

08.046

**Messaggio
relativo alla proroga del decreto federale sull'obbligo
di compensazione delle emissioni di CO₂
per le centrali a ciclo combinato**

del 30 maggio 2008

Onorevoli presidenti e consiglieri,

con il presente messaggio vi sottoponiamo, per approvazione, il disegno di modifica del decreto federale del 23 marzo 2007 sull'obbligo di compensazione delle emissioni di CO₂ per le centrali a ciclo combinato.

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

30 maggio 2008

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Pascal Couchepin
La cancelliera della Confederazione, Corina Casanova

Compendio

Con il decreto federale del 23 marzo 2007, le Camere federali hanno subordinato l'autorizzazione di centrali a ciclo combinato alla compensazione integrale delle emissioni di CO₂. Il decreto federale è stato posto in vigore dal Consiglio federale insieme a un'ordinanza di esecuzione il 15 gennaio 2008. I due atti rimangono in vigore fino a quando l'obbligo di compensazione delle emissioni di CO₂ delle centrali a ciclo combinato non sarà trasposto nella legge sul CO₂, ma al più tardi fino al 31 dicembre 2008. Il Consiglio federale ritiene che questo periodo di tempo non sia sufficiente per l'elaborazione di una modifica della legge sul CO₂ e per il relativo dibattito parlamentare, poiché una consultazione degli ambienti interessati è inevitabile. Il Governo propone pertanto una proroga del decreto federale non oltre la fine del 2010.

Messaggio

1 Proroga del decreto federale

1.1 Decreto federale vigente

Con il decreto federale del 23 marzo 2007¹ sulla compensazione delle emissioni di CO₂ per le centrali a ciclo combinato, il Parlamento ha imposto a determinate centrali a ciclo combinato in fase di progetto di compensare integralmente le emissioni di CO₂ da esse causate. Almeno il 70 per cento delle attività di compensazione deve essere realizzato mediante provvedimenti adottati in Svizzera. Il 30 per cento al massimo deve essere compensato con riduzioni delle emissioni all'estero.

Nel campo d'applicazione del decreto federale rientrano tutte le centrali con turbine a gas e a vapore (centrali a ciclo combinato) progettate o in fase di procedura di autorizzazione. Si tratta, conformemente alla documentazione relativa ai dibattiti del Consiglio nazionale del 20 marzo 2007² dei seguenti progetti: Chavalon (EOS), Cornaux (EOS), Monthey (Atel), Perlen (Axp) e Utzenstorf (BKW). Nel frattempo sono stati resi noti altri progetti: Ginevra (SIG) e Schweizerhalle (Axp).

Il Consiglio federale ha posto in vigore al 15 gennaio 2008 il decreto federale, contemporaneamente all'ordinanza del 21 dicembre 2007³ sulla compensazione delle emissioni di CO₂ delle centrali a ciclo combinato (ordinanza). Il decreto federale e l'ordinanza rimarranno in vigore fino a quando la compensazione delle emissioni di CO₂ delle centrali a ciclo combinato non sarà disciplinata nella legge dell'8 ottobre 1999⁴ sul CO₂, ma al più tardi fino al 31 dicembre 2008.

L'ordinanza precisa quanto disposto nel decreto federale, disciplinando i requisiti, le procedure e le competenze all'interno dell'Amministrazione federale nonché la quota di certificati di emissione esteri computabili. Stabilisce in particolare che le centrali a ciclo combinato possono essere autorizzate soltanto se è stato concluso un contratto legalmente valido sulla compensazione delle emissioni di CO₂ tra l'Ufficio federale dell'ambiente e il gestore della centrale a ciclo combinato.

Gli ambienti interessati hanno avuto l'opportunità di esprimersi sul disegno di ordinanza. L'indagine conoscitiva si è protratta dal 28 settembre al 31 ottobre 2007.

1.2 Trasposizione del decreto federale nella legge sul CO₂

Il 4 ottobre 2007 le Camere federali hanno accolto la mozione 07.3141 del 20 marzo 2007 della Commissione dell'ambiente, della pianificazione del territorio e dell'energia del Consiglio degli Stati che proponeva al Consiglio federale una modifica della legge sul CO₂, modifica che dovrà sostituire il decreto federale al più tardi entro il 1° gennaio 2009. Il Consiglio federale ha già dichiarato di essere disposto ad

1 RS 641.72

2 Boll. Uff. 2007 N 399

3 RS 641.721

4 RS 641.71

accogliere la mozione, sottolineando nella sua risposta i tempi ristretti per iscrivere l'obbligo di compensazione nella legge.

Per trasporre in tempo utile il decreto federale nella legge sul CO₂, la votazione finale relativa alla modifica di tale legge avrebbe dovuto avvenire entro la sessione estiva 2008. Solo così l'integrazione avrebbe potuto essere posta in vigore in tempo utile, scaduto il termine di referendum di tre mesi. Questa procedura non sarebbe tuttavia appropriata, in quanto non permetterebbe di coinvolgere gli ambienti interessati. Vista l'importanza materiale del progetto, tale coinvolgimento è senz'altro opportuno. Il Consiglio federale sottoporrà perciò al Parlamento la trasposizione del decreto federale nella legge sul CO₂ in un messaggio separato previa consultazione degli ambienti interessati.

1.3 Modifica del decreto federale

Dato che la modifica della legge sul CO₂ non entrerà in vigore il 1° gennaio 2009, si pone il problema della proroga del decreto federale. Senza una proroga si aprirebbe un vuoto giuridico tra la scadenza del decreto federale e l'entrata in vigore della modifica della legge sul CO₂. Durante questo lasso di tempo le centrali a ciclo combinato potrebbero essere autorizzate senza alcun obbligo di compensazione delle loro emissioni di CO₂. Non verrebbe in tal modo attuata la volontà del Parlamento secondo cui i gestori di centrali devono adempiere al loro obbligo di compensazione delle emissioni causate. Al loro posto, dovrebbe essere la Confederazione, quale parte contraente del Protocollo di Kyoto, ad assumersi la compensazione delle emissioni di CO₂. Queste emissioni graverebbero notevolmente sul bilancio dei gas serra svizzero e rischierebbero di compromettere fortemente l'osservanza degli obiettivi di riduzione stabiliti per la Svizzera conformemente al Protocollo di Kyoto e alla legge sul CO₂. Ad esempio, l'esercizio di una centrale con una potenza di 400 megawatt, come quella progettata a Chavalon, provoca annualmente l'emissione di 0,7 milioni di tonnellate di CO₂.

Con la modifica proposta, la validità del decreto federale viene prorogata almeno fino all'entrata in vigore delle disposizioni sancite nella legge sul CO₂, ma al massimo fino al 31 dicembre 2010. Onde evitare un vuoto giuridico, la modifica del decreto federale proposta deve entrare in vigore il 1° gennaio 2009. Affinché ciò sia garantito, l'entrata in vigore deve essere decisa dalle Camere federali.

2 Spiegazioni

L'articolo 2 capoverso 3 modificato definisce la nuova durata di validità del decreto federale, che sarà in vigore al più tardi fino al 31 dicembre 2010. La proroga massima di due anni è appropriata, in quanto concede il tempo sufficiente per la conclusione dei dibattiti parlamentari riguardanti la revisione della legge sul CO₂. Qualora la modifica della legge sul CO₂ entrasse in vigore prima del 31 dicembre 2010, essa sostituirebbe automaticamente il decreto federale.

Onde evitare una lacuna normativa, il decreto federale prevede l'entrata in vigore della modifica a decorrere dal 1° gennaio 2009.

3 Ripercussioni

3.1 Ripercussioni finanziarie e sul personale

La proroga proposta del decreto federale non sospende la regolamentazione vigente. Non si prevedono pertanto ripercussioni dirette sulle finanze e sul personale.

3.2 Attuabilità

La proroga del decreto federale mantiene una normativa esistente in vigore per un periodo determinato e non prevede quindi nuove disposizioni legali che comportano nuovi compiti esecutivi.

3.3 Altre ripercussioni

Dato che il progetto non muta la situazione giuridica attuale, non si attendono altre ripercussioni.

4 Relazione con il diritto europeo

Il diritto CE non prevede alcun obbligo di compensazione per le emissioni di CO₂ delle centrali a ciclo combinato. Conformemente al diritto CE vigente, le nuove centrali a ciclo combinato sono soggette alla direttiva 2003/87/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 ottobre 2003, che istituisce un sistema per lo scambio di quote di emissioni dei gas a effetto serra nella Comunità e che modifica la direttiva 96/61/CE del Consiglio, che istituisce un sistema per lo scambio di quote di emissioni⁵. La sua attuazione spetta agli Stati membri che trattano in maniera diversificata le emissioni provocate dalle nuove centrali a gas. Tendenzialmente, gli Stati che producono energia elettrica ad alta intensità di CO₂ prevedono un'attribuzione di diritti d'emissione molto più ampia che non gli Stati che emettono CO₂ in misura minore. In Germania, Paese che produce gran parte dell'energia dal carbone, i diritti di emissione vengono attribuiti gratuitamente alle nuove centrali a gas, mentre le nuove centrali a gas in Svezia devono aggiudicarsi tali diritti all'asta, in particolare se non utilizzano il calore disperso. L'attribuzione avviene a partire da una riserva per nuovi emettitori che ogni Stato membro stabilisce nell'ambito del piano nazionale di allocazione.

Conformemente alla proposta del 23 gennaio 2008⁶ avanzata dalla Commissione europea per la modifica della direttiva 2003/87/CE, per il settore energetico di tutta l'UE è prevista un'aggiudicazione all'asta di tutti i diritti di emissione a partire dal 2013. L'attribuzione gratuita di diritti di emissione in altri settori dovrà essere gradualmente soppressa.

⁵ GU L 275 del 25.10.2003, pp. 32–46.

⁶ COM(2008) 16 definitivo, scaricabile al seguente indirizzo Internet:
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0016:FIN:IT:PDF>

5 Rapporto con il programma di legislatura

Nel messaggio sul programma di legislatura 2007–2011⁷ il progetto non è menzionato quale oggetto separato, ma quale componente della modifica della legge sul CO₂, al fine di definire obiettivi di riduzione e provvedimenti per ridurre le emissioni di gas a effetto serra e per i necessari adeguamenti ai cambiamenti climatici. Tuttavia, per ragioni di tempo il progetto relativo al decreto federale ha dovuto essere anticipato.

6 Aspetti giuridici

6.1 Costituzionalità e legalità

Il vigente decreto federale sulla compensazione delle emissioni di CO₂ delle centrali a ciclo combinato si fonda sull'articolo 29 capoverso 2 della legge del 13 dicembre 2002⁸ sul Parlamento e si riferisce a progetti concreti di centrali (cfr. n. 1.1 secondo paragrafo).

6.2 Forma dell'atto

Il decreto federale vigente costituisce un atto unico secondo l'articolo 29 capoverso 2 della legge sul Parlamento. In base al principio del parallelismo formale, la forma giuridica del decreto federale è applicata anche alla sua proroga.

⁷ FF 2008 597 646

⁸ RS 171.10