

Berna, [Datum]

Meccanismo di adeguamento del carbonio alle frontiere: conseguenze per la Svizzera

Rapporto del Consiglio federale
in adempimento del postulato 20.3933 CPE-N
del 25 agosto 2020

Compendio

Svizzera e Unione europea (UE) si prefiggono, entro il 2050, di non emettere nell'atmosfera più gas a effetto serra di quanto ne venga catturato in modo naturale o grazie a soluzioni tecniche (emissioni zero o neutralità carbonica). Nel luglio 2021 la Commissione europea ha varato il pacchetto *Pronti per il 55 % (Fit-for-55)*, che dovrebbe consentire di ridurre del 55 %, rispetto al 1990, le emissioni di gas a effetto serra nell'UE entro il 2030. Da parte sua, il Consiglio federale vuole dimezzare entro il 2030 le emissioni di gas a effetto serra, e a questo scopo intende rivedere la legge sul CO₂.

Pronti per il 55 % (Fit-for-55) mira a ridurre maggiormente, rispetto a quanto previsto, il tetto delle emissioni nel quadro del sistema per lo scambio delle quote di emissioni (SSQE), e ad abrogare gradualmente l'assegnazione gratuita dei diritti di emissione agli impianti industriali. Ciò potrebbe portare a un innalzamento del prezzo della CO₂ e di conseguenza a un rischio più elevato di rilocalizzazione delle emissioni dall'UE verso aree in cui vige una regolamentazione meno restrittiva (*carbon leakage*). Ai fini della politica sul clima, queste rilocalizzazioni delle emissioni sarebbero problematiche e per contrastarle l'UE intende adottare in futuro un meccanismo di adeguamento del carbonio alle frontiere (*Carbon Border Adjustment Mechanism, CBAM*).

Il CBAM dell'UE prevede di tassare le importazioni di prodotti ad alta intensità di carbonio, per garantire che sul mercato UE vengano livellate le differenze del prezzo della CO₂ che dipendono dal luogo di fabbricazione. Dapprima si applicherà alle importazioni dei settori seguenti: ferro e acciaio, alluminio, fertilizzanti, idrogeno ed energia elettrica (merci CBAM). Dal 2026 questo meccanismo sostituirà gli attuali provvedimenti contro il rischio di rilocalizzazione del carbonio, in particolare l'assegnazione gratuita dei diritti di emissione nel quadro del SSQE dell'UE.

Il CBAM dell'UE: un punto di svolta

A livello mondiale il CBAM è il primo meccanismo di questo tipo, e costituisce un punto di svolta nella politica sul clima e in quella degli scambi: frena le importazioni intervenendo in modo unilaterale e diretto alle frontiere; è basato su dati relativi alle emissioni specifici per i prodotti; ed è molto complesso sul piano attuativo. Oggi invece l'approccio seguito per contrastare le rilocalizzazioni di carbonio – assegnare gratuitamente diritti di emissione nel quadro dell'SSQE – non influisce direttamente sul commercio esterno perché si applica soltanto agli impianti industriali nazionali, ed è relativamente snello sotto il profilo esecutivo. Il passaggio dall'assegnazione gratuita dei diritti di emissione al CBAM equivale pertanto a un cambiamento di sistema.

Il CBAM dell'UE è ancora in fase di preparazione e in futuro verrà ulteriormente sviluppato. La messa in opera inizierà il 1° ottobre 2023 con una fase di test, finalizzata alla raccolta di dati. In seguito, a decorrere dal 2026, la tassa CBAM verrà applicata gradualmente alle importazioni. Attualmente non si conoscono ancora i dettagli delle disposizioni d'esecuzione previste dalla Commissione europea: né per la fase di test né per il periodo successivo al 2026. Già prima della conclusione della fase di test si valuterà se estendere il campo d'applicazione del CBAM ad altri settori, prodotti ed emissioni; in seguito il sistema sarà oggetto di periodiche verifiche e adeguamenti. Perciò è difficile prevedere quale sarà, a medio e lungo termine, il quadro di condizioni CBAM, e come reagiranno i principali partner commerciali dell'UE.

In linea di massima il CBAM dell'UE verrà applicato alle importazioni di merci CBAM nell'UE da Stati terzi. Le merci originarie della Norvegia, dell'Islanda, del Liechtenstein o della Svizzera

saranno esentate dall'imposizione CBAM in virtù della partecipazione all'SSQE dell'UE (vale per Norvegia, Islanda e Liechtenstein) o del collegamento dell'SSQE nazionale con quello dell'UE (è il caso della Svizzera). Finora le reazioni degli Stati terzi che presumibilmente saranno soggetti all'imposizione sono state critiche se non sfavorevoli. L'UE sostiene la conformità del CBAM ai principi e alle regole dell'Organizzazione mondiale del commercio (OMC). Sul piano internazionale si tratta di una questione controversa: si rimprovera infatti all'UE di reagire alle problematiche globali del cambiamento climatico adottando un provvedimento unilaterale, che agisce in modo protezionistico e discriminatorio. Per la valutazione finale del CBAM, basata sulla normativa OMC, si terrà conto della sua forma definitiva e delle modalità attuative. Detta valutazione potrà essere effettuata a titolo vincolante solo dal collegio arbitrale competente. Andrà inoltre chiarita la conciliabilità del CBAM dell'UE con la Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici¹ e con il principio che quest'ultima sancisce in merito alle «responsabilità comuni ma differenziate». Oggi non si può prevedere se in risposta a queste contestazioni l'UE modificherà il CBAM. Anche per questo motivo, in un futuro prevedibile il CBAM dell'UE non può costituire un quadro di condizioni stabile.

Conseguenze per la Svizzera

Sebbene in virtù del collegamento dei rispettivi sistemi di scambio (accordo SSQE²) le merci di origine svizzera siano escluse dal campo d'applicazione del CBAM dell'UE, quest'ultimo si ripercuoterà direttamente sull'economia svizzera a causa della stretta interconnessione commerciale. L'accordo SSQE funziona unicamente se i sistemi dell'UE e della Svizzera si equivalgono. Per questa ragione, il Consiglio federale prevede di recepire nell'SSQE svizzero le modifiche decise dall'UE per il suo SSQE³. Si tratta di sostenere il principio di causalità («chi inquina paga») e garantire che le merci di origine svizzera non debbano sottostare al CBAM dell'UE.

Per decidere se la Svizzera debba seguire l'UE anche nell'introduzione di un CBAM occorre ponderare attentamente gli interessi: il nostro Paese non è tenuto a introdurre questo meccanismo, e non deve associarsi a quello dell'UE. È una questione che può essere valutata indipendentemente dall'accordo SSQE, visto che non si tratta di una condizione necessaria ai fini dell'equivalenza dei rispettivi SSQE. Si tratta principalmente delle conseguenze economiche ed ecologiche che il recepimento da parte svizzera del CBAM dell'UE – o un'opzione alternativa – comporterebbe, come pure di altri aspetti determinanti: conciliabilità del CBAM con gli obblighi (economici) internazionali della Svizzera, considerazioni di politica estera (in materia commerciale) e questioni legate all'attuazione del CBAM.

Il CBAM dell'UE riguarderà in ogni caso anche gli esportatori svizzeri delle merci che rientrano nel suo campo d'applicazione: all'atto dell'importazione nell'UE saranno posti di fronte a nuovi ostacoli commerciali in relazione con prove d'origine e obblighi di notifica, anche se le merci sono originarie della Svizzera e in quanto tali non soggette al CBAM. I costi aggiuntivi che ne deriveranno sono difficilmente stimabili, visto che le disposizioni d'esecuzione della Commissione europea non sono ancora disponibili.

¹ [Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici \(1992; RS 0.814.01\)](#)

² [Accordo del 23 novembre 2017 tra la Confederazione Svizzera e l'Unione europea sul collegamento dei rispettivi sistemi di scambio di quote di emissioni di gas a effetto serra \(con allegati: RS 0.814.011.268\)](#)

³ [Messaggio concernente la revisione della legge sul CO₂ per il periodo successivo al 2024 \(FF 2022 2651\)](#)

Analisi delle opzioni possibili per la Svizzera

La Svizzera può scegliere tra varie opzioni. Principalmente si tratta però di due possibili approcci: introdurre un CBAM come ha fatto l'UE (revisione dell'SSQE con CBAM), oppure non farlo (revisione dell'SSQE senza CBAM). In entrambi i casi il nostro Paese incrementa il suo SSQE parallelamente all'UE, e di conseguenza mantiene l'esenzione dall'imposta CBAM. A questo riguardo occorre rilevare che i lavori preparatori richiesti alla Svizzera per eventualmente introdurre un CBAM in una fase successiva durerebbero diversi anni.

Da analisi basate su modelli emerge che i due approcci hanno un impatto quasi nullo sull'evoluzione del prodotto interno lordo e del benessere in Svizzera, e che sotto questo profilo differiscono tra loro in misura minima. Ciò si spiega con il fatto che il CBAM è stato concepito come misura collaterale e che esso produce effetti limitati sul piano dell'economia generale. Inoltre i settori interessati dal CBAM dell'UE non rivestono un ruolo molto importante per l'economia globale in Svizzera. Le aziende interessate contribuiscono per meno dell'1 % alla creazione di valore aggiunto; sono però responsabili di quasi il 6 % di tutti i gas a effetto serra emessi sul territorio svizzero (circa 3 mio. di tonnellate di CO₂ equivalenti). Stando alle stime, ca. 30 000 persone sarebbero addette alla produzione di merci CBAM presso ca. 1800 stabilimenti. Inoltre, per quanto attiene agli scambi di merci CBAM, Svizzera e UE sono strettamente interconnesse, e considerato che nell'ambito della politica sul clima le condizioni quadro sono equivalenti, vigono già pari condizioni di concorrenza.

In merito al contenimento del rischio di delocalizzazione del carbonio, l'approccio «revisione dell'SSQE con CBAM» presenta dei vantaggi. Stando ad alcuni modelli di calcolo, se la Svizzera non introducesse il CBAM entro il 2035 potrebbero essere rilasciate nel resto del mondo 0,85 mio. di tonnellate di CO₂ equivalenti in più, mentre la Svizzera ridurrebbe le proprie emissioni complessivamente di circa 12 mio. di tonnellate di CO₂ equivalenti⁴. A titolo di paragone, nel 2021 la Svizzera ha emesso 45,3 mio. di tonnellate; a livello mondiale le emissioni sono state di 54,6 mia. di tonnellate. Il CBAM avvantaggerebbe i settori del cemento, del ferro e dell'acciaio, dell'alluminio e dei fertilizzanti, con un possibile leggero aumento della produzione nazionale. Negli altri ambiti economici si registrerebbero però cali di produzione, aumenterebbero i costi intermedi e i prezzi al consumo. Tuttavia i settori CBAM svizzeri potrebbero quasi mantenere il loro livello di produzione anche qualora non fosse introdotto un CBAM.

Attualmente fattori di imponderabilità legati all'economia esterna, al diritto e all'ordinamento rendono inopportuna l'introduzione di un CBAM da parte della Svizzera, anche considerati gli oneri attuativi, potenzialmente elevati. Da prime stime approssimative risulta che i costi aggiuntivi sarebbero considerevoli: da 5 a 10 milioni di franchi all'anno per gli importatori delle merci CBAM e per l'Amministrazione federale. Costi aggiuntivi che potrebbero aumentare in misura significativa se la Svizzera – diversamente da quanto ipotizzato nel quadro delle stime – non potrà associarsi al sistema dell'UE e dunque dovrà creare infrastrutture CBAM proprie (registro, piattaforma per le transazioni). Finora non è stato possibile discutere di queste forme di cooperazione con l'UE. Fintanto che le disposizioni d'esecuzione dettagliate relative al CBAM dell'UE non saranno disponibili, non si potranno stimare in modo affidabile i costi che ne deriveranno.

Posizione del Consiglio federale

Alla luce dei rischi legati all'economia esterna e delle incertezze concernenti il rapporto costi-benefici, il Consiglio federale non intende introdurre un meccanismo di adeguamento del carbonio alle frontiere (CBAM) svizzero contemporaneamente all'UE. Il CBAM dell'UE è

⁴ Che corrisponderebbe a una quota di delocalizzazione di carbonio del 7 % (rapporto tra l'aumento stimato di emissioni nel resto del mondo, pari a 0,85 milioni di tonnellate, e la riduzione stimata di emissioni in Svizzera, pari a 12 milioni di tonnellate).

ancora in corso di preparazione e per la Svizzera non sussiste alcun obbligo di introdurre un meccanismo simile. Decidendo di non introdurre un CBAM si tiene anche conto del fatto che al momento il rischio di delocalizzazione del carbonio non appare elevato.

L'obiettivo prioritario immediato della Svizzera consiste nel mantenere l'equivalenza del suo SSQE con quello dell'UE, affinché i due sistemi possano restare collegati e le merci originarie della Svizzera siano esentate dall'imposizione CBAM dell'UE. Il Consiglio federale sta preparando le necessarie modifiche della legge sul CO₂ e dell'ordinanza sul CO₂ così da integrarle per tempo nei processi di revisione in corso.

La decisione di impostare una riduzione delle emissioni industriali nel quadro dell'SSQE e la graduale abolizione dell'assegnazione gratuita dei diritti di emissione rafforzano l'effetto segnaletico del prezzo del CO₂ e sono conformi al principio di causalità («chi inquina paga»). Il recepimento di questi cambiamenti nella legislazione svizzera conferma la volontà del Consiglio federale di dotarsi di uno strumento rispondente al mercato.

Per il momento il Consiglio federale non intende invece introdurre un CBAM come nuova misura per contenere il rischio di delocalizzazione del carbonio, per ragioni legate a rischi di natura giuridica e concernenti l'ordinamento – di notevole importanza per un'economia aperta e di media grandezza come quella svizzera – e all'efficacia limitata che l'introduzione di un CBAM avrebbe per la politica sul clima e l'economia nazionale, a causa della scarsa rilevanza dei settori CBAM in Svizzera. I costi attuativi, potenzialmente elevati, a carico delle imprese e delle autorità sono un ulteriore argomento a sfavore dell'introduzione di un CBAM.

Stando alla tabella di marcia dell'UE, l'attuale protezione contro le delocalizzazioni di carbonio, cioè l'assegnazione gratuita di quote di emissioni, cesserà – in modo graduale e molto lentamente – soltanto a decorrere dal 2026. Le aziende interessate hanno perciò tempo a sufficienza per prepararsi. L'abolizione dell'assegnazione gratuita in Svizzera concerne probabilmente 12 stabilimenti, che partecipano al SSQE svizzero. Gli altri circa 1800 impianti che producono merci CBAM in Svizzera non partecipano al SSQE, e pertanto la riduzione dell'assegnazione gratuita di quote di emissioni non li concerne. Però beneficerebbero della protezione offerta da un CBAM se la Svizzera si dotasse di un simile meccanismo, senza subire direttamente il presumibile aumento dei prezzi per le quote di emissioni SSQE.

Rinunciando a introdurre un CBAM parallelamente all'UE la Svizzera si assicura un certo margine di manovra; un'introduzione successiva di questo meccanismo rimane peraltro possibile. Il Consiglio federale seguirà con attenzione l'avvio e l'applicazione del CBAM dell'UE, e ne trarrà ulteriori conclusioni. Il sistema UE deve dimostrare di funzionare. Dal punto di vista svizzero occorre anche maggiore chiarezza riguardo al futuro campo d'applicazione del CBAM. Per questa ragione, il Consiglio federale analizzerà nei dettagli l'esito della verifica da parte della Commissione europea, prevista per la fine del 2025, nonché le eventuali proposte di quest'ultima in merito all'estensione del campo d'applicazione, per poi fare il punto della situazione entro metà 2026. Nel contempo il Consiglio federale seguirà svariate iniziative di decarbonizzazione a livello multilaterale, anch'esse dirette a lungo termine a contenere i rischi di delocalizzazione del carbonio. La prevista introduzione del CBAM dell'UE ha comunque dato nuovo impulso al dibattito internazionale in seno al Club del clima, anche nell'interesse della Svizzera.