fino al 2021, alle persone soggette all'obbligo di compensazione saranno computate solo le riduzioni di emissioni realizzate nel 2021, essendo l'obiettivo fissato, come previsto dalla legge in vigore, per un determinato anno. Si tratta di un inasprimento delle condizioni relative all'entrata in vigore, alla data inizialmente prevista, della revisione totale, che consentirebbe di riportare i certificati inutilizzati dagli anni precedenti, tenendo conto di un intero periodo.

4.3.2 Prescrizioni concernenti le emissioni dei veicoli

Senza le modifiche proposte nel presente progetto, il passaggio dal metodo di misurazione NEDC al WLTP comporterebbe un inasprimento delle disposizioni che penalizzerebbe i produttori e gli importatori. Se gli importatori non reagiscono a questo inasprimento, le sanzioni da pagare potrebbero probabilmente ammontare a diverse centinaia di milioni di franchi.

²⁵ L'aumento massimo applicabile ai carburanti secondo la vigente legge sul CO₂, che ammonta 5 centesimi al litro, sarà mantenuto.

4.3.3 Tasse sul CO₂ prelevata sui combustibili e impegno di riduzione

La presente revisione della legge sul CO₂ consentirà al Consiglio federale di aumentare la tassa sul CO₂ applicata ai carburanti da 96 a 120 franchi per tonnellata di CO₂ al 1° gennaio 2021, qualora la riduzione delle emissioni da combustibili fossili sia insufficiente. La soglia dovrebbe essere fissata a livello di ordinanza. Con la revisione totale, tale aumento sarebbe possibile solo dal 1° gennaio 2022.

È inoltre importante per l'economia che l'esenzione dall'imposta vincolata all'impegno di riduzione venga estesa mantenendo una traiettoria lineare. Senza una revisione della legge sul CO₂, l'onere finanziario supplementare dovuto alla tassa sul CO₂ sui carburanti varierà tra 154 e 193 milioni di franchi²⁶ per le imprese che si sono impegnate a ridurre le emissioni. Tuttavia, queste entrate supplementari verrebbero ridistribuite alla popolazione e all'economia.

Per quanto riguarda le attività di consulenza di organismi privati come AEnEC e act, una lacuna normativa non avrebbe conseguenze di rilievo. Gli accordi sugli obiettivi conclusi dalle imprese continueranno ad applicarsi, anche senza revisione della legge sul CO₂, poiché la maggior parte delle imprese deve rispettare gli impegni previsti dagli articoli cantonali sui grandi consumatori o nell'ambito del rimborso del supplemento rete. Anche le emissioni annuali continueranno ad essere monitorate e comunicate.

Nel caso in cui l'impegno di riduzione per il 2021 non venga mantenuto su base standardizzata, le attività di consulenza supplementari richieste potrebbero tuttavia portare ad un onere supplementare per questi organismi.

4.3.4 Sistema di scambio di quote di emissioni

La continuazione del SSQE garantisce alle imprese interessate la sicurezza nell'ambito della pianificazione. Per le imprese coperte da SSQE, nulla cambierà rispetto ad uno scenario in cui la revisione completa entrerà in vigore in tempo, in quanto il SSQE dovrà comunque continuare ad essere sviluppato dopo il 2020 per essere compatibile con l'UE al fine di garantire l'equivalenza concordata nell'accordo con l'UE.

Tuttavia, senza una revisione della legge sul CO₂, anche i gestori degli impianti che partecipano al SSQE dovrebbero essere assoggettati alla tassa sul CO₂. Inoltre, l'accordo con l'UE potrebbe essere sospeso o addirittura rescisso, con conseguenti notevoli oneri finanziari aggiuntivi per queste imprese, sebbene le emissioni di CO₂ da combustibili – per i quali sarebbe dovuta l'imposta sul CO₂ – rappresentino solo un terzo circa delle emissioni totali (l'imposta non è applicata alle emissioni geogeniche e di processo). In totale, la tassa sul CO₂ rappresenterebbe per il 2021 un onere

²⁶ Supponendo che le emissioni di CO₂ siano simili a quelle generate nel 2017 dalle imprese con impegno di riduzione, ossia 1,61 milioni di tonnellate di CO₂ (senza le emissioni geogene), per una tassa pari a 96 o a 120 franchi per tonnellata di CO₂.

finanziario supplementare di circa 161–200 milioni di franchi²⁷, che verrebbe anch'esso ridistribuito.

In assenza di una revisione della legge sul CO₂ gli operatori aerei non sarebbero invece soggetti ad alcun obbligo.

4.4 Attuabilità del progetto

4.4.1 Proroga dell'agevolazione fiscale sugli oli minerali e proroga dell'obbligo di compensazione al quale sono soggetti gli importatori di carburanti fossili

Il progetto prevede che le perdite fiscali derivanti dalla promozione dell'uso dei biocarburanti dovranno essere compensate da una tassazione più elevata della benzina e dell'olio Diesel dal 1° luglio 2020 fino alla fine del 2028.

La metà delle perdite fiscali sarà riportata sulla benzina e l'altra metà sull'olio Diesel. L'imposta su questi due combustibili sarà quindi aumentata dello stesso importo. Le perdite fiscali legate all'uso del gas naturale, del gas liquido e del biogas come carburanti saranno trasferite per metà alla benzina e per metà all'olio Diesel. Dal 1° luglio 2020 le aliquote fiscali per la benzina e l'olio Diesel dovranno quindi essere aumentate di circa 2,6 centesimi al litro.

Un'alternativa alla compensazione delle perdite fiscali mediante un identico aumento della tassazione della benzina e dell'olio Diesel sarebbe quella di trasferire tali perdite in proporzione al carburante alternativo considerato. Pertanto, le perdite derivanti dallo sgravio fiscale previsto per il biodiesel (sostituito dell'olio Diesel) sarebbero compensate da un aumento dell'aliquota d'imposta sull'olio Diesel. Poiché circa tre quarti delle perdite di entrate fiscali provengono dai biocarburanti diesel, l'olio Diesel verrebbe tassato più pesantemente della benzina. Tuttavia, questa opzione non sarà probabilmente scelta, poiché le emissioni devono essere ridotte in modo più significativo nel settore dei trasporti. Infatti poco importa se una riduzione delle emissioni è stata ottenuta nell'ambito della benzina o dell'olio Diesel.

L'attuale modalità di attuazione per verificare se i criteri ecologici e sociali sono soddisfatti quando si richiede un'agevolazione fiscale sugli oli minerali sarà rinnovata per 18 mesi.

La vigente legislazione in materia di CO₂ impone agli importatori di carburante di fornire una prestazione compensativa del 10 per cento, ovvero 1,5 milioni di tonnellate di CO₂eq, nel 2020. Se il volume delle riduzioni di emissioni ottenute attraverso progetti di compensazione e imprese con impegno di riduzione continua a evolvere come finora, si può ipotizzare che entro il 2021 la riduzione sarà compresa tra 0,7 e 1,1 milioni di tonnellate di CO₂²⁸ (esclusi i biocarburanti). Gli importatori di carbu-

²⁷ Supponendo che le emissioni di CO₂ siano simili a quelle generate nel 2016 dai gestori di impianti stazionari, ossia 1,68 milioni di tonnellate di CO₂, per una tasa pari a 96 o a 120 franchi per tonnellata di CO₂.

²⁸ Riduzione da 600 000 a 900 000 tonnellate di CO₂ grazie a progetti (senza carburanti) e da 100 000 a 200 000 tonnellate di CO₂ grazie al superamento dell'obiettivo da parte di imprese con impegno di riduzione.

rante soggetti all'obbligo di compensazione avvieranno inoltre regolarmente nuovi progetti di compensazione per adempiere al loro obbligo nel 2020 e in previsione di un rafforzamento dell'obbligo di compensazione per il periodo successivo al 2020. Pertanto, un aumento dell'aliquota di compensazione sembra realizzabile.

Sfruttando il potenziale tecnico dei biocarburanti (aggiunta del 7 % di biodiesel e del 5 % di bioetanolo ai combustibili fossili), si possono ottenere ulteriori riduzioni di 0,9 milioni di tonnellate di CO₂. Se si sfruttasse il potenziale tecnico degli oli vegetali idrotrattati, che consente di aggiungere fino al 50 per cento di olio Diesel nel rispetto delle norme vigenti, la riduzione potrebbe raggiungere i 4 milioni di tonnellate di CO₂.

4.4.2 Prescrizioni concernenti le emissioni dei veicoli

I valori obiettivo fissati dall'attuale legge sul CO₂ (95 g CO₂/km per le autovetture, 147 g CO₂/km per gli autofurgoni e i trattori a sella leggeri) si basano su veicoli omologati secondo il metodo NEDC. Tuttavia, entro il 2021 i valori NEDC per i nuovi modelli di veicoli non saranno più disponibili, ma saranno disponibili solo i valori WLTP, più elevati. Per evitare un inasprimento a scapito dei produttori e degli importatori, il Consiglio federale fisserà a livello di ordinanza valori obiettivo equivalenti, che dovranno essere rispettati per i valori misurati secondo il metodo WLTP. Come per la normativa UE (Regolamento [UE] 2019/631), la conversione dovrà essere effettuata attraverso una procedura tecnica per ottenere prestazioni di riduzione comparabili. In particolare, si deve tenere conto del rapporto tra i valori misurati secondo i metodi WLTP e NEDC per i veicoli messi in circolazione per la prima volta. Questo approccio tiene anche conto del fatto che non ci sono ancora abbastanza dati di misurazione WLTP per determinare valori obiettivo WLTP concreti.

4.4.3 Tassa sul CO₂ prelevata sui combustibili e impegno di riduzione

Gli obiettivi delle imprese con impegno di riduzione non saranno rinegoziati in caso di proroga della legge sul CO₂, ma saranno mantenuti secondo una traiettoria lineare basata sugli obiettivi concordati che minimizzerà l'onere di attuazione aggiuntivo per le imprese e la Confederazione.

L'obiettivo di emissione prorogato viene calcolato dal punto di partenza esistente ed esteso, in base alla traiettoria lineare di riduzione, fino al punto finale nel 2021. L'entità dell'obiettivo fondato su misure prorogate è determinata in base all'effetto delle misure previste dalla proposta di obiettivo, che viene proseguito in modo che entro il 2021 sia stato attuato il 90 per cento di tale effetto (invece dell'80 % previsto per il 2020).

Poiché i gestori degli impianti avranno presentato i dati di monitoraggio per il 2020 prima del termine per la presentazione della richiesta di proroga dell'impegno di riduzione, fissato per il 31 maggio 2021, saranno in grado di valutare se intendono

prorogare di un anno il loro impegno oppure se intendono interromperlo nel 2020. Il controllo del rispetto dell'impegno, in caso di proroga, sarà effettuato una sola volta alla fine del 2021. Se si rinuncia a una proroga, la verifica sarà effettuata già alla fine del 2020.

Le disposizioni vigenti sull'adeguamento dell'obiettivo di emissione e dell'obiettivo basato su misure per i gestori degli impianti in fase di cambiamento saranno riprese senza modifiche. Vengono inoltre mantenuti la possibilità di assegnare certificati di riduzione delle emissioni per rispettare l'impegno di riduzione nonché il volume di certificati autorizzati.

4.4.4 Sistema di scambio di quote di emissioni per i gestori di impianti stazionari

Sono necessari adeguamenti delle disposizioni di attuazione per garantire la compatibilità dei SSQE della Svizzera e dell'UE. Il Consiglio federale ha illustrato questi adeguamenti nel suo messaggio sulla revisione totale della legge sul CO₂ per il periodo successivo al 2020²⁹. Questi riguardano in particolare la riduzione annuale del massimo dei diritti di emissione disponibili (Cap) e il calcolo del volume di certificati rilasciati gratuitamente ai gestori di impianti stazionari.

Come avviene nell'UE, non sarà più possibile rilasciare certificati di riduzione delle emissioni per una parte delle emissioni prodotte. Tuttavia, i gestori degli impianti potranno ora rilasciare quote di emissioni per gli aeromobili in aggiunta alle quote di emissioni per gli impianti.

5 Rapporto con il diritto europeo

5.1 Proroga dei termini delle agevolazioni fiscali per il gas naturale, il gas liquido e i biocarburanti

5.1.1 Accordo di libero scambio Svizzera-CE del 1972

I carburanti interessati dal provvedimento rientrano nel campo di applicazione dell'Accordo del 22 luglio 1972 tra la Confederazione Svizzera e la Comunità economica europea (ALS). Secondo l'articolo 18 paragrafo 1 ALS il nostro Paese deve astenersi da ogni misura o pratica di carattere fiscale interna che stabilisca, direttamente o indirettamente, una discriminazione tra i prodotti di una Parte contraente ed i prodotti similari originari dell'altra Parte contraente. Un vantaggio fiscale dei carburanti svizzeri per promuovere la produzione interna sarebbe quindi in contraddizione con l'ALS. Le riduzioni e gli aumenti fiscali per la benzina sono applicabili allo stesso modo, sia essa fabbricata nel nostro Paese o all'estero. A condizione che non siano discriminanti ai sensi dell'articolo 18 paragrafo 1 ALS, queste misure sono conciliabili con i principi dell'ALS.

²⁹ FF 2018 197, 17.071

Secondo l'articolo 23 paragrafo 1 numero iii ALS ogni aiuto pubblico che falsi o minacci di falsare la concorrenza, favorendo talune imprese o talune produzioni, è incompatibile con il buon funzionamento dell'Accordo, nella misura in cui sia suscettibile di pregiudicare gli scambi tra la Comunità e la Svizzera.

Occorre inoltre osservare che anche un'agevolazione fiscale potrebbe costituire un aiuto statale che pregiudica il buon funzionamento dell'Accordo, sempre che siano adempiute le condizioni dell'articolo 23 paragrafo 1 numero iii ALS. La fattispecie non si presenta visto che le imprese svizzere ed estere sono trattate in modo paritario. L'agevolazione fiscale non rappresenta dunque un aiuto statale incompatibile ai sensi dell'ALS. Inoltre, nel quadro della LIOM, i produttori svizzeri di tali carburanti non ricevono aiuti all'investimento o alla produzione.

L'UE non prevede possibilità di limitazione diretta della messa in commercio di determinati carburanti o combustibili (art. 35d LPAmb). L'articolo 13 paragrafo 1 ALS prevede che nessuna nuova restrizione quantitativa all'importazione o misura di effetto equivalente deve essere introdotta negli scambi tra la Comunità e la Svizzera. La norma interessata non prevede alcuna limitazione dell'importazione. A seconda della loro impostazione, le norme per la commercializzazione possono tuttavia avere lo stesso effetto delle limitazioni. Tali provvedimenti potrebbero avere lo stesso effetto secondo l'articolo 20 ALS, ad esempio giustificando la tutela della salute e della vita delle persone e degli animali o la preservazione dei vegetali. Con il presente progetto la Svizzera prevede norme per la messa in commercio soltanto se lo strumento dell'agevolazione fiscale non avesse più alcun effetto. Il nostro Paese dovrebbe inoltre poter indicare che il provvedimento è proporzionato, ossia adeguato, necessario e che sia la misura con gli effetti meno restrittivi sul commercio.

5.2 Modifica della legge sul CO₂

La presente revisione parziale della legge sul CO₂ è conforme al diritto dell'UE. Il previsto adeguamento della legge sul CO₂ deve in particolare garantire il mantenimento della corretta attuazione dell'accordo sul collegamento dei sistemi per lo scambio delle quote di emissione tra la Svizzera e l'UE anche dopo il 2020.

6 Aspetti giuridici

6.1 Costituzionalità e legalità

6.1.1 Proroga dei termini delle agevolazioni fiscali per il gas naturale, il gas liquido e i biocarburanti

La modifica della LIOM si basa sugli articoli 86 e 131 capoverso 1 lettera e nonché 2 Cost. (RS 101), che conferisce alla Confederazione la competenza per riscuotere un'imposta speciale di consumo sui carburanti.

La modifica della LPAmb si basa sull'articolo 74 capoverso 1 Cost., secondo cui la Confederazione emana prescrizioni sulla protezione dell'uomo e del suo ambiente naturale da effetti nocivi o molesti.

L'obbligo di omologazione, che il Consiglio federale può introdurre se necessario, limita la libertà economica secondo l'articolo 27 Cost. Questa limitazione è ammessa alle condizioni dell'articolo 36 Cost. A tal fine, l'articolo 35d LPAmb costituisce la base legale necessaria (art. 36 cpv. 1 Cost.). Devono essere protetti gli interessi ecologici e sociali a sostegno dei criteri di omologazione. Vi è dunque un sufficiente interesse pubblico a limitare la libertà economica (art. 36 cpv. 2 Cost.). Anche la condizione della proporzionalità (art. 36 cpv. 3 Cost.) è data: l'obbligo di omologazione è adeguato a contrastare la messa in circolazione di combustibili e carburanti discutibili sul piano ecologico e sociale. Esso può essere introdotto soltanto se misure meno severe, ovvero la combinazione di imposizione/agevolazione fiscale secondo la LIOm, non funzionassero più. Infine, alla luce degli interessi messi in discussione, anche il rapporto tra scopo e mezzi fornisce una limitazione.

6.1.2 Modifica della legge sul CO₂

Le basi costituzionali sulle quali si fonda la revisione totale della legge sul CO₂ sono date dagli articoli 74 (protezione dell'ambiente) e 89 (politica energetica) della Costituzione federale. L'articolo 74 impone alla Confederazione di emanare prescrizioni sulla protezione dell'uomo e del suo ambiente naturale da effetti nocivi o molesti, mentre l'articolo 89 dispone che la Confederazione emani prescrizioni sul consumo energetico d'impianti, veicoli e apparecchi e promuova lo sviluppo di tecniche energetiche, in particolare nel settore del risparmio energetico e delle energie rinnovabili. La legge sul CO₂ mira ad attenuare i cambiamenti climatici che generano effetti nocivi o molesti ai sensi dell'articolo 74 Cost.

6.2 Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera

6.2.1 Proroga dei termini delle agevolazioni fiscali per il gas naturale, il gas liquido e i biocarburanti

Compatibilità con GATT-OMC

Le agevolazioni fiscali per il gas naturale, il gas liquido e i biocarburanti mirano alla diminuzione degli inquinanti atmosferici in Svizzera e la riduzione dei gas a effetto serra a livello mondiale; si tratta dunque di una misura unilaterale a protezione (anche) di beni extraterritoriali. I maggiori accordi OMC, soprattutto l'Accordo del 15 aprile 1994 che istituisce l'Organizzazione mondiale del commercio (GATT 1994; RS 0.632.20), non disciplinano espressamente l'autorizzazione di provvedimenti extraterritoriali. Anche la giurisprudenza degli organi di risoluzione delle controversie dell'OMC non è chiara su questa questione.

La promozione della produzione di carburanti neutrali sotto il profilo del CO₂ con cui dovrebbe venir ridotto il gas a effetto serra, mira alla tutela dell'atmosfera terrestre, riconosciuta come un bene da proteggere e che rientra nella normativa d'eccezione dell'articolo XX lettera g GATT 1994. La tutela extraterritoriale di tali beni («Global Commons») viene consentita, almeno secondo la letteratura. Tuttavia non è possibile attualmente affermare se un'agevolazione fiscale per il gas naturale o il gas liquido oppure per i biocarburanti come prevista negli articoli 12a e 12b LIOM sia problematica dal profilo delle normative OMC.

La questione della conformità con l'OMC si pone in particolare all'articolo 12b capoverso 1 LIOM. In questa disposizione sono illustrate le esigenze ecologiche e sociali in caso di trattamento differenziato di prodotti altrimenti analoghi. Questa disparità si ritrova unicamente nel metodo e nella procedura di fabbricazione e rientra quindi nell'ambito dei cosiddetti «process and production methods» (PPMs). I principali accordi OMC non disciplinano le condizioni dei PPMs. Sinora, nella loro giurisprudenza, gli organi di risoluzione delle controversie dell'OMC hanno rifiutato di considerare i PPMs come un criterio importante per il trattamento fiscale differenziato di prodotti altrimenti analoghi a livello fisico. Mentre una fiscalità più vantaggiosa del gas naturale, del gas liquido e del biogas impiegati come carburante rispetto alla benzina fossile e l'olio Diesel dovrebbe poter essere autorizzata in virtù dell'articolo XX lettera g GATT 1994, la fiscalità differenziata sulla base di esigenze ecologiche e sociali risulta essere problematica da un punto di vista giuridico dell'OMC.

Per un'impostazione della LIOM il più conforme possibile al diritto dell'OMC è fondamentale che l'imposizione differenziata dei biocarburanti sia assolutamente neutra dal punto di vista della provenienza e che non sia applicata in modo discriminante. Un'imposizione differenziata non deve condurre di fatto a una preferenza (anche indiretta) dei prodotti indigeni. Il solo paradigma per un'impostazione concreta della legge è la riduzione dell'inquinamento ambientale.

Obblighi unilaterali

Il Consiglio federale è autorizzato a concedere ai Paesi in sviluppo preferenze generali sui dazi della tariffa d'uso e determina le merci ed i Paesi beneficianti di preferenze tariffali. Esso stabilisce le aliquote dei dazi come anche, ove occorra, le condizioni di abbassamento dei dazi (art. 1 cpv. 1 e 2 cpv. 1 del decreto sulle preferenze tariffali, RS 632.91).

6.2.2 Modifica della legge sul CO₂

La legge sul CO₂ concretizza sul piano nazionale gli impegni che la Svizzera ha assunto nei confronti della comunità internazionale ratificando la Convenzione sul clima dell'ONU e l'Accordo di Parigi. Con la revisione parziale della legge sul CO₂ si terrebbe inoltre conto dell'Accordo con l'UE sul collegamento dei sistemi per lo scambio di quote di emissione.

6.3 Subordinazione al freno alle spese

Le modifiche di legge proposte non causano spese supplementari subordinate al freno alle spese.

6.4 Forma dell'atto

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

6.5 Delega di competenze legislative

Secondo l'articolo 164 capoverso 2 Cost., le competenze normative possono essere delegate mediante legge federale, sempre che la Costituzione federale non lo escluda. Oggetto della norma di delega è descrivere la portata e i principi della normativa delegata. Qui di seguito si riportano gli articoli che contengono norme di delega di competenze legislative che oltrepassano la competenza generale di esecuzione.

6.5.1 Modifica della legge federale sull'imposizione degli oli minerali

Art. 12b cpv. 3

L'attuazione di un criterio volto a garantire la sicurezza alimentare presenta diverse difficoltà. Al momento la legge non può introdurre questa esigenza. Per questo motivo si limita a dare la possibilità al Consiglio federale di introdurre il criterio in data ulteriore.

Art. 12b cpv. 4

Con la delega al Consiglio federale della competenza di stabilire l'entità dell'agevolazione fiscale la legge crea la necessaria flessibilità affinché si tenga conto dell'evoluzione del mercato e si possano evitare sussidi non voluti con questa misura.

Art. 12c cpv. 4

La legge conferisce al Consiglio federale la competenza per prevedere la semplificazione della procedura di verifica purché sia garantito che le esigenze siano soddisfatte.

Art. 12e cpv. 2

La promozione fiscale dei carburanti ecologici deve essere neutra dal profilo delle finanze della Confederazione. Pertanto le minori entrate verranno compensate da

una maggiore imposizione sulla benzina e l'olio Diesel. Per poter garantire la neutralità dei proventi il Consiglio federale adegua periodicamente all'evoluzione dei quantitativi le aliquote d'imposta per la benzina e per l'olio Diesel.

6.5.2 Modifica della legge sul CO₂

Art. 3 cpv. 1bis

La legge delega al Consiglio federale la competenza di stabilire obiettivi intermedi per raggiungere l'obiettivo di riduzione al fine di tener conto degli sviluppi a breve termine e del progresso tecnologico. È probabile che il Consiglio federale si baserà su un percorso di abbattimento lineare indicativo delle emissioni per il periodo tra il 2010 e il 2030.

Art. 10 cpv. 4

Il nuovo capoverso 4 precisa che i valori obiettivo di cui ai capoversi 1 e 2 si rivolgono ai veicoli omologati secondo il ciclo di guida NEDC. Affinché non vi sia un improvviso inasprimento a sfavore di fabbricanti e importatori questo capoverso prevede che il Consiglio federale corregga questi valori obiettivo computando gli effetti del nuovo metodo di misurazione WLTP sui valori di CO₂ misurati e stabilisca a livello di ordinanza obiettivi equivalenti da rispettare con i valori misurati secondo il metodo WLTP. Nella delega della competenza rientra anche la definizione della procedura di conversione dei valori obiettivo. Analogamente ai regolamenti dell'UE (Regolamento [UE] 2019/631) la conversione deve essere ponderata mediante una procedura tecnica di modo che risultino prestazioni di riduzione paragonabili. In particolare deve figurare il rapporto tra i valori misurati secondo il metodo NEDC e i valori dei veicoli immatricolati per la prima volta secondo il metodo WLTP. In questo modo è possibile tener conto del fatto che attualmente non vi sono misurazioni sufficienti con il metodo WLTP per determinare concretamente dei relativi valori obiettivo.

Art. 18 cpv. 1

La determinazione del Cap è un compito tecnico e deve essere stabilito tenendo conto delle norme UE. La delega al Consiglio federale è pertanto sensata. Esso tiene conto dell'obiettivo di riduzione di cui all'articolo 3 e delle normative internazionali paragonabili.

Art. 48a cpv. 2

Poiché le esigenze internazionali dei certificati di riduzione delle emissioni ai sensi dell'Accordo di Parigi devono essere ancora negoziate, non è ancora chiaro se i certificati correnti secondo il Protocollo di Kyoto sono ancora sufficienti su questo punto. Pertanto viene conferita al Consiglio federale la competenza limitare a livello di ordinanza il trasferimento dei certificati di riduzione delle emissioni.

6.5.3 Modifica della legge sulla protezione dell'ambiente

Art. 35d cpv. 1 e 3

Poiché alle condizioni di mercato attuali l'introduzione immediata di una norma di omologazione sarebbe sproporzionata, la legge rinuncia a sottoporre all'obbligo di omologazione i biocarburanti e i biocombustibili. Il Consiglio federale può introdurre un obbligo di omologazione nel caso in cui le condizioni di mercato cambiassero e grandi quantità di biocarburanti e biocombustibili che non corrispondono alle esigenze ecologiche e sociali previste dalla legge fossero immessi sul commercio. In questo modo il Consiglio federale può reagire rapidamente ai mutamenti. La legge trasferisce inoltre al Consiglio federale la competenza di emanare le necessarie prescrizioni per l'attuazione dell'obbligo di omologazione.