



23 ottobre 2014

## Rapporto esplicativo concernente la modifica dell'ordinanza del DATEC sull'indennità versata ai Cantoni per il loro sostegno nell'esecuzione dell'ordinanza relativa alla tassa d'incentivazione sui composti organici volatili (RS 814.018.21)

### 1 Premessa e spiegazioni generali

#### Basi giuridiche

Secondo l'articolo 4 capoverso 6 dell'*ordinanza relativa alla tassa d'incentivazione sui composti organici volatili* (OCOV; RS 814.018), d'intesa con il Dipartimento federale delle finanze (DFF), il Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni (DATEC) emana prescrizioni sull'indennità da versare ai Cantoni e al Principato del Liechtenstein per il loro aiuto in sede di esecuzione. Dette prescrizioni sono disciplinate nell'*ordinanza del DATEC sull'indennità versata ai Cantoni per il loro sostegno nell'esecuzione dell'ordinanza relativa alla tassa d'incentivazione sui composti organici volatili* (RS 814.018.21; di seguito: *ordinanza sull'indennità*).

#### La vigente regolamentazione dell'indennizzo

Le disposizioni attualmente in vigore stabiliscono che l'indennizzo annuale versato ai Cantoni per il loro sostegno per l'esecuzione dell'ordinanza sulla tassa d'incentivazione sui composti organici volatili (COV) è composto da un indennizzo di base per unità d'indennizzo e da un supplemento (art. 2 *ordinanza sull'indennità*):

- l'*indennizzo di base* annuale ammonta complessivamente a 1 980 000 franchi per la totalità dei Cantoni. Fissato nel 1999 in vista dell'introduzione nel 2000 della tassa, è stato versato per la prima volta nel giugno 2000. L'indennizzo di base per Cantone è di 150 000 franchi per unità d'indennizzo. L'unità d'indennizzo di un Cantone è stata stabilita in base al numero di occupati per Cantone nel settore industriale e commerciale;
- per il 2013 e il 2014 viene inoltre corrisposto ai Cantoni un *supplemento* sull'indennizzo di base per un totale di 496 000 franchi all'anno. La chiave di ripartizione per questo supplemento si basa sul numero di impianti stazionari per Cantone esentati dalla tassa d'incentivazione sui COV secondo l'articolo 9 OCOV (il supplemento è fissato a 2000 franchi per impianto).

#### Necessità di adeguamento della vigente regolamentazione dell'indennizzo

In occasione dell'ultima revisione dell'ordinanza sull'indennità (in vigore dal 1° gennaio 2013) sono stati annunciati sia una nuova valutazione dell'indennizzo sulla base del primo anno di applicazione della nuova soluzione in materia di esenzione secondo l'articolo 9 OCOV<sup>1</sup> che un rilevamento dell'onere d'esecuzione complessivo che i Cantoni devono sostenere nell'ambito dell'applicazione della tassa d'incentivazione sui COV.

<sup>1</sup> Secondo la decisione del 27 giugno 2012 del Consiglio federale sulla revisione dell'OCOV, la possibilità di esenzione dal pagamento della tassa è prorogata a tempo indeterminato e vincolata a condizioni supplementari.

I motivi sono i seguenti:

- la chiave di ripartizione per l'indennizzo di base è stata stabilita nel 1999 (secondo il numero di occupati per Cantone nel settore industriale e commerciale). Grazie all'esecuzione dell'OCOV si dispone oggi di chiavi di ripartizione più adatte allo scopo dell'indennizzo;
- con l'entrata in vigore della nuova soluzione in materia di esenzione dalla tassa di cui all'articolo 9 OCOV, l'onere per l'esecuzione a carico dei servizi cantonali per la protezione dell'aria è aumentato (valutazione dei piani di provvedimenti, verifica del rispetto dei requisiti della miglior tecnica disponibile MTD, attuazione dei provvedimenti). Soprattutto per i primi due anni dell'esecuzione, ovvero il 2013 e il 2014, si è considerato un onere dell'esecuzione particolarmente elevato. Con l'ulteriore supplemento di 2000 franchi a impianto si è tenuto conto di questo maggiore onere. L'onere medio dell'esecuzione relativo alla verifica dell'attuazione dei piani di provvedimenti e al relativo aggiornamento sarà invece meno elevato a partire dal 2015;
- in seguito alla revisione dell'OCOV entrata in vigore il 1° gennaio 2013 lo stirene non è più soggetto alla tassa d'incentivazione sui COV. Con la soppressione dei bilanci dei COV per lo stirene (pari a circa il 7 % dei bilanci dei COV nel 2012) si riduce l'onere per l'esecuzione a carico dei Cantoni interessati.

### **Rilevamento dell'onere per l'esecuzione e valutazione dell'attuale sistema dell'indennizzo**

Il nuovo calcolo dell'importo dell'indennizzo annuale e della sua ripartizione tra i Cantoni si prefigge di riprodurre nel migliore dei modi l'onere dei Cantoni per l'esecuzione dell'OCOV. A tale scopo, è stata condotta un'inchiesta scritta presso i servizi cantonali per la protezione dell'aria. In particolare si voleva rilevare i due aspetti seguenti:

- l'onere delle autorità cantonali per l'esecuzione dell'OCOV, in diversi periodi e a differenti intensità di esecuzione;
- i principali criteri misurabili che determinano l'onere d'esecuzione.

Basandosi sulle risposte pervenute durante l'inchiesta, su interviste con specialisti dei COV e su analisi interne sono stati proposti un *importo complessivo* dell'indennizzo annuale e diverse varianti per la sua *ripartizione* tra i Cantoni.

In vista della *ripartizione* è stato appositamente istituito un gruppo di lavoro «Indennità ai Cantoni 2015 segg.»<sup>2</sup>. Le diverse varianti di ripartizione (in particolare anche i principali criteri misurabili per stabilire l'onere dell'esecuzione) sono state discusse e sviluppate insieme al gruppo di lavoro.

## **2 Risultati dell'indagine conoscitiva**

Nell'ambito dell'indagine conoscitiva sono pervenuti complessivamente 26 pareri. Dieci Cantoni (AG, AR, BE, GL, GR, LU, SH, SZ, TG, TI) e il Principato del Liechtenstein approvano il progetto senza riserve. Otto Cantoni (AI, FR, NE, NW, OW, SG, VD, ZH) e Cercl'Air approvano il progetto con proposte di modifica. Quattro pareri (BL/BS, SO, UR, VS) non si schierano né a favore né contro, ma chiedono che si tenga conto di varie proposte. Due Cantoni (GE, JU) respingono il progetto con decisione e avanzano delle proposte.

Qui di seguito sono descritte le principali proposte e la loro integrazione nel progetto.

<sup>2</sup> Nella composizione del gruppo di lavoro si è prestata particolare attenzione alla rappresentanza delle autorità competenti di Cantoni con un numero importante di aziende produttrici di COV sul proprio territorio e con esperienza nell'esecuzione dell'OCOV (ad. es. i Cantoni di Basilea Città e Basilea Campagna, il Cantone del Vallese e il Cantone di Argovia) come pure alla rappresentanza dei principali organi che espletano compiti nel quadro della tassa d'incentivazione sui COV (Commissione per la tassa d'incentivazione sui COV e Gruppo di lavoro di Cercl'Air sulle emissioni di COV).

## **Criteri di ripartizione: numero di bilanci dei COV, numero e complessità delle aziende secondo l'articolo 9**

Vi sono pareri divergenti sui criteri alla base del calcolo dell'indennizzo. Vari pareri approvano espressamente i criteri di ripartizione previsti. Due Cantoni con un numero relativamente alto di aziende secondo l'articolo 9<sup>3</sup> nel settore chimico-farmaceutico chiedono un indennizzo più elevato e l'attribuzione di un maggior peso alle aziende secondo l'articolo 9. Altri Cantoni criticano invece il peso eccessivo delle aziende secondo l'articolo 9.

In linea di massima, l'onere supplementare cagionato dalle aziende secondo l'articolo 9 è considerato attribuendogli un peso nettamente superiore nella ponderazione. L'onere per l'attività esecutiva a causa della crescente complessità delle grandi aziende (in termini di acquisto di COV) e in funzione del settore (in particolare chimica, produzione di farmaci, aromi e sostanze profumanti) è già considerato mediante il supplemento di complessità. Da un punto di vista globale, quasi la metà dell'indennizzo annuo è destinato a coprire l'onere supplementare per le aziende secondo l'articolo 9.

Visti gli ampi consensi suscitati dal progetto, i criteri e la ripartizione tra i Cantoni non sono modificati. Inoltre i pareri critici nei confronti della chiave di ripartizione sono diametralmente opposti.

## **Importo dell'indennizzo e fissazione dell'indennizzo annuale**

Due Cantoni propongono un indennizzo annuale complessivo superiore a causa dell'onere d'esecuzione più elevato in seguito alla nuova soluzione in materia di esenzione secondo l'articolo 9 OCOV in vigore dal 2013. Con l'entrata in vigore delle disposizioni concernenti la soluzione in materia di esenzione secondo l'articolo 9 OCOV, l'onere d'esecuzione per i servizi cantonali per la protezione dell'aria è aumentato (valutazione dei piani di provvedimenti, verifica del rispetto dei requisiti della miglior tecnica disponibile MTD, attuazione dei provvedimenti). Soprattutto per i primi due anni dell'esecuzione, ovvero il 2013 e il 2014, era atteso un onere d'esecuzione nettamente superiore, compensato con un ulteriore supplemento. L'onere d'esecuzione medio per la verifica dell'attuazione dei piani di provvedimenti e il relativo aggiornamento sarà invece meno elevato a partire dal 2015. Non sarebbe quindi giustificato mantenere l'indennizzo annuale al livello degli anni 2013/2014. Inoltre la soppressione dei bilanci dei COV per lo stirene riduce ulteriormente l'onere. Infine, l'indennizzo annuale previsto è stato fissato in base al rilevamento dell'onere per l'esecuzione presso i servizi cantonali: i dati si basano quindi sulle indicazioni complessive fornite dai servizi cantonali.

In tre pareri si segnala che una fissazione dell'indennizzo annuale complessivo non corrisponde al principio dell'indennizzo in funzione dell'onere (l'aumento dell'onere d'esecuzione in un Cantone ad es. a causa di un'azienda secondo l'articolo 9 supplementare sarebbe addossato ad altri Cantoni). Questa obiezione è giustificata e il progetto è corretto di conseguenza. All'articolo 2 capoverso 1 l'indennizzo annuale è soppresso. In caso di adeguamento dell'allegato, cambia quindi anche l'indennizzo annuale complessivo.

## **Contributo di base**

Sei Cantoni propongono un contributo di base destinato a indennizzare un onere di base per il mantenimento delle conoscenze in materia di COV, indipendentemente dalle attività legate ai bilanci dei COV e dal numero di aziende secondo l'articolo 9. La richiesta di un contributo di base non è accolta. Da un lato il mantenimento delle conoscenze non riguarda direttamente l'esecuzione dell'OCOV, visto che già l'esecuzione dell'ordinanza contro l'inquinamento atmosferico (OIA) presuppone conoscenze di base in materia di COV. Dall'altro, per sgravare i Cantoni piccoli le richieste concernenti l'OCOV possono essere inoltrate alla Confederazione. Un indennizzo forfettario mediante un contributo di base forfettario o mediante criteri sproporzionati rispetto all'onere d'esecuzione per i Cantoni non corrisponderebbe all'obiettivo di migliorare la ripartizione secondo l'onere d'esecuzione effettivo.

<sup>3</sup> Numero di gestori di impianti stazionari che impiegano COV esenti dalla tassa secondo l'articolo 9 OCOV.

## **Inclusione di nuove aziende secondo l'articolo 9 e adeguamento dell'allegato**

La verifica periodica dell'indennizzo nell'ambito dell'articolo 3 capoverso 2 è approvata da vari Cantoni. In quattro pareri è tuttavia proposto un adeguamento anticipato in caso di nuove aziende secondo l'articolo 9 o un aumento della frequenza prevista di cinque anni per gli adeguamenti. Si tiene conto della richiesta con una formulazione più flessibile dell'articolo 3 capoverso 2. L'allegato viene adeguato se l'onere d'esecuzione ha subito variazioni significative (ad esempio in caso di aumento significativo del numero delle aziende secondo l'art. 9).

### **Altre proposte e modifiche**

In due casi si segnala l'esistenza di un'azienda che tiene un bilancio, ma che finora non è stata considerata. In un caso la segnalazione ha trovato conferma e l'azienda è stata inserita nel calcolo dell'indennizzo annuale. L'indennizzo annuale complessivo subisce un aumento corrispondente. Nell'altro caso la segnalazione non ha invece trovato conferma. In un Cantone la base di dati relativa alle aziende secondo l'articolo 9 considerate è mutata dall'avvio dell'indagine conoscitiva. L'indennizzo annuale per detto Cantone è ritoccato verso l'alto in modo da includere questa azienda e l'indennizzo annuale complessivo subisce un aumento corrispondente.

Un Cantone considera troppo corto rispetto al processo di allestimento del preventivo cantonale l'intervallo tra l'indagine conoscitiva e la prevista entrata in vigore al 1° gennaio 2015 e propone di posticipare l'entrata in vigore al 1° gennaio 2016. La revisione dell'ordinanza sull'indennità è stata annunciata già alla fine del 2013, nel quadro del rilevamento dell'onere per l'esecuzione presso i Cantoni. Nel primo semestre del 2014 i Cantoni sono poi stati informati sul progetto nell'ambito di vari organismi (Gruppo di lavoro di Cerc'Air sulle emissioni di COV, Commissione per la tassa d'incentivazione sui COV, Conferenza dei capi servizio, CCA est, Assemblea dei membri della CCA). Per questo motivo la proposta di posticipare l'entrata in vigore di un anno non è accolta.

Un Cantone propone di utilizzare quale base di dati il 2013 (invece del 2012). Il progetto si basa già in parte sul 2013: nel calcolo attuale le aziende secondo l'articolo 9 sono già identificate in base ai dati del 2013. Per il numero di bilanci dei COV ci si basa invece sul 2012, poiché i dati per il 2013 non sono ancora disponibili integralmente.

## **3 Spiegazioni sui singoli articoli**

### **Articolo 2 capoverso 1**

L'importo dell'indennizzo annuale è fissato complessivamente a 1 926 000 franchi. Questo importo si basa sui dati relativi agli oneri per il personale in equivalenti in posti a tempo pieno (ETP)<sup>4</sup> che le autorità cantonali competenti hanno indicato nel sondaggio per:

- il 2012,
- il 2013 e
- per la media relativa agli anni antecedenti alla revisione dell'OCOV entrata in vigore nel 2013.

Questi dati hanno permesso di calcolare l'onere di esecuzione medio atteso per tutti i Cantoni dal 2015 (in ETP) secondo la formula seguente:

$$\frac{(\text{Onere antecedente alla revisione} \cdot 3 + \text{onere 2012} + \text{onere 2013})}{5}$$

Il risultato di questo calcolo è stato moltiplicato per un costo di posto a tempo pieno pari a 180 000 franchi (costo ritenuto rappresentativo). In base a questo calcolo e in seguito a piccole correzioni ap-

<sup>4</sup> Il calcolo ha considerato gli incarichi esterni impartiti nell'ambito dell'esecuzione.

portate dopo l'indagine conoscitiva, risulta un indennizzo complessivo annuo di 1 926 000 franchi (cifra arrotondata).

## Articolo 2 capoverso 2

La ripartizione dell'indennizzo annuale tra i Cantoni è calcolata sulla base dei principali criteri misurabili che determinano l'onere relativo all'esecuzione dell'OCOV nei Cantoni:

- (1) il numero dei bilanci dei COV secondo l'articolo 10 OCOV che il Cantone verifica;
- (2) il numero dei gestori di impianti stazionari che impiegano COV esenti dalla tassa secondo l'articolo 9 OCOV (aziende secondo l'art. 9); e
- (3) la complessità delle aziende secondo l'articolo 9 (calcolata tenendo conto del settore e dell'acquisto annuale di COV come indicatori della grandezza dell'azienda).

Questi criteri sono stati definiti sulla base dei risultati dell'inchiesta svolta presso i Cantoni e delle stime degli esperti dei COV facenti parte del gruppo di lavoro<sup>5</sup>.

Per il calcolo delle *quote dei Cantoni* è stata scelta la seguente formula di calcolo:

$$x + 4 \cdot y + \text{supplemento di complessità}$$

dove  $x$  indica il numero di bilanci dei COV<sup>6</sup> e  $y$  il numero di aziende secondo l'articolo 9<sup>7</sup>. Con la diversa ponderazione dei bilanci dei COV e delle aziende secondo l'articolo 9 si tiene conto del fatto che le attività legate a queste aziende generano un onere d'esecuzione decisamente maggiore (ad es. può essere necessaria una visita nell'azienda per verificare il rispetto dei requisiti della MTD o il loro adempimento con i provvedimenti programmati).

Il numero delle aziende secondo l'articolo 9 tiene conto in modo molto diverso dell'onere di esecuzione effettivo. A seconda del settore e della dimensione aziendale, l'onere di queste aziende varia sensibilmente. A tale scopo la ripartizione è integrata da un *supplemento di complessità* per le aziende secondo l'articolo 9. Tale supplemento attribuisce alle  $y$  delle aziende secondo l'articolo 9 nel Cantone un valore in base al settore e alla classe di grandezza (grandezza misurata tenendo conto della quantità di COV acquistata). Questi due valori sono poi moltiplicati per l'azienda  $i$  secondo l'articolo 9 e sommati con i valori su scala cantonale:

$$\sum_{i=1}^y a_i \cdot b_i$$

$a_i$  indica il fattore settoriale e  $b_i$  indica il fattore della grandezza dell'azienda<sup>8</sup> con i seguenti valori possibili:

Settore	Valore	Grandezza dell'azienda (acquisti COV in t/a)	Valore
Chimica, produzione di farmaci, aromi e sostanze profumanti	4,0	Acquisti COV < 1000 t/a	0,2
Stampa di imballaggi (compresi verniciatura, accoppiamento e laminatura)	3,2	1000 t/a ≤ acquisti COV < 10 000 t/a	0,6
Produzione di pitture, vernici e leganti	2,8	Acquisti COV ≥ 10 000 t/a	1,8
Altri settori	2,4		

<sup>5</sup> Il criterio «numero degli impianti» (con COV esenti secondo l'art. 9) non ha potuto essere utilizzato, poiché l'interpretazione del concetto di impianto varia da un Cantone all'altro.

<sup>6</sup> Quale base dei dati si considera il numero di bilanci dei COV nel Cantone nel 2012 al netto dei bilanci dello stirene che dal 1° gennaio 2013 non è più soggetto alla tassa d'incentivazione.

<sup>7</sup> Quale base dei dati si considera il numero di gestori di impianti stazionari le cui domande di approvazione dei piani di provvedimenti e le domande per stabilire l'adempimento dei requisiti sono state approvate nel 2013 dalla Direzione generale delle dogane. Le domande non approvate, le chiusure d'impresе e le domande ritirate nel 2013 sono prese in considerazione con l'indennizzo nel 2013 o nel 2014 e non sono rilevanti per l'indennizzo a partire dal 2015.

<sup>8</sup> Quale base dei dati per la grandezza dell'azienda si considera la quantità di COV acquistata in t/anno secondo il numero 11 dei bilanci dei COV nel 2012.

Con la relazione moltiplicativa di questi due valori, questo supplemento tiene conto in modo adeguato delle aziende complesse per settore e grandezza.

Per l'indennizzo annuale ai Cantoni, l'importo complessivo di 1 926 000 franchi è stato ripartito in base alle quote percentuali dei Cantoni e arrotondato a 1000 franchi (cfr. la rappresentazione dettagliata del calcolo in allegato)<sup>9</sup>.

### **Articolo 3**

L'indennizzo annuale in franchi per Cantone e al Principato del Liechtenstein figura nell'allegato.

La base dei dati utilizzata per il calcolo cambierà probabilmente nel tempo (ad es. nuove aziende secondo l'art. 9, oscillazione della quantità di bilanci dei COV da esaminare). Per tenere conto di questi mutamenti, il DATEC dovrà verificare periodicamente la base dei dati. In caso di variazione sostanziale dell'onere d'esecuzione per i Cantoni occorre adeguare l'allegato (ad es. in caso di aumento sostanziale del numero di aziende secondo l'art. 9).

---

<sup>9</sup> Arrotondamento per difetto se <500 franchi; arrotondamento per eccesso se >500 franchi.



### Allegato: C alcolo per la ripartizione dell'indennizzo annuale ai Cantoni e al Principato del Liechtenstein

Cantone	Bilanci COV (senza stirene)	Aziende secondo l'art. 9		Supplemento di complessità	Totale	Indennizzo annuale
	[numero=punti]	[numero]	[punti]	[punti]	[punti]	[franchi]
	$x$	$y$	$4 \cdot y$	$\sum_{i=1}^y a_i \cdot b_i$	$x + 4 \cdot y + \sum_{i=1}^y a_i \cdot b_i$	
AG	76	18	72	26	174	262 000
AI	1	0	0	0	1	2 000
AR	8	0	0	0	8	12 000
BE	83	6	24	6	113	170 000
BL	52	12	48	24	124	187 000
BS	10	6	24	27	61	92 000
FL	4	0	0	0	4	6 000
FR	17	2	8	1	26	39 000
GE	14	3	12	5	31	47 000
GL	7	2	8	3	18	27 000
GR	5	0	0	0	5	8 000
JU	19	0	0	0	19	29 000
LU	39	3	12	2	53	79 000
NE	55	0	0	0	55	83 000
NW	3	0	0	0	3	5000
OW	4	1	4	0	8	13 000
SG	63	11	44	10	117	176 000
SH	13	2	8	3	24	36 000
SO	32	4	16	6	54	81 000
SZ	9	1	4	0	13	20 000
TG	30	2	8	3	41	61 000
TI	21	7	28	14	63	95 000
UR	5	0	0	0	5	8000
VD	44	1	4	1	49	73 000
VS	19	9	36	30	85	127 000
ZG	6	3	12	2	20	30 000
ZH	74	6	24	7	105	158 000
<b>Totale</b>	<b>713</b>	<b>99</b>	<b>396</b>	<b>169</b>	<b>1278</b>	<b>1 926 000</b>

