

Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni DATEC

Ufficio federale dell'energia UFEDivisione Efficienza energetica e energie rinnovabili

Novembre 2015

Rapporto esplicativo concernente la modifica dell'ordinanza sulla riduzione delle emissioni di CO₂ (ordinanza sul CO₂; RS 641.711)

Indice

1.	Situazione iniziale	1
2.	Aspetti principali del progetto di revisione	1
3.	Ripercussioni finanziarie, sul personale e ad altri livelli per la Confederazione e i Cantoni	3
4.	Ripercussionisull'economia, sull'ambiente e sulla società	3
5.	Commento ai singoli articoli	4

1. Situazione iniziale

La revisione dell'ordinanza sulla riduzione delle emissioni di CO₂ (ordinanza sul CO₂; RS 641.711) prevede diversi adeguamenti che tengono conto sia delle raccomandazioni conclusive formulate dal Controllo federale delle finanze (CDF) nell'ambito della valutazione «Il Programma Edifici della Confederazione e dei Cantoni. Valutazione dell'organizzazione del programma» del marzo 2013¹ sia dell'invito della Delegazione delle finanze delle Camere federali (DelFin) ad attuarle². Tra le raccomandazioni del CDF figurano le seguenti proposte:

- fusione della parte A e della parte B del Programma Edifici;
- finanziamento del Programma Edifici attraverso contributi globali;
- definizione di requisiti minimi per le attività di vigilanza dei Cantoni e controllo regolare del loro rispetto;
- ripresa dei punti di forza del sistema di vigilanza dell'attuale parte A del Programma Edifici.

La presente modifica dell'ordinanza attua le raccomandazioni del CDF, entro i limiti ammessi dalla legge sul CO₂. Ciò darà ai Cantoni in tempo utile e indipendentemente dalla Strategia energetica 2050 la sicurezza necessaria per definire i rispettivi programmi di incentivazione a partire dal 2017. L'accordo programmatico ancora in essere per la parte A del Programma Edifici tra la Confederazione e la Conferenza dei direttori cantonali dell'energia (CdEN), che rappresenta i Cantoni, non verrà rinnovato. I Cantoni ne sono stati informati in occasione delle trattative per il quarto accordo programmatico del 9 gennaio 2015. Nell'ambito di quest'ultimo accordo programmatico i Cantoni potranno assumere nuovi impegni unicamente fino al 31 dicembre 2016.

Le ulteriori modifiche apportate all'ordinanza sul CO2 sono di natura prettamente redazionale.

2. Aspetti principali del progetto di revisione

2.1 Attuazione delle raccomandazioni del CDF

A partire dal 2017 i fondi provenienti dalla destinazione parzialmente vincolata degli introiti della tassa sul CO₂ verranno distribuiti ai singoli Cantoni sotto forma di aiuti finanziari globali. Verrà così semplificata la complessa separazione tra parte A e parte B del Programma Edifici, si terrà maggiormente conto della filosofia della nuova impostazione della perequazione finanziaria e della ripartizione dei compiti tra Confederazione e Cantoni (NPC) grazie a una migliore definizione dei compiti, delle competenze e delle responsabilità e si trasferirà in modo inequivocabile ai Cantoni la competenza in materia di incentivi nel settore edilizio (finanze, attuazione). Un altro obiettivo della modifica è allineare nuovamente il più possibile la procedura per la concessione dei contributi globali a quella applicata, con risultati soddisfacenti, fino al 2009. I Cantoni riceveranno pertanto ad agosto/settembre dell'anno precedente la documentazione per la presentazione della domanda (modulo della domanda, descrizione della procedura e bozza dell'accordo programmatico), che descriverà entrambe le parti.

La parte A «Risanamento energetico degli edifici» (disposizioni dettagliate nell'ordinanza sul CO₂) e la parte B «Programmi cantonali per la promozione delle energie rinnovabili, del recupero del calore residuo e dell'ottimizzazione dell'impiantistica» (disposizioni dettagliate nell'ordinanza sull'energia, OEn; RS 730.01) devono essere realizzate in un unico processo secondo il modello della parte B; le disposizioni dell'ordinanza sul CO₂ relative all'inoltro della domanda di aiuti finanziari (art. 105), al versamento dei contributi globali (art. 108), al resoconto (art. 110) e alla restituzione dei mezzi finanziari inutilizzati (art. 111) vengono pertanto allineate all'attuale ordinanza sull'energia.

¹ vgl. http://www.efk.admin.ch/images/stories/efk_dokumente/publikationen/evaluationen/Evaluationen%20(42)/12472BE.pdf (solo tedesco)

² Lettera della DelFin del 13 agosto 2013 e del 15 agosto 2014 al Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni (DATEC)

La revisione dell'ordinanza prevede inoltre che l'Ufficio federale dell'energia (UFE) firmi un accordo programmatico con ogni singolo Cantone. Tale accordo sarà in linea di massima uguale per tutti i Cantoni e descriverà l'obiettivo del programma, i suoi principi, gli obblighi della Confederazione e del Cantone, il controlling e la comunicazione (art. 106 dell'ordinanza sul CO₂).

Ai fini di una chiara suddivisione dei compiti, in futuro saranno i Cantoni a fissare le aliquote dei contributi per ogni singola misura, basandosi sulle aliquote minime contenute nel modello d'incentivazione armonizzato dei Cantoni (ModIncArm) di volta in volta valido (dal 2017: versione 20153). Diversamente da quanto previsto nell'attuale accordo programmatico con la CdEN, gli aiuti finanziari globali non saranno più versati a una rappresentanza dei Cantoni bensì direttamente ai Cantoni che ne hanno fatto domanda. La quota del contributo globale destinata alle misure di cui all'articolo 34 capoverso 1 lettera a della legge sul CO₂ (minimo due terzi dei proventi annuali a destinazione vincolata) viene stabilita sulla base dell'efficacia del programma cantonale (art. 107 dell'ordinanza sul CO₂). L'efficacia del programma si valuta dagli effetti computabili della misura raggiunti con ogni franco d'incentivazione investito e secondo il numero di abitanti del Cantone. Per avere diritto a un contributo globale da destinare a misure di cui all'articolo 34 capoverso 1 lettera a della legge sul CO2, un Cantone deve soddisfare le condizioni previste all'articolo 104 dell'ordinanza sul CO2: il contributo accordato deve essere utilizzato per provvedimenti di risanamento energetico di edifici già esistenti dotati di impianto di riscaldamento (in particolare per il miglioramento dell'isolamento termico dell'involucro degli edifici) che contribuiscano efficacemente alla riduzione delle emissioni di CO2; deve inoltre garantire un'attuazione armonizzata con gli altri Cantoni. Gli aiuti finanziari globali vengono concessi senza che il Cantone metta a disposizione un proprio credito, diversamente da quanto previsto nel caso delle misure di cui all'articolo 34 capoverso 1 lettera b della legge sul CO2.

Dato il versamento diretto degli aiuti finanziari ai singoli Cantoni e il conseguente trasferimento della responsabilità, è possibile entrare in modo più mirato nel merito dei requisiti e della situazione di ogni Cantone. Ogni Cantone può definire liberamente il proprio programma di incentivazione. Per permettere un'attuazione armonizzata dei diversi programmi d'incentivazione cantonali (art. 34 cpv. 2 lett. a della legge sul CO₂) la Confederazione intende definire insieme ai Cantoni un programma base di riferimento per i singoli accordi programmatici, che si dovrà basare sul ModIncArm 2015 elaborato insieme da UFE e Cantoni.

Per poter accordare annualmente gli incentivi attraverso un unico processo è necessario che la descrizione della procedura illustri il quadro per l'attribuzione dei fondi destinati a tutte le misure indicate all'articolo 34 capoverso 1 della legge sul CO₂ (lettere a e b) e che si possa concludere un solo accordo programmatico per entrambe le parti. Se un Cantone richiede contributi globali soltanto per una delle due parti, l'accordo programmatico verrà adeguato di conseguenza. È importante trattare la parte A e la parte B in un unico processo in quanto esse sono tra loro dipendenti sul piano budgetario (minimo 2/3 vengono destinati alla parte A, massimo 1/3 alla parte B). Ciò significa che il Cantone può tenere una contabilità unica. In tal modo si terrebbe inoltre conto del fatto che entrambe le parti del programma incentivano misure energetiche per lo stesso oggetto; una suddivisione del processo non sarebbe pertanto ragionevole.

L'entrata in vigore della modifica dell'ordinanza è prevista per il 1° agosto 2016. I Cantoni potranno quindi richiedere aiuti finanziari globali per il 2017 entro e non oltre il 31 ottobre 2016 (cfr. art. 105 dell'ordinanza sul CO₂). Con i Cantoni che hanno presentato domanda la Confederazione entrerà in trattativa per la firma di un accordo programmatico. Fintanto che non vi sarà chiarezza sul primo pacchetto di misure della Strategia energetica 2050, tutti gli accordi programmatici avranno durata annuale.

L'indennizzo dei costi di esecuzione deve essere adeguato nell'ambito della contemporanea revisione dell'OEn. Secondo le disposizioni attualmente in vigore l'esecuzione della parte A viene indennizzata con un importo massimo pari al 6,5% degli aiuti finanziari globali versati ai Cantoni, per la parte B invece non è stata finora corrisposta alcuna somma. Con la nuova disposizione la parte B viene parificata alla parte A (modifica dell'art. 109 dell'ordinanza sul CO2 e nuovo art. 17 cpv. 6 OEn). Dovranno inoltre valere gli stessi requisiti per l'attività di vigilanza cantonale di entrambe le parti e i Cantoni avranno diritto a un indennizzo forfettario per i costi di esecuzione. L'indennizzo a forfait premia i Cantoni efficienti nell'attuazione dei programmi d'incentivazione e permette di abolire la prova

2

³ II ModIncArm 2015 è stato adottato dalla CdEN il 21 agosto 2015.

onerosa dei costi di esecuzione e i rispettivi controlli. Considerate le disposizioni di legge pressoché identiche, il resoconto sulle misure di cui all'articolo 34 capoverso 1 lettera a della legge sul CO₂ sarà uguale a quello per le misure di cui al capoverso 1 lettera b dello stesso articolo. I Cantoni dovranno pertanto redigere un unico rapporto e non più, come finora, due rapporti distinti per la parte A e B (cfr. art. 110 dell'ordinanza sul CO₂). Sulla base del ModIncArm 2015 l'UFE definirà i dati da fornire e aiuterà i Cantoni nella redazione del resoconto con strumenti adequati.

I mezzi finanziari inutilizzati devono essere restituiti secondo modalità identiche per le misure di entrambe le lettere a e b, così da permettere un unico saldo. L'articolo 111 dell'ordinanza sul CO₂ riprende quindi l'articolo 15 capoverso 5 della legge sull'energia (LEne; RS 730.0). Il nuovo articolo 111a fa chiarezza su come vengono utilizzati i mezzi finanziari restituiti.

2.2 Ulteriori modifiche

Altre modifiche apportate all'ordinanza sul CO₂ consistono in precisazioni linguistiche (cfr. art. 9 cpv. 5 e art. 69 cpv. 2^{bis}) nonché in correzioni dei rimandi ad atti dell'UE (cfr. art. 135 lett. d^{bis} e allegato 9) e dei fattori di emissione di CO₂ (cfr. allegato 10).

3. Ripercussioni finanziarie, sul personale e ad altri livelli per la Confederazione e i Cantoni

La modifica proposta non avrà ripercussioni finanziarie sulla Confederazione. Le misure di incentivazione del Programma Edifici e l'indennizzo per le spese di esecuzione continueranno ad essere finanziati interamente attraverso la tassa sul CO₂ (cfr. art. 132 dell'ordinanza sul CO₂), più precisamente attraverso la destinazione parzialmente vincolata dei suoi proventi.

Con la presente revisione la responsabilità per l'attuazione e per gli aspetti finanziari di entrambe le parti del Programma Edifici passerà dalla CdEN ai singoli Cantoni. Questi ultimi saranno responsabili del finanziamento, dovranno garantire una sufficiente domanda ed eseguiranno il controlling; risponderanno inoltre per gli impegni eccedentari. Rispetto ad oggi si prevede un leggero aumento dell'onere per il controlling per le misure della parte B. A titolo di indennizzo delle spese di esecuzione i Cantoni riceveranno un forfait pari al 5 % dei mezzi federali da essi attribuiti (cfr. art. 109 dell'ordinanza sul CO₂).

Con il nuovo sistema le misure d'incentivazione cantonali per l'involucro degli edifici (ad es. il bonus per gli interventi di risanamento generale) potranno essere nuovamente sovvenzionate con contributi globali. Dal 2010 esse non possono più essere computate ai singoli Cantoni per effetto dell'accordo programmatico con la CdEN.

L'attuale accordo programmatico tra la Confederazione e la CdEN, che rappresenta i Cantoni, per la parte A del Programma Edifici scade alla fine del 2016. In seguito non verrà rinnovato per effetto della riorganizzazione chiesta dal CDF.

4. Ripercussionisull'economia, sull'ambiente e sulla società

La modifica non influirà direttamente né sull'entità né sull'utilizzazione delle risorse provenienti dalla destinazione parzialmente vincolata della tassa sul CO₂ in quanto la legislazione non è cambiata. Gli effetti attesi con la realizzazione del Programma Edifici rimangono invariati.

5. Commento ai singoli articoli

5.1 Aiuti finanziari globali per il risanamento energetico degli edifici (Programma Edifici)

Art. 104 Diritto ai contributi

Nel capoverso 1 viene precisato che dietro presentazione dell'apposita domanda la Confederazione versa ai Cantoni aiuti finanziari globali di cui all'articolo 34 capoverso 1 lettera a della legge sul CO₂ per agevolare l'adozione di misure di risanamento energetico degli edifici già esistenti, in particolare di misure volte a migliorare l'isolamento termico dell'involucro degli edifici.

Il capoverso 2 prevede il versamento di aiuti finanziari globali di cui al capoverso 1 unicamente per incentivare le misure di riduzione delle emissioni di CO₂ efficaci e realizzate in modo armonizzato tra tutti i Cantoni. Sono considerate efficaci soprattutto le misure con un buon rapporto costi-benefici, effetti collaterali contenuti e un'applicazione potenzialmente elevata. Per consentire una loro realizzazione armonizzata tra i diversi Cantoni la Confederazione intende definire con questi ultimi un programma base di riferimento per i singoli accordi programmatici, basato sul modello d'incentivazione armonizzato dei Cantoni di volta in volta in vigore.

Il capoverso 2 dell'attuale ordinanza viene ripreso invariato e tramutato nel capoverso 3.

Art. 105 Domanda

Conformemente ai capoversi 1 e 2, i Cantoni devono presentare la domanda di aiuti finanziari globali all'UFE al più tardi entro il 31 ottobre dell'anno precedente a quello dell'erogazione. Nella domanda i Cantoni devono dichiarare la propria disponibilità a condurre un programma comprendente misure di cui all'articolo 104.

In agosto/settembre dell'anno precedente a quello dell'erogazione i Cantoni ricevono i documenti da presentare per la domanda, ossia il modulo della richiesta, una descrizione dei processi e una bozza dell'accordo programmatico. I documenti comprendono una descrizione di entrambe le parti A e B del Programma Edifici. La bozza dell'accordo programmatico viene discussa con ciascun Cantone sulla base della domanda inoltrata, quindi adeguata e infine firmata.

Fatta salvo un semplice adeguamento formale, il capoverso 2 dell'attuale ordinanza viene ripreso invariato e tramutato nel nuovo capoverso 3.

Art. 106 Accordo programmatico

Il capoverso 1 subisce un adeguamento prettamente formale dovuto alle modifiche dell'articolo 105 capoversi 1 e 2.

Capoverso 2: siccome d'ora in avanti l'UFE firmerà un accordo programmatico con ogni singolo Cantone, l'oggetto di tale accordo, descritto al capoverso 2 dell'articolo 106, viene modificato: l'accordo programmatico dovrà avere essenzialmente identico per tutti i Cantoni e descrivere in particolare l'obiettivo del programma, i suoi principi (tra cui il programma di incentivazione di base), gli obblighi della Confederazione e dei Cantoni, il controlling e la comunicazione.

I capoversi 3 e 4 vengono ripresi invariati dall'attuale ordinanza.

Art. 107 Ammontare dell'aiuto finanziario globale

A differenza dell'articolo 104, che mette l'accento sull'efficacia delle singole misure, l'articolo 107 sottolinea l'importanza dell'efficacia dell'intero programma cantonale ai fini della determinazione dell'entità dell'aiuto finanziario globale da versare a un determinato Cantone. L'efficacia di ogni franco di incentivazione versato viene calcolata considerando il totale delle singole misure del programma e la popolazione del Cantone interessato: maggiore è il numero di abitanti di un Cantone, maggiori sono i potenziali richiedenti e quindi anche il potenziale risparmio (efficacia). Rispetto all'attuale accordo programmatico con la CdEN sarà attribuita un'importanza maggiore all'efficacia computabile per ogni singolo Cantone (art. 34 cpv. 3 della legge sul CO₂), che potrà scegliere la combinazione di provvedimenti ad esso più consona.

Art. 108 Versamento

L'aiuto finanziario globale deve essere versato ai Cantoni annualmente.

Art. 109 Spese d'esecuzione

Il capoverso 1 fissa un indennizzo forfettario del 5 % per le spese legate all'esecuzione dell'accordo programmatico. Rispetto all'attuale regolamentazione sono due i vantaggi di una percentuale forfettaria: da una parte essa premia i Cantoni più efficienti nell'attuazione dell'accordo e, dall'altra, permette di evitare la verifica piuttosto complessa delle spese di attuazione sostenute (difficile separazione tra le attività legate all'attuazione dell'accordo e quelle ordinarie del Cantone). La riduzione dall'attuale quota massima del 6,5 % a quella forfettaria del 5 % si spiega con il fatto che d'ora in avanti i Cantoni riceveranno fondi anche per la realizzazione della parte B del Programma Edifici (parità di trattamento, fattore di aumento dei costi) e che rispetto al sistema attuale non saranno più richiesti per la parte A del Programma Edifici né l'oneroso resoconto né il coordinamento tra Confederazione, CdEN e Cantoni per il saldo delle spese di attuazione (fattore di riduzione dei costi).

Art. 110 Resoconto e verifica

Con il capoverso 1 si intende allineare il resoconto sui provvedimenti della parte A a quello sui provvedimenti per la parte B. Per la consegna del resoconto viene fissata la nuova scadenza del 31 marzo dell'anno successivo.

Art. 111 Restituzione dei mezzi finanziari non utilizzati

Il nuovo articolo 111 prevede la restituzione annuale alla Confederazione dei mezzi finanziari non utilizzati. Invece della restituzione, l'UFE può autorizzarne il riporto sulle misure da realizzare nell'anno successivo. Questa disposizione si allinea così a quella per i provvedimenti di cui all'articolo 34 capoverso 1 lettera b della legge sul CO₂.

Art. 111a Utilizzazione dei mezzi finanziari restituiti

Il nuovo articolo 111a prevede che i mezzi finanziari restituiti alla Confederazione vengano riutilizzati secondo l'articolo 104 della legge sul CO₂. Chiarisce inoltre che i mezzi restituiti ma non riutilizzati devono essere distribuiti alla popolazione e all'economia conformemente all'articolo 36 della legge sul CO₂.

Art. 112 Adempimento parziale

Il capoverso 1 prevede che in caso di adempimento lacunoso da parte dei Cantoni l'UFE possa sospendere del tutto o in parte il versamento dell'aiuto finanziario globale durante il periodo dell'accordo programmatico. Art. 146c Disposizione transitoria della modifica del...

Il capoverso 1 di questa disposizione transitoria prevede che per gli accordi programmatici di cui all'articolo 34 capoverso 1 lettera a della legge sul CO₂ conclusi prima dell'entrata in vigore della presente modifica si applichi il diritto finora vigente, con l'eccezione dell'articolo 111.

Il capoverso 2 prolunga da due a tre anni i tempi per la restituzione dei mezzi finanziari inutilizzati di accordi programmatici conclusi prima dell'entrata in vigore della presente modifica. In tal modo si tiene conto del fatto che i proprietari di edifici hanno di norma due anni di tempo per realizzare le proprie misure (eventuali posticipi possibili a causa di ritardi nel rilascio delle autorizzazioni edilizie, ecc.) e che quindi i Cantoni possono procedere al calcolo del loro saldo finale solo successivamente.

5.2 Ulteriori modifiche

Art. 9 Rapporto di monitoraggio e verifica del rapporto di monitoraggio

Il capoverso 5 è stato modificato precisando che il primo rapporto di monitoraggio e il relativo rapporto di verifica devono essere presentati all'Ufficio federale dell'ambiente (UFAM) al più tardi sei mesi dopo lo scadere dell'anno che segue l'inizio del monitoraggio: l'aggiunta della locuzione "al più tardi" chiarisce che i rapporti possono essere inoltrati anche prima dei sei mesi.

Art. 69 cpv. 2^{bis} Domanda di determinazione di un impegno di riduzione

Il capoverso 2^{bis} è stato modificato precisando che la proposta per l'obiettivo basato su provvedimenti deve essere elaborata congiuntamente a una delle organizzazioni incaricate dall'UFAM: dal momento che l'UFAM può incaricare anche più organizzazioni occorre optare per una formulazione al plurale.

Art. 135 lett. dbis Adeguamento degli allegati

L'UE aggiorna continuamente la lista dei settori ritenuti esposti a un rischio elevato di rilocalizzazione delle emissioni di carbonio. L'ultimo aggiornamento è in vigore dal 1° gennaio 2015. Poiché la nuova decisione della Commissione 2014/746/UE ha sostituito la decisione 2010/2/UE, occorre correggere il relativo rimando nell'ordinanza sul CO₂.

Il DATEC verifica regolarmente gli aggiornamenti della lista dei settori ritenuti esposti a rischio elevato di rilocalizzazione delle emissioni di carbonio nell'UE e può tenerne conto per evitare distorsioni della concorrenza rispetto al sistema europeo di scambio delle quote di emissioni (EU ETS).

Allegato 9: calcolo dei diritti di emissione da assegnare a titolo gratuito

Numero 3 Fattori di adeguamento

L'UE aggiorna continuamente la lista dei settori ritenuti esposti a un rischio elevato di rilocalizzazione delle emissioni di carbonio. L'ultimo aggiornamento è in vigore dal 1° gennaio 2015. Poiché la nuova decisione della Commissione 2014/746/UE ha sostituito la decisione 2010/2/UE, occorre correggere il relativo rimando nell'ordinanza sul CO₂.

Allegato 10: carburanti le cui emissioni di CO2 devono essere compensate

Nel quadro di un'ampia campagna di misurazione effettuata nel secondo semestre del 2013, l'Ufficio federale dell'energia (UFE) e l'Ufficio federale dell'ambiente (UFAM) hanno verificato il potere calorifico utilizzato dal 1998 nella Statistica globale dell'energia e i fattori di emissione di CO₂ applicati nell'Inventario dei gas serra per i seguenti carburanti: olio da riscaldamento extra-leggero, benzina, diesel e cherosene (UFE/UFAM 2014). I nuovi fattori di emissione di CO₂ divergono solo minimamente da quelli considerati finora.