



13 gennaio 2010

Modifica dell'ordinanza sul CO₂

Risultati dell'indagine conoscitiva

1 Indagine conoscitiva

Il 12 giugno 2009 le Camere federali hanno approvato una modifica parziale della legge sul CO₂. Dal 2010 e per un periodo di 10 anni, verranno impiegati un massimo di 200 milioni di franchi dei proventi della tassa CO₂ applicata ai combustibili per finanziare misure con cui ridurre efficacemente le emissioni di CO₂ degli edifici. Almeno due terzi dei mezzi finanziari sono destinati alla promozione di risanamenti energetici di edifici abitativi e amministrativi esistenti. Questi aiuti finanziari globali dovranno essere versati sulla base di un accordo programmatico stipulato con i Cantoni. Al massimo un terzo di questi mezzi dovrà essere impiegato per la promozione delle energie rinnovabili, del recupero del calore residuo e della tecnica degli edifici. Questi aiuti finanziari saranno versati ai Cantoni sotto forma di contributi globali ai sensi della legge sull'energia.

Con la modifica dell'ordinanza sul CO₂ vengono da un lato stabilite le modalità di attuazione per la promozione del risanamento energetico degli edifici (involucro edilizio, secondo l'art. 10 cpv. 1^{bis} lett. a della legge sul CO₂); dall'altro vengono precisate e adeguate sul piano redazionale alcune disposizioni vigenti (art. 1, 2, 3, 11, 12 e 29) per tenere conto delle esperienze maturate nell'applicazione della normativa esistente.

Il 28 ottobre 2009 il DATEC ha avviato un'indagine conoscitiva sulla modifica dell'ordinanza sul CO₂. Su richiesta della Conferenza dei direttori cantonali dell'energia (EnDK), che rappresentava i Cantoni, il termine per l'inoltro dei pareri è stato prorogato di un mese, a fine dicembre 2009.

Parallelamente, l'UFAM e l'UFE hanno condotto trattative con l'EnDK in merito ai contenuti dell'accordo programmatico. Al termine delle trattative, a fine novembre 2009, è stata trasmessa ai direttori cantonali dell'energia una bozza di accordo programmatico. I contenuti dell'accordo devono essere armonizzati con le modifiche dell'ordinanza sul CO₂. Nel quadro dell'indagine conoscitiva i Cantoni hanno inoltrato proposte di modifica in tal senso.

2 Panoramica dei pareri inoltrati

	invitati	pareri inoltrati
Cantoni e conferenze cantonali	30	27
Associazioni nazionali di Città, Comuni e regioni di montagna	6	2
Associazioni nazionali mantello dell'economia	8	4
Altre organizzazioni e istituzioni	20	26
Totale	64	59

3 Commenti generali

3.1 *Commenti generali in merito all'adeguamento dell'ordinanza sul CO₂ (art. 1, 2, 3, 11, 12 e 29)*

Nei 59 pareri inoltrati non ci si è espressi o ci si è espressi positivamente sulle modifiche redazionali proposte negli articoli 1, 2, 3, 11 e 29 dell'ordinanza. Pertanto, tutti i partecipanti all'indagine conoscitiva concordano con gli adeguamenti redazionali proposti.

L'unico punto criticato è la precisazione aggiunta all'articolo 12 secondo la quale un adeguamento dell'obiettivo di emissione comporta anche la modifica della quota dei diritti di emissione. VSEI e USAM dubitano che esistano le basi normative necessarie e ritengono che l'assenza di indicazioni sui termini, l'entità della revoca e il risarcimento delle spese generi un'incertezza giuridica inaccettabile. Per questi motivi, respingono la precisazione proposta. Le FFS chiedono di riformulare la disposizione in quanto è difficile comprendere il meccanismo di adeguamento dell'obiettivo di emissione senza disporre di informazioni più approfondite. Inoltre, Costruzione Svizzera rileva che le aziende interessate devono essere informate per tempo su un'eventuale revoca dei diritti di emissione.

3.2 Commenti generali in merito alle disposizioni sul programma Edifici (art. 28a – h)

La maggior parte dei partecipanti si è espressa in termini globalmente positivi sulle proposte di modifica dell'ordinanza. Le osservazioni dettagliate sulle singole disposizioni sono riassunte al capitolo 4.

Le osservazioni generali dei partecipanti concernono soprattutto due aspetti: la tecnica degli edifici e l'impiego dei mezzi.

a. Tecnica degli edifici

Ha generato incertezza il fatto che nell'ordinanza fosse necessario precisare unicamente l'attuazione dell'articolo 15^{bis} capoverso 1 lettera a.. Alcuni partecipanti (Costruzione Svizzera, Economie Suisse, GSCI, Hotellerie Suisse, ISOLSUISSE, USAM, Suissetec, Swissmem, USIE) hanno chiesto che la tecnica degli edifici fosse menzionata esplicitamente nell'ordinanza sul CO₂. Costruzione Svizzera, Greenpeace, Hausverein e WWF auspicano almeno un'esplicitazione secondo cui la promozione delle energie rinnovabili, del recupero del calore residuo e della tecnica degli edifici è sostenuta con contributi globali versati ai Cantoni ai sensi della legge sull'energia. GNI e GSGL hanno proposto che l'accordo programmatico obblighi i Cantoni a mettere a disposizione mezzi sufficienti per promuovere le energie rinnovabili, il recupero del calore residuo e la tecnica degli edifici.

b. Impiego dei mezzi

Economie Suisse, USIE e USAM hanno criticato gli oneri elevati legati all'esecuzione della disposizione. Greenpeace, Hausverein, SES, USAM e WWF temono che il meccanismo proposto per la ripartizione dei mezzi induca i Cantoni a dichiarare potenziali di riduzione quanto più alti possibili. Il mezzo più efficace per evitare questa pratica è di versare i contributi in modo scaglionato: i Cantoni in grado di stanziare i contributi nei tempi più brevi dovrebbero poter chiedere all'UFAM il versamento di un ulteriore scaglione.

3.2.1 Commenti generali formulati dai Cantoni, dalle Conferenze e dai servizi cantonali

L'EnDK si è espressa basandosi sui contenuti dell'accordo programmatico sottoposto ai direttori cantonali dell'energia a fine novembre 2009. 23 Cantoni (AG, AI, AR, BE, BL, BS, FR, GL, GR, JU, LU, NE, NW, OW, SG, SH, SO, SZ, TG, UR, VD, VS, ZH) condividono pienamente il parere dell'EnDK; TI e ZG in buona parte. GE ha presentato un parere separato.

Fondamentalmente, i Cantoni (eccetto GE, TI, ZG) considerano superflua la modifica dell'ordinanza in quanto ritengono che le modalità d'attuazione devono essere disciplinate nell'accordo programmatico. Se tuttavia dei motivi plausibili rendessero necessaria una modifica, i contenuti andrebbero limitati al minimo indispensabile.

GE critica il coordinamento insufficiente tra l'accordo programmatico e la modifica dell'ordinanza. Sollecita una nuova consultazione non appena i Cantoni avranno preso conoscenza dei contenuti dell'accordo e rinuncia ad esprimersi sui singoli articoli.

FR completa il parere dell'EnDK auspicando che la Confederazione elabori una norma sui cicli di vita dei singoli elementi costruttivi, che dovrebbero essere considerati nella definizione dei criteri per la promozione di risanamenti di edifici.

3.2.2 Commenti generali delle associazioni nazionali dei Comuni, delle Città e delle regioni di montagna

ACS e UCS si rammaricano di non essere state coinvolte nel processo. Ritengono infatti che le Città e i Comuni abbiano un ruolo determinante nell'attuazione della politica energetica. È quindi inaccettabile aver ignorato l'approccio tripartito (Confederazione, Cantoni, Città/Comuni) che finora è risultato efficace.

3.2.3 Commenti generali delle associazioni mantello nazionali dell'economia

Le associazioni mantello nazionali dell'economia, le organizzazioni dei datori di lavoro e quelle dei lavoratori concordano fundamentalmente con le proposte di modifica dell'ordinanza sul CO₂. I commenti dettagliati sono riportati al capitolo 4.

3.2.4 Commenti generali delle altre organizzazioni e istituzioni

Anche le altre organizzazioni e istituzioni sono d'accordo in linea di massima con le proposte di modifica dell'ordinanza.

I commenti generali vertono soprattutto su due aspetti: l'integrazione nel processo di elaborazione dell'accordo programmatico e la presa in considerazione delle misure per migliorare l'efficienza elettrica.

CENTRE PATRONAL, FRI, greenpeace, Hausverein, SES, uspi e WWF chiedono di essere coinvolti nel processo di elaborazione dell'accordo programmatico tra la Confederazione e i Cantoni o perlomeno che venga condotta una consultazione supplementare sui contenuti dell'accordo.

Greenpeace, GSIG, Hausverein, SES, Swissmem e WWF auspicano inoltre che le condizioni per l'ottenimento degli aiuti finanziari non poggino esclusivamente sull'effetto di riduzione sulle emissioni di CO₂. Grazie al consumo più efficiente di elettricità, infatti, la Svizzera non sarà più costretta ad aumentare le importazioni di elettricità ad alta intensità di CO₂ o potrà rinunciare alla costruzione di centrali termiche a combustibili fossili. Per questo motivo, le organizzazioni summenzionate ritengono che la promozione di misure che riducono il consumo di elettricità contribuisca al raggiungimento degli obiettivi di protezione climatica.

CENTRE PATRONAL, FRI e uspi temono che il coordinamento tra l'UFAM e l'UFE non funzioni e sottolineano che l'efficienza del programma non deve risultare compromessa.

ASIG critica l'elenco dei destinatari in quanto contiene errori.

4 Commenti dettagliati

4.1 Diritto ai contributi (art. 28a)

I Cantoni auspicano che nell'articolo 28a si precisi che tutti gli edifici privati e pubblici riscaldati hanno diritto a contributi, indipendentemente dal tipo di impianto in dotazione. Vogliono infatti assicurarsi che anche gli edifici pubblici quali scuole e piscine possano beneficiare di aiuti finanziari e che gli edifici riscaldati con fonti energetiche rinnovabili non ne siano esclusi.

economiesuisse, TVS e Swissmem chiedono che anche gli edifici industriali e commerciali riscaldati possano beneficiare di aiuti finanziari.

USC constata che gli stabili aziendali agricoli sono considerati «edifici commerciali» e che pertanto possono beneficiare di aiuti finanziari.

AEE, Greenpeace, Hausverein, SES, SMV, ZH (città), UCS e WWF auspicano che i risanamenti di grande portata vengano sostenuti maggiormente in quanto un risanamento totale è molto più opportuno di singoli interventi. Greenpeace, Hausverein, SES, SMV e WWF suggeriscono una consulenza energetica quale presupposto per l'ottenimento di aiuti finanziari. Greenpeace, Hausverein, SES e

WWF vorrebbero che anche il Certificato energetico cantonale degli edifici (CECE) o altre offerte consulenziali diano diritto a contributi. Ritengono che anche i nuovi immobili sostitutivi dovrebbero poter beneficiare di aiuti finanziari in quanto rappresentano spesso la soluzione più opportuna.

4.2 Domanda (art. 28b)

Tutti i Cantoni, eccetto TI, chiedono lo stralcio definitivo dell'articolo 28b. Poiché per legge i Cantoni hanno diritto al versamento di aiuti finanziari, l'obbligo di presentare una domanda in tal senso viene a cadere.

ACS, UCS e ZH (città) chiedono maggiori ragguagli sulle misure d'accompagnamento previste e vogliono sapere come i Cantoni intendono coinvolgere le Città e i Comuni nell'attuazione del programma di risanamento degli edifici.

SMV suggerisce di basarsi non tanto sul potenziale di riduzione del CO₂, quanto sulla superficie di riferimento energetico.

4.3 Accordo programmatico (art. 28c)

I Cantoni e HEV esigono che la durata dell'accordo sia di almeno 5 anni anziché 4. I Cantoni dubitano comunque della legalità di una limitazione temporale dell'accordo. Chiedono di aggiungere un capoverso che obblighi i Cantoni ad applicare uniformemente le aliquote stabilite.

asep suggerisce inoltre che nell'accordo programmatico vengano prescritti criteri di sostenibilità per i Cantoni e chiede che la sostenibilità della sostanza architettonica dei risanamenti finanziati venga documentata.

4.4 Ammontare degli aiuti finanziari globali (art. 28d)

I Cantoni chiedono che venga disciplinato non solo l'ammontare degli aiuti finanziari ma anche il loro impiego. Gli aiuti finanziari dovrebbero poter essere utilizzati per il versamento di contributi finanziari nonché per la copertura dei costi d'esecuzione sostenuti dal Cantone. L'ammontare degli aiuti finanziari dovrebbe orientarsi all'obiettivo programmatico stabilito e non al potenziale di riduzione del Cantone.

4.5 Versamento (art. 28e)

I Cantoni chiedono che gli aiuti finanziari siano versati ogni anno in almeno due scaglioni e auspicano che l'ordinanza sancisca che i termini concreti per il versamento sono stabiliti di comune accordo dalla Confederazione e dai Cantoni.

4.6 Rendicontazione e verifica (art. 28f)

SMV auspica che i rapporti dei Cantoni contengano indicazioni sugli importi spesi, suddivisi in base alle misure e alla destinazione d'uso dell'edificio, e che venga fatta una distinzione tra immobili residenziali abitati dai proprietari o immobili in affitto.

4.7 Adempimento insufficiente (art. 28g)

I Cantoni chiedono di aggiungere una precisazione: l'obbligo di correzione viene a cadere se il Cantone dimostra di attuare il programma in modo corretto dal punto di vista amministrativo e conformemente alle basi armonizzate adottate dai Cantoni e di non aver potuto fornire la prestazione convenuta a causa di circostanze esogene che esulano dalla sua responsabilità. Ritengono inoltre che gli importi non stanziati alla fine del periodo di validità dell'accordo programmatico devono poter essere rimborsati o compensati con pretese risultanti dall'accordo programmatico successivo. I costi legati all'accordo dovrebbero invece essere rimborsati senza riserva di restituzione o di compensazione.

I Cantoni giustificano queste richieste adducendo che possono influenzare solo parzialmente lo sfruttamento effettivo del potenziale di riduzione delle emissioni e che non possono essere ritenuti responsabili dell'insorgere di fattori esogeni.

4.8 Comitato di esperti per il programma nazionale di risanamento degli edifici (art. 28h)

I Cantoni chiedono che il comitato venga chiamato "Partnerausschuss", comitato dei partner. Detto comitato dev'essere paritetico per evitare che una parte assumi una posizione dominante e, proprio a tal fine, vi devono essere rappresentati anche specialisti indipendenti. Il numero massimo di membri va portato a 9 rispetto agli attuali 8.

Altri partecipanti chiedono che nel Comitato siano rappresentate anche altre categorie: l'edilizia (costruozionesvizzera, CENTRE PATRONAL, greenpeace, Hausverein, USAM, SES, uspi, USIE, WWF), esperti indipendenti (greenpeace, Hausverein, SES, WWF), i proprietari di immobili (costruozionesvizzera, CENTRE PATRONAL, FRI, HEV, uspi), i rappresentanti delle quattro discipline del settore degli edifici (economiesuisse, hotelleriesuisse, Swissmem, GSIG) e i rappresentanti delle due associazioni comunali (ACS, Städteverband). Pertanto, occorrerebbe adeguare il numero massimo dei membri del Comitato.

Allegato

Elenco dei partecipanti all'indagine conoscitiva (abbreviazioni in ordine alfabetico)

Abbreviazione	Partecipanti
ACS	Associazione dei comuni svizzeri
AEE	Agentur für erneuerbare Energien und Energieeffizienz
AG	Regierungsrat des Kantons Aargau
AI	Landammann und Standeskommission des Kantons Appenzell Innerrhoden
AR	Regierungsrat des Kantons Appenzell Ausserrhoden
Asep	Associazione svizzera dei professionisti dell'ambiente
ASIG	Associazione Svizzera dell'Industria del Gas
BE	Regierungsrat des Kantons Bern
BL	Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft
BS	Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt
CENTRE PATRONAL	Centre patronal
costruionesvizzera	costruionesvizzera – Organizzazione nazionale della costruzione
écologie libérale	Écologie libérale
EnDK	Conferenza dei direttori cantonali dell'energia
Federazione delle imprese svizzere	Federazione delle imprese svizzere
FFS	Ferrovie federali svizzere, Segretariato generale
FR	Conseil d'Etat du canton de Fribourg
FRI	Fédération romande immobilière
GE	Conseil d'Etat du canton de Genève
GL	Regierungsrat des Kantons Glarus
GNI	Gebäude Netzwerk Initiative
GR	Regierung des Kantons Graubünden
Greenpeace	Greenpeace Svizzera
GSGI	Gruppo dell'industria svizzera per la tecnica degli edifici
Hausverein	Hausverein
HEV	Hauseigentümerversband Schweiz
hotelleriesuisse	Schweizer Hotelier-Verein hotelleriesuisse
ISOLSUISSE	Verband Schweizerischer Isolierfirmen
LU	Bau-, Umwelt- und Wirtschaftsdepartement des Kantons Luzern LU
NE	Conseil d'Etat de la république et canton de Neuchâtel

NW	Regierungsrat des Kantons Nidwalden
OW	Vorsteher des Volkswirtschaftsdepartements des Kantons Obwalden
SES	Schweizerische Energie-Stiftung
SG	Baudepartement des Kantons St. Gallen
SH	Baudepartement des Kantons Schaffhausen
Sia	Società Svizzera degli Ingegneri e Architetti
SMV	Schweizerischer Mieterinnen- und Mieterverband
SO	Volkswirtschaftsdepartement des Kantons Solothurn
suissetec	Associazione svizzera e del Liechtenstein della tecnica della costruzione
SWISSMEM	Swissmem
SZ	Baudepartement des Kantons Schwyz
TG	Regierungsrat des Kantons Thurgau
TI	Consiglio di Stato del Cantone Ticino
TVS	Textil Verband Schweiz / Swiss Textiles
UCS	Unione delle città svizzere
UR	Landammann und Regierungsrat des Kantons Uri
UP	Unione Petrolifera
USAM	Unione svizzera delle arti e mestieri, Organizzazione mantello delle piccole e media imprese PMI
USC	Unione svizzera dei contadini
USIE	Unione per impianti a corrente forte e corrente debole, telecomunicazioni, impianti di sicurezza e IT, installazioni degli impianti, tecnica dell'edilizia
uspi	Union suisse des professionnels de l'immobilier
USS	Unione sindacale svizzera
VD	Département de la sécurité et de l'environnement du canton de Vaud
VS	Conseil d'Etat du canton du Valais / Staatsrat des Kantons Wallis
WWF	WWF Svizzera
ZG	Regierungsrat des Kantons Zug
ZH	Regierungsrat des Kantons Zürich
ZH (città)	Stadtrat Stadt Zürich