



2 settembre 2013

Rapporto

Passaggio dal sistema di promozione a un sistema di incentivazione Varianti per un sistema di incentivazione nel settore dell'energia

Sintesi

Introduzione e mandato

Nell'ambito della Strategia energetica 2050, il Consiglio federale ha deciso di prevedere una seconda fase che a partire dal 2021 consenta di sostituire gradualmente il sistema di promozione (fondato sul sovvenzionamento) con un sistema di incentivazione (fondato sulla fiscalità). In questa fase è previsto un riorientamento della politica energetica parallelamente all'ulteriore sviluppo della politica climatica. Il 28 settembre 2012 il Consiglio federale ha incaricato il DFF di realizzare una riforma fiscale ecologica come possibile impostazione del sistema di incentivazione nel corso della seconda fase della Strategia energetica 2050. Come primo passo, nell'ambito di un rapporto da porre in consultazione occorre esaminare diverse questioni e varianti non ancora definite, correlate all'introduzione di un tale sistema di incentivazione. Lo stesso giorno il Consiglio federale ha anche incaricato il DATEC di esaminare, in collaborazione con il DFF, la possibile impostazione del passaggio dal sistema di promozione a un sistema di incentivazione. Il presente rapporto riassume i principali risultati di questi lavori e presenta diverse varianti per la scelta del sistema di incentivazione.

Situazione iniziale: primo pacchetto di misure della Strategia energetica 2050 e politica climatica della Svizzera

Con la Strategia energetica 2050 è stata presa la decisione di principio di abbandonare gradualmente l'energia nucleare. Inoltre, la strategia si prefigge, in particolare, di diminuire il consumo finale di energia e di elettricità, aumentare la quota delle energie rinnovabili e ridurre le emissioni di CO₂ dovute al consumo di energia senza però compromettere l'elevata sicurezza di approvvigionamento finora garantita in Svizzera. Il primo pacchetto di misure della Strategia energetica 2050 comprende numerosi provvedimenti disposti per legge e volontari. L'elemento chiave è il potenziamento delle attuali misure per la promozione delle energie rinnovabili e il miglioramento dell'efficienza energetica con diversi strumenti. Gli strumenti più importanti sono la remunerazione a copertura dei costi per l'immissione in rete di energia elettrica (RIC), gli aiuti agli investimenti e le garanzie contro i rischi per la produzione di elettricità generata a partire da energie rinnovabili, l'aumento della tassa sul CO₂ con il potenziamento del Programma Edifici e i bandi di gara per misure di efficienza energetica nel settore dell'elettricità¹.

Secondo la vigente legge federale sull'energia del 26 giugno 1998 (LEne; RS 730.0) i supplementi sui costi di trasporto delle reti ad alta tensione (art. 15b LEne) servono a finanziare la remunerazione a copertura dei costi per la RIC a partire da energie rinnovabili, i bandi di gara e altri strumenti di promozione (garanzie contro i rischi d'investimento per la geotermia, aiuti una tantum agli investimenti) nonché a coprire la remunerazione dei costi di risanamento delle centrali idroelettriche conformemente alla legge federale del 24 gennaio 1991 sulla protezione delle acque (LPac; RS 814.20). Il supplemento prelevato nel 2013 ammonta complessivamente a 0,45 centesimi per kWh di elettricità (art. 3j cpv. 1 dell'ordinanza sull'energia del 7 dicembre 1998 [OEn; RS 730.01] e art. 15b LEne). Nell'ambito dell'iniziativa parlamentare 12.400, nel corso della sessione estiva 2013 il Parlamento ha deciso di rafforzare la

¹ I bandi di gara sono uno strumento di promozione che serve a contribuire al finanziamento di misure per la riduzione del consumo di energia mediante procedura d'asta.

promozione della produzione di elettricità a partire da energie rinnovabili mediante la RIC, consentendo un aumento dei supplementi RIC fino a 1,5 centesimi al kWh. Conformemente a quanto espresso nel proprio parere in risposta all'iniziativa, il Consiglio federale propone ora, nell'ambito del primo pacchetto di misure della Strategia energetica 2050, di aumentare il supplemento massimo a 2,3 centesimi per kWh. Per le imprese con un elevato consumo di energia elettrica sono previste deroghe e misure di attenuazione.

La proposta del Consiglio federale include nel primo pacchetto di misure della Strategia energetica 2050 anche il rafforzamento dell'effetto di incentivazione della tassa sul CO₂, da realizzarsi aumentandone l'aliquota minima. La nuova aliquota prevista dalla legge federale del 23 dicembre 2011 sulla riduzione delle emissioni di CO₂ (legge sul CO₂; RS 641.71) dovrebbe ora essere aumentata a 84 franchi per tonnellata di CO₂, indipendentemente dal raggiungimento degli obiettivi intermedi. Il maggior gettito complessivo risultante dalla destinazione parzialmente vincolata della tassa sul CO₂ dovrebbe andare a favore del programma Edifici, a cui partecipano la Confederazione e i Cantoni. In tal modo sarebbe possibile disporre annualmente di circa 350 milioni di franchi da destinare a progetti di risanamento energetico. Per conseguire questo obiettivo si procederà a un'estensione delle disposizioni sulla destinazione vincolata della tassa sul CO₂ e la scadenza della misura sarà soppressa o prolungata.

Politica climatica della Svizzera

Con la revisione della legge sul CO₂ adottata alla fine del 2011, il Parlamento ha sancito anche nella legislazione nazionale l'obiettivo a lungo termine della politica climatica, che consiste nel contribuire a limitare a 2 °C l'aumento globale della temperatura. Ha così tracciato il percorso da seguire per impostare a lungo termine la politica climatica della Svizzera. Questi obiettivi a lungo termine saranno conseguiti gradualmente. A livello internazionale, il Protocollo di Kyoto forniva la base legale per la prima fase per raggiungere gli obiettivi prefissati, mentre a livello nazionale l'obiettivo per il periodo 2008-2012 sottoscritto dalla Svizzera con la ratifica del Protocollo di Kyoto è stato perseguito con l'entrata in vigore, il 1° gennaio 2000, della legge sul CO₂.

La legge sul CO₂, riveduta nel 2011 (RS 641.71), definisce sia un obiettivo di riduzione (riduzione del 20 % delle emissioni di CO₂ entro il 2020 rispetto al quantitativo emesso nel 1990) sia una serie di strumenti e misure per la politica climatica della Svizzera nel periodo 2013–2020. Il perseguimento degli obiettivi dovrà essere assicurato con misure normative (ad es. prescrizioni sulle emissioni per i veicoli di nuova immatricolazione, valori di riferimento per le imprese nell'ambito del sistema di scambio delle quote di emissione), misure complementari come l'obbligo di compensazione per gli importatori di carburanti fossili e i gestori di centrali termiche a combustibili fossili nonché per mezzo della tassa sul CO₂, con le sue destinazioni vincolate temporanee (Programma Edifici e Fondo di tecnologia) e degli altri strumenti orientati al mercato come il sistema di scambio di quote di emissioni. Per il periodo successivo al 2020, la legge sul CO₂ non definisce obiettivi concreti, ma il Consiglio federale deve proporre tempestivamente al Parlamento obiettivi di riduzione e strumenti adeguati per l'attuazione di tali obiettivi.

Ragioni a favore del passaggio a un sistema di incentivazione

Dopo il 2020 un sistema di incentivazione basato su una tassa sull'energia² dovrà sostituire il sistema di promozione contribuendo così a raggiungere gli obiettivi energetici e climatici al minor costo possibile per l'economia nazionale. La traccia approssimativa da seguire per il conseguimento degli obiettivi tra il 2020 e il 2050 è fornita dagli scenari elaborati nel quadro delle Prospettive energetiche 2050. Lo scenario «Misure politiche del Consiglio federale» (POM) illustra gli obiettivi che vengono raggiunti con il primo pacchetto di misure previsto dalla Strategia energetica 2050 e indica la soglia massima della tassa sull'energia da raggiungere teoricamente per realizzare tali obiettivi, puntando soltanto su questa tassa anziché sul primo pacchetto di misure. Tali obiettivi vengono definiti nell'ambito della Strategia energetica 2050 e nel presente rapporto servono da riferimento per la definizione della linea da seguire³. Si parte dal presupposto che tanto gli obiettivi della politica energetica quanto quelli della politica climatica sono aggiornati ogni 10 anni e adeguati alle mutate condizioni quadro (tra cui i risultati dei negoziati internazionali sul clima). Gli strumenti discussi saranno a loro volta adeguati.

Le misure di promozione e regolamentazione previste possono avere effetto già a breve termine, poiché sono attuabili rapidamente. A medio e lungo termine le tasse sull'energia presentano però vantaggi considerevoli rispetto alle misure di promozione e regolamentazione:

- *la variazione dei prezzi relativi consente alle economie domestiche e alle imprese di adeguare gli aspetti del proprio comportamento che implicano il minor costo;*
- *gli incentivi di prezzo incoraggiano a cercare continuamente nuove possibilità per ridurre le emissioni o il consumo di energia;*
- *l'impatto delle misure di promozione diminuisce se si manifestano effetti di trascinamento, come ad esempio nel caso degli investimenti in provvedimenti di risparmio energetico che, in quanto economici, verrebbero presi comunque anche senza sussidi;*
- *la promozione delle energie rinnovabili può tenere artificialmente bassi i prezzi finali dell'energia e quindi favorire il consumo;*
- *a livello di esecuzione, i sistemi di incentivazione sono meno onerosi rispetto ai sistemi di promozione;*
- *i proventi di una tassa sull'energia sono ridistribuiti all'economia e alla popolazione, in modo che l'incentivazione avvenga globalmente senza aumentare la pressione fiscale. Questi proventi possono essere impiegati anche per ridurre altre imposte o tasse esistenti che esercitano un effetto distorsivo sull'incentivazione. A seconda dell'assetto, la riduzione può esercitare un impatto positivo sull'economia.*

² Nel presente rapporto, l'espressione «tassa sull'energia» è utilizzata come termine generico per indicare collettivamente le tasse sull'energia o sul CO₂ applicate ai combustibili e ai carburanti e le tasse prelevate sul consumo di energia. Questa espressione comprende dunque anche la tassa sul CO₂ attualmente applicata ai combustibili ed è utilizzata poiché in questo contesto si tratta del concetto più ampio. L'espressione «tassa di incentivazione» si riferisce a una tassa che non persegue obiettivi fiscali, contrariamente a quanto avviene invece quando i proventi vengono impiegati per misure di promozione o per la riduzione di imposte e tasse.

³ Nell'ambito delle Prospettive energetiche 2050 è stato definito anche uno scenario denominato «Nuova politica energetica» (NPE), in cui sono definite le riduzioni delle emissioni di CO₂ a cui la Svizzera dovrebbe puntare qualora nella politica climatica internazionale si imponesse come obiettivo una limitazione del riscaldamento climatico a 2° C al massimo.

Per questi motivi, rispetto agli strumenti di promozione o regolamentazione, le tasse sull'energia consentono in genere di raggiungere obiettivi energetici e climatici a costi più contenuti per l'economia.

Esperienze internazionali nell'ambito delle tasse sull'energia

Diversi Paesi (tra cui Australia, Canada (Columbia Britannica), Danimarca, Germania, Finlandia, Irlanda, Olanda, Norvegia, Svezia e Gran Bretagna) hanno già introdotto un sistema di incentivazione basato su tasse sul CO₂ e sull'energia, talvolta combinate con una tassa sull'elettricità. I proventi da queste tasse servono perlopiù ad abbassare le spese salariali accessorie e le imposte sul reddito. Parte delle risorse è spesso destinata anche alla promozione dell'efficienza energetica e delle energie rinnovabili. Nei Paesi analizzati, i sistemi di incentivazione finora introdotti hanno consentito di ridurre le emissioni di CO₂ e di aumentare l'efficienza energetica con costi contenuti per l'economia. Secondo diversi studi, l'impatto sull'occupazione è risultato perlopiù positivo in quasi tutti i Paesi analizzati e talvolta l'incentivazione ha fortemente stimolato l'innovazione. L'introduzione di deroghe per le imprese particolarmente interessate ha consentito di evitare effetti negativi sulla competitività. I risultati tratti dalle esperienze degli altri Paesi sono ricchi di informazioni, ma non sono direttamente applicabili in Svizzera.

Riscossione della tassa sull'energia

Gli obiettivi a medio e lungo termine della politica energetica e climatica consistono fondamentalmente nell'incremento della produzione di energie rinnovabili, nell'aumento dell'efficienza energetica e nella riduzione delle emissioni di gas serra. Per raggiungere questi obiettivi si può ricorrere a una tassazione del consumo di energia indipendente dal tipo di produzione e a una tassazione di combustibili e carburanti in funzione del contenuto energetico e di CO₂. Per incrementare la produzione di energie rinnovabili si può esaminare la possibilità di una tassazione differenziata dell'elettricità. In tal caso occorre tenere in considerazione l'interazione con la RIC e rispettare le esigenze giuridiche (diritto commerciale internazionale e normativa UE).

Misure di attenuazione

Una tassa sull'energia può diminuire la competitività delle imprese con elevato consumo energetico ed elevate emissioni di gas serra. Adottando misure di attenuazione è possibile assicurare la competitività di queste imprese evitandone la delocalizzazione verso altri Paesi.

In linea di principio occorre distinguere tra due possibili forme di misure di attenuazione, precisamente tra misure di compensazione alla frontiera, da un lato, e deroghe o esenzione dalla tassa, dall'altro. L'idea di base delle misure di compensazione alla frontiera nel settore del clima e dell'energia consiste nel tassare alla frontiera i beni importati in Svizzera in funzione dell'energia consumata per produrli (energia grigia) e/o della quantità di gas serra emessi. Parallelamente, la tassa versata in Svizzera è rimborsata in caso di esportazione dei prodotti. Gli accertamenti giuridici ed economici effettuati hanno rivelato che la Svizzera non può attuare queste misure di attenuazione alla frontiera autonomamente.

Un'alternativa alle misure di compensazione alla frontiera consiste nel concedere deroghe

alle imprese particolarmente interessate⁴. Nella maggior parte dei settori, una tassa sull'energia non comporterà alcun aumento dei costi con conseguenze strutturali. Una volta che il sistema di incentivazione sarà interamente attuato, dopo la deduzione della compensazione di eventuali minori entrate nell'ambito di altre imposte e tasse, i proventi della tassa sull'energia saranno ridistribuiti o alle imprese e alle economie domestiche private, oppure, sotto forma di riduzioni delle imposte o tasse, all'economia e alla popolazione. A seconda del settore, alla fine potrebbe addirittura risultarne uno sgravio. Condizioni agevolate per la tassa devono essere imperativamente previste per le imprese con un elevato consumo energetico e direttamente esposte alla concorrenza internazionale. A questo riguardo si pone la questione su come definire l'intensità energetica (in funzione dei costi energetici o dell'onere fiscale della tassa in percentuale del valore aggiunto lordo) e il pregiudizio subito sul versante della competitività internazionale (soluzione settoriale o soluzione individuale con obbligo di documentazione). Nel presente rapporto si esprime una preferenza per l'onere fiscale in percentuale del valore aggiunto lordo e per la soluzione individuale con obbligo di documentazione. Nel complesso, il numero di imprese a cui concedere lo sgravio sarebbe relativamente esiguo e in contropartita queste imprese si impegnerebbero a raggiungere determinati obiettivi.

Impiego dei proventi della tassa sull'energia

La riscossione della tassa sull'energia deve avvenire per quanto possibile senza incidere sul bilancio e sull'aliquota fiscale, vale a dire che lo Stato non deve disporre di maggiori risorse rispetto a quelle di cui disporrebbe senza la tassa sull'energia e complessivamente l'onere fiscale per le economie domestiche e le imprese non dovrebbe aumentare. Al tempo stesso, i proventi della tassa devono essere impiegati in modo da non gravare maggiormente sulle economie domestiche a basso reddito rispetto a quelle a reddito elevato ed evitando anche ripercussioni negative sulla competitività.

Una parte della tassa sul CO₂ applicata ai carburanti viene oggi ridistribuita pro capite alla popolazione attraverso le casse malati. La ridistribuzione alle imprese è effettuata in proporzione alla massa salariale AVS. Questa forma di ridistribuzione è facile da gestire dal profilo amministrativo e tende a favorire le economie domestiche a basso reddito e le imprese con molta manodopera. Tuttavia, la ridistribuzione attraverso le casse malati potrebbe portare a una percezione distorta dei costi della sanità. Per questo motivo, specialmente se gli importi da ridistribuire dovessero aumentare, converrebbe esaminare la possibilità di procedere a una ridistribuzione mediante crediti d'imposta. Gli importi in questione potrebbero essere accreditati o rimborsati sotto forma di assegno computandoli sull'imposta federale diretta per le persone fisiche oppure, seguendo il canale già impiegato per il rimborso dell'imposta preventiva, sulle imposte sul reddito cantonali.

Secondo studi di economia nazionale, sotto il profilo della crescita economica,

⁴ La politica climatica attua già oggi simili misure di attenuazione. Le imprese con elevate emissioni di gas serra, ad esempio, partecipano al sistema svizzero di scambio di quote di emissione (SSQE) e in contropartita sono esonerate dalla tassa sul CO₂ applicata ai combustibili. Il Consiglio federale auspica al più presto il collegamento del sistema svizzero con il sistema di scambio dell'UE (SSQE-UE) per disporre di un mercato interno comune per i diritti di emissione, garantendo così alle imprese svizzere condizioni concorrenziali pari a quelle di cui beneficia la concorrenza europea. Anche le piccole e medie imprese possono ottenere l'esenzione dalla tassa sul CO₂ applicata ai combustibili, assumendo nei confronti della Confederazione un impegno di riduzione giuridicamente vincolante.

dell'occupazione e del benessere le riduzioni di imposte e tasse sono più vantaggiose rispetto alle misure di redistribuzione alle economie domestiche (pro capite) e alle imprese (in funzione della massa salariale AVS). La riduzione di imposte e tasse che esercitano un effetto distorsivo sugli incentivi potrebbe avere, come soluzione alternativa per la redistribuzione, un impatto positivo sotto il profilo dell'occupazione e del benessere. Questo ridurrebbe i costi da sostenere per raggiungere gli obiettivi energetici e climatici. Dalle analisi effettuate emerge però anche che le differenze tra le alternative per la redistribuzione sono piuttosto modeste.

La redistribuzione pro capite dei proventi alle economie domestiche è l'unica variante che non grava maggiormente sulle economie domestiche a basso reddito rispetto a quelle con redditi elevati. A parte questa soluzione, tutte le altre varianti di impiego o di riduzione d'imposta hanno effetti redistributivi cosiddetti regressivi. Un sistema di incentivazione, che è neutrale sulla distribuzione, deve pertanto prevedere in ogni modo una redistribuzione pro capite alle economie domestiche private. Più importante sarà l'effetto regressivo dell'altro canale di impiego, maggiore sarà la quota che deve essere ridistribuita alle economie domestiche dal punto di vista distributivo.

Possibili varianti del sistema di incentivazione

Per il possibile assetto di un eventuale sistema di incentivazione vengono considerate due diverse varianti. Le differenze riguardano la base di calcolo (tassazione dei carburanti), le aliquote della tassa, l'importanza delle misure di promozione da mantenere parallelamente e le modalità di impiego delle risorse a lungo termine.

La **variante 1** si basa sugli strumenti attualmente disponibili. La tassa sul CO₂ è limitata ai combustibili ed è aumentata gradualmente. Sul consumo di elettricità viene introdotta una tassa in base al contenuto energetico (tassa sul consumo), a complemento dell'attuale supplemento rete. La tassa sul CO₂ serve a ridurre i gas serra e la tassa sull'elettricità ad aumentare l'efficienza dell'energia elettrica. Questa tassa in armonia con le disposizioni sul commercio internazionale non distingue tra forme di energia rinnovabili e non rinnovabili. Con la variante 1 l'onere fiscale sui singoli vettori energetici (combustibili, elettricità) rimane piuttosto modesto e sui carburanti non vengono introdotte nuove tasse. Di conseguenza, questa variante non consente di ottenere un effetto di incentivazione sufficientemente elevato per raggiungere gli obiettivi energetici e climatici previsti dalla Strategia energetica 2050. Per garantire il raggiungimento di tali obiettivi, le misure normative e di promozione esistenti e quelle previste nella prima fase della Strategia energetica 2050 devono pertanto essere mantenute almeno in parte. La parte dei proventi non destinata alla promozione sarebbe ridistribuita come avviene oggi alla popolazione e all'economia.

La **variante 2** fa maggiormente leva sull'incentivazione. Oltre ai combustibili e all'elettricità, prevede la possibilità di tassare anche i carburanti. Come finora, le norme in materia di emissioni continuano a svolgere un ruolo significativo per il raggiungimento degli obiettivi della politica climatica per i carburanti. In Svizzera tali norme seguono di pari passo lo sviluppo di quelle dell'Unione europea. Nell'ambito della variante 2 è possibile adottare una tassa generale sull'energia con tassazione in base al contenuto energetico e di CO₂, concentrando in un'unica tassa sull'energia le tasse già oggi riscosse (tassa sul CO₂ sui combustibili, supplemento rete ai sensi dell'art. 15b LEne). È anche possibile mantenere la tassa sul CO₂ come nella variante 1, estendendola eventualmente ai carburanti, e introdurre una tassa

sull'elettricità aggiuntiva. Le aliquote si orientano agli obiettivi della politica energetica e climatica per il periodo dal 2020 al 2050. Lo scenario POM occupa un posto di rilievo. Nella variante 2 le aliquote d'imposta sono più elevate rispetto alla variante 1. Salvo nel settore dei carburanti, a lungo termine la tassa sull'energia raggiunge la soglia necessaria per il conseguimento degli obiettivi. Le misure di promozione possono pertanto essere gradualmente ridotte in misura corrispondente. Per quanto concerne i carburanti, le norme sulle emissioni e l'obbligo di compensazione per gli importatori di carburanti fossili continuano a svolgere, come finora, un ruolo importante per il conseguimento degli obiettivi della politica climatica. In una prima fase, la variante 2 è concepita come tassa di incentivazione sull'energia i cui proventi vengono ridistribuiti pro capite alle economie domestiche e alle imprese in funzione della massa salariale AVS. Con l'aumentare delle aliquote i proventi vengono quindi destinati anche alla riduzione delle imposte e tasse esistenti.

La variante 1 rappresenta una soluzione pragmatica e semplice, che però comporta ancora la necessità di garantire il raggiungimento degli obiettivi con misure di promozione e normative, mentre l'elemento di incentivazione mantiene un'importanza minore. Rispetto alla variante 2, la variante 1 presenta lo svantaggio di essere meno efficiente dal punto di vista del conseguimento degli obiettivi, in particolare a causa di sovrapposizioni inefficienti dovute all'impiego in parallelo a lungo termine di strumenti di promozione, misure normative e tasse di incentivazione. A lungo termine la variante 2, con le riduzioni di imposte e tasse da essa previste, rappresenta dal punto di vista dell'efficienza l'assetto migliore per un sistema di incentivazione definitivo, a patto che si trovino soluzioni adeguate per garantire la neutralità di bilancio.

La seguente tabella illustra schematicamente le due varianti: allo stato attuale non è ancora possibile formulare previsioni circa l'entità concreta delle tasse. Per dare comunque un'idea sommaria dell'ordine di grandezza delle tasse e illustrare le differenze tra le due varianti, si è cercato di quantificare tale entità almeno approssimativamente in base ai calcoli effettuati da Ecoplan (2012).

Tabella Z-1: Elementi chiave delle due varianti proposte per il sistema di incentivazione

Variante di incentivazione	Tassa sull'energia		Compensazione	Combinazione di strumenti per il raggiungimento degli obiettivi
	Base di calcolo	Possibile entità della tassa nel 2050 ^{a)}		
1	Combustibili: contenuto di CO ₂	ca. 84–150 CHF /t di CO ₂ ^{b)} =22–39 ct./l di olio da riscaldamento	Ridistribuzione a economie domestiche e imprese, destinazione vincolata per la promozione	Raggiungimento degli obiettivi principalmente per mezzo dell'ampio pacchetto di misure di promozione della SE 2050 (tra cui Programma Edifici, RIC, bandi di gara) ^{e)} e di altri strumenti, in tutti i settori. Le misure di promozione possono essere eliminate soltanto molto lentamente.
	Carburanti: nessuna	-		
	Elettricità: contenuto energetico = consumo	ca. +10 % ^{b)}		
2	Combustibili: contenuto di CO ₂ ed ev. contenuto energetico	210 CHF/t di CO ₂ ^{c)} = ca. 55 ct./l di olio da riscaldamento	Ridistribuzione a economie domestiche e imprese e riduzioni di imposte o tasse, rapido decremento della destinazione vincolata per la promozione	Obiettivi raggiunti principalmente per mezzo della tassa sull'energia, strumenti supplementari sono necessari soltanto nel settore dei carburanti. Le misure di promozione possono essere eliminate progressivamente.
	Carburanti: contenuto di CO ₂ ed ev. contenuto energetico	al massimo ca. 120 CHF/t di CO ₂ ^{d)} = ca. 29 ct. /l di benzina		
	Elettricità: contenuto energetico = consumo	= + 22 % ^{c)}		

a) Le cifre relative alla tassa sul CO₂ corrispondono alla tassa totale sul CO₂ nel 2050 e comprendono l'importo di 36 CHF/ t di CO₂ già contemplato nello scenario di riferimento «Status quo» (WWB). Il supplemento sul prezzo dell'elettricità si riferisce al prezzo applicato al cliente finale nel 2050.

b) Limite inferiore: tasse previste nell'ambito del primo pacchetto di misure della Strategia energetica 2050 (aumento dell'aliquota minima a 84 CHF/t di CO₂ per i carburanti e aumento del supplemento rete a 2,3 ct./kWh per l'elettricità). Limite superiore: media approssimata tra le misure già previste nella Strategia energetica 2050 e il valore massimo calcolato nello scenario POM.

c) L'aliquota si basa sul valore massimo dello scenario POM.

d) Limite inferiore: nessuna tassa sui carburanti. Limite superiore: media approssimata tra le misure già previste nell'ambito della Strategia energetica 2050 e del valore massimo teorico calcolato nello scenario POM.

e) L'entità delle misure di promozione dipende dall'interazione con la tassa sull'energia e varia a seconda della variante scelta come soluzione transitoria.

Impostazione della transizione

Durante una fase transitoria, a partire dal 2021 occorrerà aumentare progressivamente la tassa sull'energia riducendo la promozione. Il sistema di promozione sarà quasi interamente

sostituito da un sistema di incentivazione soltanto nel caso della variante 2, mentre nel caso della variante 1 il passaggio sarà solo parziale. Tuttavia, le questioni della transizione, della rapidità d'introduzione e dell'interazione della tassa con gli strumenti di promozione si pongono per entrambe le varianti. Il raggiungimento degli obiettivi energetici e climatici e la sicurezza degli investimenti sono condizioni che dovranno essere adempiute in questo periodo di transizione.

Per quanto riguarda l'interazione tra la tassa sull'energia e la promozione, in linea di principio sono ipotizzabili due varianti. Nel caso della variante transitoria A la tassa sull'energia sarà progressivamente aumentata per un periodo di 10 anni secondo un percorso prestabilito. Il percorso prestabilito per gli aumenti garantisce la sicurezza della pianificazione, ma in questa fase il raggiungimento degli obiettivi energetici e climatici non può essere garantito dalla sola tassa sull'energia. Per far fronte agli scostamenti dal percorso predefinito potranno essere adottate misure di promozione flessibili e a breve termine. Sarebbe anche ipotizzabile raggiungere gli obiettivi della politica energetica e climatica già a breve termine con la tassa sull'energia (variante transitoria B). La promozione finanziaria sarebbe eliminata il più rapidamente possibile, gradualmente e secondo un percorso di riduzione prestabilito. La tassa sull'energia è impostata in modo da poter far fronte con flessibilità agli scostamenti dal percorso prestabilito per conseguire gli obiettivi, a eventuali shock ecc. In questo scenario ci si troverebbe più rapidamente confrontati con tasse più elevate. In contropartita si potrebbe realizzare più rapidamente una redistribuzione più consistente alle economie domestiche e alle imprese con importi pro capite e in funzione della massa salariale AVS oppure mediante riduzioni di imposte e tasse.

Entrambe le varianti presentano vantaggi e svantaggi. La preferenza per l'una o per l'altra dipende dall'importanza attribuita ai diversi criteri. Se si attribuisce maggiore importanza al criterio della pianificabilità e della sicurezza degli investimenti, sarà preferibile la variante A. Se invece si punta a un'impostazione per quanto possibile efficiente, occorrerà portare avanti la variante B.

Ripercussioni su altre imposte e tasse

L'introduzione di una nuova tassa sull'energia può avere ripercussioni dirette e indirette sulle imposte e tasse esistenti. L'articolo 7 della legge federale del 19 dicembre 1997 concernente una tassa sul traffico pesante commisurata alle prestazioni (Legge sul traffico pesante, LTTP; RS 641.81) limita l'entità della tassazione del traffico pesante e quindi indirettamente limita o complica notevolmente anche la tassazione del traffico viaggiatori (se si parte dal presupposto che una tassazione differenziata del diesel per le autovetture e gli autocarri non è attuabile).

La diminuzione dei proventi dell'imposta sugli oli minerali causata dall'effetto di incentivazione può essere contrastata con un aumento *tantum* al momento dell'introduzione della tassa sull'energia (a partire dal 2021) oppure con un periodico adeguamento dell'imposta.

L'adozione della variante 2 consente a lungo termine, oltre a una redistribuzione alle economie domestiche e alle imprese, anche una riduzione di imposte e tasse. Si pone quindi il problema della neutralità di bilancio legata alla sostituzione di imposte esistenti con altre che hanno un effetto di incentivazione. A lungo termine, con il subentrare dell'auspicato effetto di

incentivazione, il gettito della tassa sull'energia diminuisce. Se tale gettito è impiegato per ridurre imposte e tasse che con lo sviluppo economico tende ad aumentare in modo più dinamico rispetto al gettito della tassa sull'energia, si crea un disavanzo nel bilancio della Confederazione. Una possibilità per garantire a lungo termine la neutralità di bilancio consiste nell'adeguare in modo flessibile a eventuali fluttuazioni dei proventi la quota del gettito della tassa sull'energia che per ragioni di politica di ripartizione sarebbe ancora ridistribuita pro capite alle economie domestiche. Con la ridistribuzione si potrebbe allora far fronte con una certa flessibilità a eventuali disavanzi nel bilancio della Confederazione. Sarebbe anche ipotizzabile procedere a un adeguamento una tantum direttamente al momento dell'introduzione della tassa sull'energia. Un'ulteriore possibilità consisterebbe ad esempio nel definire un ribasso annuo sui contributi versati per l'imposta federale diretta o l'AVS in funzione delle entrate effettive della tassa sull'energia.

Ripercussioni per la Confederazione e i Cantoni

Il gettito potenziale di una tassa sull'energia dipende da quando, in quali fasi, con quali aliquote e su quali vettori energetici è stata introdotta.

Fintanto che i proventi della tassa sull'energia sono ridistribuiti alla popolazione e all'economia, non si pone la questione della neutralità di bilancio. Se però i proventi sono impiegati per ridurre le imposte, sussiste il problema del provento insufficiente di queste tasse. Se con l'andare del tempo, introducendo aliquote elevate, la tassa sull'energia produce il forte effetto di incentivazione auspicato, il gettito cala. Nel caso della variante 1, con la ridistribuzione alle economie domestiche e alle imprese la neutralità di bilancio può essere garantita piuttosto facilmente. Nel caso della variante 2 sono previste in un secondo tempo anche riduzioni di imposte e tasse. Come già illustrato, in questo caso la neutralità di bilancio può essere garantita con gli accorgimenti descritti, riducendo in caso di bisogno la quota delle entrate destinata alla ridistribuzione oppure la riduzione delle aliquote di imposte o tasse può avvenire mediante concessione di un ribasso definito in funzione del gettito della tassa sull'energia.

Il substrato fiscale esistente subisce effetti indiretti anche a causa degli effetti di incentivazione provocati dalla tassazione dell'energia. Particolarmente interessanti sono le ripercussioni di una tassa sull'energia sull'imposta riscossa sugli oli minerali, principale strumento di finanziamento dell'infrastruttura stradale. Se a causa dell'effetto di incentivazione della tassa sull'energia si riduce il consumo di carburanti, viene a mancare contemporaneamente anche il substrato per il finanziamento delle strade. Questo effetto indiretto subentra peraltro anche in caso di ricorso ad altri strumenti per la riduzione del consumo di energia, come ad esempio le norme sulle emissioni per le autovetture di nuova immatricolazione e i nuovi autoveicoli leggeri. Per questo problema il presente rapporto considera due possibili soluzioni. Queste soluzioni consistono nell'aumentare l'aliquota dell'imposta sugli oli minerali al momento dell'introduzione della tassa sull'energia oppure nell'adeguare periodicamente tale aliquota secondo la diminuzione del gettito.

I costi di esecuzione di un sistema di incentivazione sono generalmente più contenuti rispetto ad altre misure per la riduzione del consumo di energia. L'esecuzione della tassa sull'energia si baserebbe su strumenti esistenti e provocherebbe soltanto un limitato aumento degli oneri amministrativi. Una ridistribuzione sotto forma di crediti d'imposta causerebbe agli uffici can-

tonali delle contribuzioni un certo onere supplementare, in particolare nella fase introduttiva. La compensazione del gettito della tassa sull'energia mediante riduzione di imposte o tasse esistenti non comporterebbe un aumento significativo degli oneri amministrativi.

L'introduzione di un sistema di incentivazione interesserebbe i Cantoni soltanto in quanto incaricati dell'esecuzione dell'imposta federale diretta per le persone fisiche e giuridiche e in quanto destinatari del 17 per cento del gettito di tale imposta. In caso di riduzione dell'imposta federale diretta sulle persone fisiche o sulle persone giuridiche, la quota destinata ai Cantoni si ridurrebbe in misura corrispondente. La neutralità di bilancio per le finanze cantonali potrebbe essere garantita mediante un adeguamento una tantum o periodico della quota cantonale.

Ripercussioni sull'economia nazionale

Le ripercussioni sull'economia dell'introduzione di un sistema di incentivazione vengono determinate in funzione del benessere economico generale, del prodotto interno lordo e dell'occupazione. A titolo di approssimazione, ci si può basare su un'analisi delle ripercussioni sull'economia nazionale di una tassa sull'energia nel quadro dello scenario POM. I risultati sono riassunti schematicamente nella seguente tabella.

Tabella Z-2: Ripercussioni sull'economia nazionale di un sistema di incentivazione nel 2050

Scarto percentuale rispetto al livello dello scenario di riferimento «Status quo» (WWB)	Scenario «Misure politiche del Consiglio federale» (POM)
Benessere (benefici secondari compresi)	
A seconda della variante scelta per la ripartizione	da 0,0 a 0,3
Prodotto interno lordo (PIL)	
A seconda della variante scelta per la ripartizione	da -0,6 a 0,2
Occupazione	
A seconda della variante scelta per la ripartizione	da -0,4 a 0,6

Fonte: Ecoplan 2012, n. 4.4 e 5.3, compilazione interna.

Nello scenario POM, gli effetti complessivi sull'economia nazionale si attestano globalmente tra il -0,6 e il +0,6 per cento, ma occorre considerare che si tratta di effetti di livello, vale a dire degli scostamenti dallo scenario di riferimento «Status quo» nel 2050 e non di variazioni annue della crescita/del benessere/dell'occupazione. Per quanto concerne le ripercussioni sul benessere, nel caso di tutte le varianti previste per la ripartizione il livello di benessere nel 2050 equivale almeno al livello senza sistema di incentivazione. Sul versante dell'occupazione si devono attendere perdite esigue o lievi guadagni a seconda della variante scelta per la ripartizione. Questi risultati non tengono conto né dell'impatto positivo sul clima né dei benefici in termini di benessere derivanti dalla riduzione dei rischi nucleari. Le cifre indicate non comprendono neppure eventuali effetti dinamici positivi sull'innovazione indotti dalla modifica dei prezzi relativi.

Aspetti giuridici

A favore dell'ancoraggio della tassa sull'energia alla Costituzione federale si possono avan-

zare i seguenti argomenti:

- *il passaggio a un sistema di incentivazione con una tassa sull'energia e per il clima implica un riassetto a livello strutturale e quantitativo del vigente ordinamento finanziario e fiscale. Questo riassetto dovrebbe essere chiaramente sancito a livello costituzionale;*
- *nella variante 2, oltre al principale scopo di incentivazione, la tassa persegue uno scopo fiscale secondario dal momento in cui i proventi vengono impiegati per ridurre imposte e tasse. Attualmente è ancora irrisolta la questione se la tassa sull'energia in base alle vigenti disposizioni costituzionali (art. 74 e 89 Cost.) possa essere impostata come «mera» tassa di incentivazione; essa dovrebbe compensare, almeno in una fase successiva, le perdite di imposte e tasse esistenti (neutralità di bilancio) e nella fase transitoria dovrebbe servire a scopi di promozione.*
- *se nell'ambito dell'ulteriore sviluppo della variante 2 fossero ridotte anche le imposte federali dirette, la riduzione interesserebbe anche il substrato fiscale dei Cantoni e quindi la chiave di riparto tra Confederazione e Cantoni prevista dal sistema federale. In virtù dell'articolo 128 capoverso 4 Cost. e dell'articolo 196 capoverso 1 della legge federale del 14 dicembre 1990⁵ sull'imposta federale diretta (LIFD), una riduzione dell'imposta federale diretta comporterebbe una corrispondente riduzione della quota spettante ai Cantoni, erodendone quindi il substrato fiscale.*

L'adozione di una disposizione costituzionale è necessaria, se con la nuova tassa si intende perseguire, oltre allo scopo di incentivazione, anche uno scopo fiscale. Ciò accadrebbe sicuramente nel caso in cui fosse ulteriormente sviluppata la variante 2. Ma anche nel caso della variante 1, l'inserimento nella Costituzione federale può essere opportuno per le due seguenti ragioni:

- *legittimazione politica: anche come «mera» tassa di incentivazione, la tassa sull'energia e per il clima comporta un sostanziale riassetto del vigente ordinamento finanziario e fiscale. Secondo gli scenari attualmente previsti, nel 2050 i proventi della tassa potrebbero raggiungere un ordine di grandezza di 6 miliardi di franchi, vale a dire circa il 9 per cento dell'attuale bilancio della Confederazione;*
- *flessibilità: l'inserimento nella Costituzione consente al legislatore di scegliere liberamente tra le due varianti. Concede un margine per una transizione senza problemi ad esempio dalla variante 1 alla variante 2 (compresa la variante necessaria per il finanziamento delle misure di promozione) e in un secondo tempo per la riduzione di imposte e tasse esistenti.*

⁵ RS 642.11

Indice

1	Situazione iniziale.....	18
2	Strumenti utilizzati nel quadro della prima fase della Strategia energetica 2050 e nella politica climatica	20
2.1	Primo pacchetto di misure della Strategia energetica 2050	20
2.2	Politica climatica attuale e futura della Svizzera	23
2.2.1	Principi della politica climatica, obiettivi e misure (2008-2012)	23
2.2.2	Misure e strumenti in materia di politica climatica (2013–2020).....	23
3	Sostituzione del sistema di promozione con un sistema di incentivazione	26
3.1	Nuovo orientamento della politica energetica a partire dal 2021	26
3.2	Politica climatica a partire dal 2021	28
3.3	Vantaggi di una tassa sull'energia.....	29
4	Esperienze internazionali relative alle tasse sull'energia	32
4.1	Panoramica delle esperienze relative alle tasse sull'energia in Paesi selezionati ...	32
4.1.1	Contesto e obiettivi.....	32
4.1.2	Base di calcolo	34
4.1.3	Aliquote della tassa	35
4.1.4	Disposizioni speciali e deroghe	36
4.1.5	Gettito e impiego dei proventi.....	38
4.1.6	Impatto.....	39
4.1.7	Introduzione programmata o modifica dei modelli di imposizione fiscale dell'energia.....	40
4.2	Conclusioni tratte dalle esperienze internazionali	41
5	Entrate della tassa sull'energia.....	43
5.1	Base di calcolo e ammontare di una tassa sull'energia	43
5.1.1	Base di calcolo a partire dal 2021.....	43
5.1.1.1	Combustibili	44
5.1.1.2	Carburanti	46
5.1.1.3	Elettricità	47
5.1.2	Ammontare della tassa sull'energia.....	52
5.1.3	Esecuzione	53
5.2	Misure di attenuazione	54
5.2.1	Misure di compensazione alla frontiera	55
5.2.1.1	Idea e motivazione	55
5.2.1.2	Esperienze internazionali	56

5.2.1.3	Valutazione giuridica	57
5.2.1.3.1	Diritto ambientale e convenzione sui cambiamenti climatici	57
5.2.1.3.2	Diritto commerciale internazionale	58
5.2.1.4	Amministrazione e attuazione	63
5.2.1.5	Ripercussioni economiche	64
5.2.1.6	Conclusioni	65
5.2.2	Deroghe alle eccezioni	66
5.2.2.1	Diritto alla restituzione	67
5.2.2.2	Verifica dell'intensità energetica	68
5.2.2.2.1	Indicatori per la misurazione dell'intensità energetica.....	68
5.2.2.2.2	Valore soglia	68
5.2.2.3	Verifica della limitazione della competitività internazionale.....	70
5.2.2.4	Controprestazione.....	71
5.2.3	Effetti su efficacia, efficienza e distribuzione	72
5.2.4	Esecuzione e spese amministrative	74
6	Principi di utilizzazione dei proventi della tassa sull'energia	75
6.1	Principi di utilizzazione	75
6.2	Varianti di utilizzazione.....	75
6.2.1	Ridistribuzione a economie domestiche private e a imprese	76
6.2.2	Riduzione delle imposte e delle tasse esistenti.....	79
6.3	Valutazione delle varianti di utilizzazione.....	84
7	Possibili varianti di un sistema di incentivazione nel settore dell'energia	87
7.1	Variante 1: sistema basato su strumenti esistenti.....	87
7.2	Variante 2: introduzione graduale di una tassa generale di incentivazione sull'energia con elementi a lungo termine di una riforma fiscale ecologica.....	88
7.3	Rappresentazione sinottica delle due varianti.....	90
8	Impostazione della transizione	94
8.1	Condizioni: raggiungimento degli obiettivi di politica energetica e climatica e sicurezza dell'investimento	95
8.1.1	Raggiungimento degli obiettivi di politica energetica e climatica.....	95
8.1.2	Garantire la sicurezza dell'investimento	95
8.1.3	Altri criteri.....	95
8.2	Variante transitoria A: aumento della tassa sull'energia a lungo termine / raggiungimento degli obiettivi a breve e medio termine attraverso la promozione.....	95
8.2.1	Criteri per l'aumento della tassa sull'energia	96

8.2.2	Criteri per la riduzione della promozione	96
8.2.3	Calendario.....	97
8.3	Variante transitoria B: raggiungimento tempestivo degli obiettivi attraverso la tassa sull'energia / riduzione rapida e prevedibile della promozione.....	97
8.3.1	Criteri per l'aumento della tassa sull'energia	97
8.3.2	Criteri per la riduzione della promozione	98
8.3.3	Calendario.....	98
8.4	Impiego di altri strumenti di politica energetica	98
8.5	Panoramica	99
8.6	Valutazione delle varianti di transizione.....	101
8.6.1	Efficacia	101
8.6.2	Pianificabilità e sicurezza dell'investimento	101
8.6.3	Efficienza (statica e dinamica).....	101
8.6.4	Fattibilità.....	102
8.6.5	Valutazione globale	102
8.7	Esecuzione	102
9	Ripercussioni su altre tasse.....	104
9.1	Limiti posti alla tassazione del traffico pesante	104
9.1.1	Articolo 85 Cost. e articolo 7 LTTP	104
9.1.2	L'articolo 85 Cost. lascia un ampio margine di manovra.....	105
9.2	Effetti indiretti su altre imposte	107
9.2.1	Imposta sugli oli minerali	107
9.2.2	Altre imposte	110
9.3	Effetti diretti sui canali di redistribuzione	110
9.3.1	Neutralità di bilancio mediante un adeguamento della parte destinata alla redistribuzione forfettaria	112
9.3.2	Riduzione dei contributi AVS	112
9.3.3	Riduzione dell'imposta federale diretta per le persone fisiche	113
10	Ripercussioni per la Confederazione e i Cantoni.....	117
10.1	Ripercussioni per la Confederazione	117
10.2	Ripercussioni per i Cantoni.....	119
11	Ripercussioni sull'economia nazionale.....	121
11.1	Ripercussioni sull'economia in generale	121
11.2	Effetti della distribuzione	124
11.3	Ripercussioni delle varianti sull'economia nazionale	125

12	Aspetti giuridici.....	127
12.1	Base costituzionale	127
12.2	Disegno.....	128
12.3	Commenti.....	128

Bibliografia

Allegato 1 Domande concernenti il rapporto posto in consultazione

Allegato 2 Ripercussioni sull'economia

Allegato 3 Schede informative sulle deroghe

1 Situazione iniziale

Il 25 maggio 2011 il Consiglio federale ha deciso l'abbandono graduale dell'energia nucleare. Nel contempo, esso intende perseguire gli obiettivi climatici attuali e preservare un'elevata sicurezza di approvvigionamento energetico. Per raggiungere questi obiettivi il Governo punta, nella prima fase della Strategia energetica 2050, sul rafforzamento delle misure di promozione (settore degli edifici e produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili) e su numerose misure mirate, intese ad aumentare l'efficienza energetica (vedi cap. 2).

Nel quadro della Strategia energetica 2050, il Consiglio federale ha deciso di elaborare una seconda fase. A partire dal 2021 inizia una fase transitoria che prevede di sostituire gradualmente il sistema di promozione con un sistema di incentivazione. In questa fase si intende continuare a sviluppare la politica climatica e, nel contempo, dare un nuovo orientamento alla politica energetica. La base legale della politica climatica della Svizzera per il periodo 2013–2020 è costituita dalla legge sul CO₂, riveduta alla fine del 2011. Questa legge prevede che entro il 2020 le emissioni di gas serra in Svizzera siano ridotte almeno del 20 per cento rispetto al 1990. A lungo termine la riveduta legge sul CO₂ esige che la Svizzera contribuisca a limitare l'aumento della temperatura globale a meno di 2 °C. Tuttavia, per il periodo successivo al 2020, la legge sul CO₂ non prevede ancora obiettivi concreti. Il Consiglio federale, però, è tenuto a sottoporre per tempo proposte relative agli obiettivi di riduzione e strumenti adeguati per attuarli. Al riguardo prende in considerazione sia le recenti conoscenze scientifiche sia le condizioni quadro internazionali.

Il 28 settembre 2012 il Consiglio federale ha incaricato il DFF di concretizzare una riforma fiscale ecologica quale possibile impostazione per il sistema di incentivazione, da introdurre nel quadro della seconda fase della Strategia energetica 2050. Entro la metà del 2014 deve essere elaborato un avamprogetto da porre in consultazione. Come passo intermedio, il DFF deve redigere entro la fine di agosto 2013 un rapporto che raccoglie i pareri delle associazioni economiche, dei gruppi d'interesse e delle cerchie scientifiche. In questo contesto il DFF esamina, in stretta collaborazione con il DFAE, il DFI, il DFGP, il DATEC, il DEFR e la CDCF, diverse questioni irrisolte e varianti in relazione all'introduzione di un simile sistema di incentivazione. Sempre il 28 settembre 2012 il Consiglio federale ha incaricato il DATEC di analizzare, unitamente al DFF, la possibile impostazione del passaggio dal sistema di promozione a un sistema di incentivazione. Di conseguenza il DATEC e il DFF, congiuntamente al DFGP, al DEFR e alla CDCF, hanno chiarito diverse questioni inerenti al passaggio al sistema di incentivazione, alle possibili deroghe nonché alle basi legali necessarie.

Il presente rapporto riassume i principali risultati di questi lavori. Saranno presentate le questioni inerenti al passaggio dal sistema di promozione a quello di incentivazione nonché le diverse varianti del sistema di incentivazione. I lavori sono stati svolti dall'AFF, in stretta collaborazione con l'UFE. Il rapporto è articolato come segue: il capitolo 2 presenta gli strumenti utilizzati nell'ambito della prima fase della Strategia energetica 2050 nonché l'attuale e la futura politica climatica. Il capitolo 3 indica gli obiettivi della Strategia energetica 2050 e sottolinea il ruolo centrale di un sistema di incentivazione sistematico per raggiungere efficacemente gli obiettivi energetici e climatici. Il capitolo 4 descrive le esperienze internazionali fi-

nora raccolte con i modelli della tassa sull'energia. Il capitolo 5 è dedicato ai proventi della tassa sull'energia. In questo contesto vengono discusse le questioni relative alla base di calcolo e alla determinazione dell'ammontare della tassa, ma anche possibili misure di attenuazione, ad esempio misure di compensazione alla frontiera. Il capitolo 6 precisa le diverse varianti per l'impiego dei proventi di una tassa sull'energia. Esse vanno dalla redistribuzione alle economie domestiche e alle imprese a diverse varianti di riduzione delle imposte e delle tasse, intese a diminuire i costi economici degli obiettivi energetici e climatici. Nel capitolo 7 sono descritte a titolo esemplificativo due varianti concrete su come potrebbe essere impostato un sistema di incentivazione. Ciascuna delle varianti presenta vantaggi e svantaggi e illustra la vasta gamma di possibili sistemi di incentivazione, che vanno dalla creazione delle premesse per un'eventuale introduzione di determinate tasse fino a una riforma fiscale ecologica. Il capitolo 8 espone le varianti del passaggio dal sistema di promozione a quello di incentivazione. Il capitolo 9 tratta le diverse interazioni della tassa sull'energia con le attuali imposte, come l'imposta sugli oli minerali o la TTPCP. Il capitolo 10 esamina le ripercussioni per la Confederazione e i Cantoni. Il capitolo 11 si occupa delle ripercussioni sull'economia delle diverse varianti di un sistema di incentivazione. I risultati si basano in gran parte su una perizia esterna elaborata da Ecoplan, allegata al presente rapporto. Il capitolo 12 illustra le basi costituzionali di un sistema di incentivazione. Le domande poste ai partecipanti alla consultazione si trovano nell'allegato.

2 Strumenti utilizzati nel quadro della prima fase della Strategia energetica 2050 e nella politica climatica

2.1 Primo pacchetto di misure della Strategia energetica 2050

Il 18 aprile 2012 il Consiglio federale ha incaricato il DATEC di predisporre un primo pacchetto di misure per la Strategia energetica 2050 che si fonda sull'attuale base costituzionale.

Oltre al previsto abbandono dell'energia nucleare, il primo pacchetto di misure comprende numerosi provvedimenti legislativi e su base volontaria. Con il primo pacchetto di misure entro il 2020 saranno perseguiti i seguenti obiettivi:

- entro il 2020 il consumo medio annuo di energia finale pro capite dovrà diminuire del 16 per cento rispetto all'anno di riferimento 2000. Ciò corrisponde a un consumo di energia finale stimato di circa 213 TWh (767 PJ) nel 2020⁶.
- Entro il 2020 il consumo medio annuo di elettricità pro capite dovrà diminuire del 3 per cento rispetto all'anno di riferimento 2000. Ciò corrisponde a un consumo di elettricità stimato di 59 TWh (211 PJ) e un consumo nazionale di 64,0 TWh (230 PJ) nel 2020.
- La produzione media annua di elettricità da nuove fonti energetiche rinnovabili (senza energia idroelettrica) nel 2020 si attesterà ad almeno 4400 GWh.
- La produzione media annua di elettricità prodotta dall'energia idroelettrica nel 2035 si attesterà ad almeno 37 400 GWh. Nel caso delle centrali di pompaggio questo obiettivo prevede solo la produzione da affluenti naturali.

La seguente tabella illustra l'evoluzione del consumo dell'energia, dell'elettricità e delle emissioni di CO₂ e gli obiettivi perseguiti con la strategia energetica 2050. Lo scenario delle «Misure politiche del Consiglio federale» (POM) indica quale evoluzione si può attendere con il primo pacchetto di misure dell'Esecutivo. Lo scenario della «Nuova politica energetica» (NPE) rappresenta la traccia approssimativa da seguire per gli obiettivi a lungo termine e sovraordinati in materia di politica energetica e climatica del Consiglio federale, che saranno concretizzati a tappe ogni 10 anni.

⁶ Secondo la convenzione scientifica internazionale l'unità di misura dell'energia nel sistema internazionale delle unità (SI) si misura in Joule (J), la potenza in watt (W). Spesso si utilizza l'unità chilowattora (kWh). Conversione delle unità: 1 J corrisponde a 1 Ws; 1 kWh corrisponde a 3,6 MJ; 1 TWh corrisponde a 3,6 PJ. 1 J = $2,78 \times 10^{-7}$ kWh. I prefissi dei multipli decimali sono: hecto (h) che corrisponde a 10^2 (=100), kilo (k) che corrisponde a 10^3 , mega (M) che corrisponde a 10^6 , giga (G) che corrisponde a 10^9 , tera (T) che corrisponde a 10^{12} , peta (P) che corrisponde a 10^{15} ed esa (E) che corrisponde a 10^{18} .

Tabella 1: Evoluzione del consumo di energia e di elettricità e delle emissioni di CO₂ secondo gli scenari

	2000	2010	2020		2035		2050	
			POM	NEP	POM	NEP	POM	NEP
Consumo finale di energia (PJ)	777	840	767	734	639	549	565	451
Consumo finale di energia pro capite e per anno (GJ)	107,8	106,5	90,9	87	71,9	61,8	62,5	49,9
Consumo di elettricità (PJ)	185	212	211	210	208	198	219	191
Consumo di elettricità per persona e per anno (GJ)	25,7	26,8	25,0	24,9	23,5	22,3	24,2	21,1
Emissioni di CO ₂ (mio. t.)	39,2	40,0	32,6	29,2	28,1	20,2	21,8	11,4
Emissioni di CO ₂ pro capite (t.)	5,4	5,1	3,9	3,5	3,2	2,3	2,4	1,3

Gli obiettivi di incremento della produzione di elettricità generata a partire da energie rinnovabili devono essere sanciti nella legge sull'energia. Per quanto concerne l'efficienza energetica nei settori degli edifici, degli apparecchi elettrici, dell'industria e della mobilità nonché la progressione delle energie rinnovabili e, come soluzione transitoria, la produzione di elettricità da energie fossili, sono previste le misure riportate di seguito.

Misure nell'ambito dell'efficienza energetica:

- efficienza energetica nel settore degli edifici: aumento della tassa sul CO₂ con il contestuale potenziamento del programma di risanamento degli edifici (compresa l'abolizione del limite temporale) per rafforzare l'effetto di incentivazione; adeguamenti del diritto tributario per aumentare la quota dei risanamenti;
- efficienza energetica nel settore dell'industria e dei servizi: coinvolgimento delle imprese nei processi per la convenzione sugli obiettivi / modelli di incentivazione; estensione dei bandi di gara;
- efficienza energetica nel settore della mobilità: inasprimento degli obiettivi di riduzione delle emissioni di CO₂ per gli autoveicoli; introduzione di un obiettivo di riduzione delle emissioni CO₂ per gli autofurgoni e i trattori a sella leggeri;
- efficienza energetica nel settore degli apparecchi elettrici: estensione e inasprimento periodico dei requisiti di efficienza;
- obiettivi di efficienza nel settore della fornitura di elettricità: impegno dei fornitori di elettricità a conseguire obiettivi di efficienza attestati da certificati bianchi (titoli di efficienza energetica).

Misure nell'ambito delle energie rinnovabili:

- riformulare l'attuale RIC in un sistema di remunerazione per l'immissione di energia con commercializzazione diretta:

- aumentare il tetto dei costi complessivo (supplemento rete) a 2,3 centesimi per chilowattora;
- permettere di definire i tassi di remunerazione anche tramite aste;
- rinunciare a integrare altri inceneritori e depuratori di acque reflue nonché di impianti combinati con combustibili o carburanti nel sistema di remunerazione per l'immissione di energia;
- sancire esplicitamente nella legge il diritto al consumo proprio di elettricità;
- estendere le garanzie a copertura dei rischi connessi alle perforazioni esplorative di progetti geotermici in profondità;
- stabilire un piano per lo sviluppo delle energie rinnovabili come base per definire in maniera vincolante i settori di impiego nei piani direttori e di utilizzazione cantonali;
- definire un interesse nazionale per l'utilizzo e lo sviluppo delle energie rinnovabili;
- accelerare la procedura di autorizzazione.

Misure nel settore delle centrali fossili:

- permettere un'esenzione parziale per i gestori di impianti di cogenerazione forza-calore dalla tassa sul CO₂ applicata ai combustibili impiegati per la produzione di elettricità, purché essi adempiano determinati requisiti:
 - regolamentare il consumo proprio anche per gli impianti di cogenerazione forza-calore;
 - imporre ai gestori di rete l'obbligo di ritirare l'elettricità proveniente da impianti di cogenerazione forza-calore e di remunerarla in modo adeguato;
 - migliorare le condizioni di investimento per centrali a gas a ciclo combinato fossile-termico.

Misure nel settore delle reti elettriche:

- accelerare le procedure introducendo termini d'ordine per le procedure di pianificazione materiale e di approvazione della pianificazione e abbreviando la procedura di ricorso;
- creare basi giuridiche per l'introduzione di contatori intelligenti (*smart meters*).

Queste misure legali essenziali sono affiancate da numerose misure volontarie, tra l'altro da programmi pilota, di dimostrazione e programmi faro nonché dal programma SvizzeraEnergia. Inoltre, in vista di queste misure la Confederazione svolge una funzione modello. Con l'intero pacchetto di misure vengono sfruttati i potenziali che la Svizzera già oggi può realizzare con le tecnologie disponibili o future e per i quali non è richiesta una stretta collaborazione internazionale con l'Unione Europea e con Stati terzi. Viene così sfruttato completamente il potenziale delle energie rinnovabili utilizzabile in modo durevole.

Nel messaggio concernente il primo pacchetto di misure della Strategia energetica 2050 è fornita una spiegazione dettagliata delle misure volte a promuovere l'efficienza energetica nelle abitazioni, nell'industria e nei servizi, a coinvolgere le imprese nei processi per la con-

venzione sugli obiettivi, a predisporre bandi di gara concorrenziali e a risolvere le questioni legate alla trasformazione dell'energia (sistema di remunerazione per l'immissione di energia nel settore delle energie rinnovabili, impianti di cogenerazione forza-calore e centrali a gas a ciclo combinato).

2.2 Politica climatica attuale e futura della Svizzera

2.2.1 Principi della politica climatica, obiettivi e misure (2008-2012)

La politica climatica internazionale si basa sulla Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici e si prefigge di evitare l'ingerenza dannosa dell'uomo nel sistema climatico. Con la ratifica di questa convenzione e del relativo Protocollo di Kyoto anche la Svizzera si è impegnata a conseguire questo obiettivo.

Il Consiglio federale e il Parlamento hanno espresso la volontà duratura di ridurre notevolmente il consumo di vettori energetici fossili a medio termine e completamente a lungo termine in modo che entro la fine del secolo la quota annua di emissioni di gas serra oscilli tra 1 e 1,5 tonnellate pro capite. Con la revisione della legge sul CO₂ alla fine del 2011 il Parlamento ha sancito anche nella legislazione l'obiettivo a lungo termine di contribuire a limitare l'aumento della temperatura globale a 2 °C. In questo modo si stabiliscono le linee guida per l'orientamento della politica climatica della Svizzera.

Questi obiettivi a lungo termine devono essere raggiunti gradualmente. A livello internazionale il Protocollo di Kyoto ha costituito la base giuridica per la prima fase (2008–2012). Sul piano nazionale l'obiettivo ratificato dalla Svizzera nell'ambito del Protocollo di Kyoto è stato attuato con la legge sul CO₂, entrata in vigore il 1° gennaio 2000. Tale obiettivo ha richiesto mediamente una riduzione delle emissioni di CO₂ di almeno il 10 per cento dal 2008 al 2012 rispetto al 1990.

La legge sul CO₂ relativa alla prima fase ha attribuito una grande importanza alle misure volontarie. Poiché queste non hanno generato l'effetto di riduzione richiesto, nel 2008 è stata introdotta la tassa sul CO₂ applicata ai combustibili. Per le imprese esposte alla concorrenza internazionale, la legge sul CO₂ ha previsto deroghe. Le grandi imprese che producono elevate emissioni di gas serra partecipano al sistema di scambio delle quote di emissione e in cambio sono esonerate dalla tassa sul CO₂.

Inoltre, la legge sul CO₂ ha previsto anche nel settore della mobilità l'introduzione di una tassa sul CO₂ applicata ai carburanti nel caso in cui le misure volontarie non abbiano un effetto sufficiente. Per evitare questa situazione, il settore ha pertanto deciso di introdurre volontariamente il centesimo per il clima sui carburanti.

2.2.2 Misure e strumenti in materia di politica climatica (2013–2020)

La riveduta legge sul CO₂ contiene gli obiettivi, gli strumenti e le misure della politica climatica svizzera per il periodo dal 2013 al 2020. Anche nella riveduta legge sul CO₂ lo strumento principale della politica climatica rimane la tassa sul CO₂ con destinazioni vincolate a termine

(Programma Edifici e Fondo di tecnologia) e meccanismi di attenuazione. Inoltre, il conseguimento degli obiettivi deve essere raggiunto con provvedimenti normativi (ad es. disposizioni sulle emissioni per le automobili nuove, benchmark per le imprese nel sistema di scambio delle quote di emissione) e misure integrative come l'obbligo di compensazione per gli importatori di carburanti fossili e i gestori di centrali termiche a combustibili fossili.

Edifici

La tassa sul CO₂ applicata ai combustibili incentiva un utilizzo parsimonioso dei combustibili fossili, contribuendo in questo modo a conseguire gli obiettivi in materia di politica climatica ed energetica. La legge sul CO₂ vigente stabilisce l'aliquota della tassa a 36 franchi per tonnellata di CO₂ e attribuisce al Consiglio federale la facoltà di aumentare la tassa a seconda degli obiettivi intermedi. Nella relativa ordinanza sul CO₂ il Consiglio federale ha previsto tre livelli. La tassa sarà aumentata per la prima volta a 60 franchi nel 2014, se nel 2012 le emissioni di CO₂ da combustibili erano inferiori al 21 per cento rispetto al livello del 1990. Sono previsti altri aumenti nel 2016 e nel 2018, se non vengono raggiunti gli obiettivi prefissati per le emissioni.

Per sfruttare le sinergie esistenti, nel quadro della Strategia energetica 2050 il Consiglio federale ha proposto di aumentare l'aliquota minima nella legge sul CO₂ ad almeno 84 franchi per tonnellata di CO₂, separatamente dagli obiettivi intermedi, a partire dall'entrata in vigore della prima fase della strategia sull'energia. Saranno mantenuti gli altri obiettivi intermedi. Con i proventi complessivi più elevati, risultanti dalla destinazione parzialmente vincolata della tassa sul CO₂, sarà potenziato il Programma Edifici a cui partecipano la Confederazione e i Cantoni.

Mobilità

La misura economica volontaria introdotta nel 2005 «Centesimo per il clima» sui carburanti fossili dalla Fondazione Centesimo per il clima è stata sancita nell'attuale legge come obbligo di compensazione per gli importatori di carburanti fossili. Dal 2013 al 2020 gli importatori sono obbligati a compensare in Svizzera una parte delle emissioni di CO₂ causate dai carburanti fossili con l'attuazione delle misure sul clima. Secondo la legge sul CO₂ spetta al Consiglio federale fissare l'aliquota di compensazione tra il 5 e il 40 per cento – tuttavia l'aumento del prezzo necessario per adempiere l'obbligo di compensazione non può essere superiore a 5 centesimi al litro di carburante. Nel quadro dell'ordinanza sul CO₂, entrata in vigore il 1° gennaio 2013, il Consiglio federale ha stabilito che l'aliquota di compensazione aumenta gradualmente da 0 per cento nel 2013 al 10 per cento entro il 2020.

Vengono mantenute le prescrizioni sulle emissioni di CO₂ per le automobili di nuova immatricolazione, introdotte nell'ambito di una revisione parziale della legge sul CO₂, entrata in vigore il 1° luglio 2012. Come previsto anche nell'UE, le automobili di nuova immatricolazione in futuro potranno generare al massimo 130 grammi di CO₂ al chilometro. Questo obiettivo deve essere raggiunto entro il 2015. Tuttavia, la legge sul CO₂ esige che il Consiglio federale presenti tempestivamente al Parlamento proposte per un'ulteriore riduzione delle emissioni di CO₂ delle automobili dopo il 2015 tenendo in considerazione le direttive dell'UE. Al riguardo il Consiglio federale propone al Parlamento nuovi obiettivi relativi alle emissioni di CO₂ delle automobili per il 2019. Secondo la proposta discussa in ambito UE anche in Svizzera le

emissioni medie di CO₂ delle automobili importate dovranno essere ridotte a 95 grammi per chilometro entro il 2020. Inoltre, devono essere contemporaneamente sancite nella legge le disposizioni sulle emissioni di CO₂ per i trattori a sella leggeri – anche in questo caso il Consiglio federale raccomanda analogamente alle proposte dell'UE l'introduzione di un obiettivo di 147 grammi / chilometro entro la fine del 2020. L'Esecutivo presenta al Parlamento le relative modifiche della legge sul CO₂ nell'ambito del primo pacchetto di misure della Strategia energetica 2050.

Industria e servizi

Il fulcro della politica climatica svizzera rimane la tassa sul CO₂ applicata ai combustibili. Essa deve incentivare un utilizzo parsimonioso dei combustibili fossili anche nell'industria e nei servizi. Al fine di non pregiudicare la competitività delle imprese svizzere, le deroghe già introdotte per le imprese nella prima fase vengono mantenute anche per il periodo 2013–2020. Le grandi imprese che producono elevate emissioni di gas serra partecipano al sistema di scambio delle quote di emissione e in cambio sono esonerate dalla tassa sul CO₂. La Svizzera intende collegare il proprio sistema di scambio delle quote di emissione con quello dell'UE allo scopo di creare un mercato interno comune per i diritti di emissione. Le imprese che non partecipano al sistema di scambio delle quote di emissione possono farsi esonerare dalla tassa sul CO₂ applicata ai combustibili assumendo nei confronti della Confederazione un impegno di riduzione delle loro emissioni. Esse possono avere diritto all'esenzione a condizione che la tassa sul CO₂ pregiudichi la loro competitività internazionale e costituisca un notevole onere in rapporto al valore aggiunto.

La legge sul CO₂ non contiene ancora obiettivi concreti per gli anni successivi al 2020. Tuttavia, il Consiglio federale deve presentare tempestivamente al Parlamento proposte in merito agli obiettivi di riduzione e strumenti adeguati per la loro attuazione. Gli sviluppi a livello di politica climatica internazionale stabiliranno in ampia misura l'orientamento della politica climatica futura della Svizzera (vedi n. 3.2).

3 Sostituzione del sistema di promozione con un sistema di incentivazione

3.1 Nuovo orientamento della politica energetica a partire dal 2021

Nel 2007 il Consiglio federale ha deciso di basare la sua strategia energetica sui seguenti quattro pilastri: promozione dell'efficienza energetica, incentivazione delle energie rinnovabili, sostituzione e costruzione di impianti di grande potenza per la produzione di corrente elettrica (incluse nuove centrali nucleari) e rafforzamento della politica estera in materia energetica. La promozione dell'efficienza energetica e l'incentivazione delle energie rinnovabili avevano già allora la priorità assoluta. A seguito della catastrofe di Fukushima, nel mese di marzo del 2011 il Consiglio federale ha incaricato il DATEC di esaminare la strategia energetica esistente e aggiornare le prospettive energetiche per il 2035. Per garantire la sicurezza dell'approvvigionamento, il Consiglio federale punta, nel quadro della Strategia energetica 2050, su un maggiore risparmio energetico (efficienza energetica), sul potenziamento dell'energia idroelettrica e delle nuove energie rinnovabili nonché, se necessario, sulla produzione di energia elettrica a partire da combustibili fossili (impianti di cogenerazione forzocalore e centrali a gas a ciclo combinato) e sulle importazioni. Occorrerà inoltre ampliare rapidamente le reti di trasporto dell'energia elettrica e incentivare la ricerca in campo energetico.

In una seconda fase, a partire dal 2021, la Strategia energetica 2050 del Consiglio federale prevede un nuovo orientamento della politica energetica che sarà strettamente coordinato con l'ulteriore sviluppo della politica climatica. Si tratterà di sostituire il sistema di promozione con un sistema di incentivazione.

Le misure che interessano principalmente la transizione dal sistema di promozione a quello di incentivazione sono l'immissione in rete di energia elettrica, gli aiuti agli investimenti, le garanzie per i rischi della produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili e il rafforzamento del Programma Edifici. In tale ambito rientrano anche le misure di promozione dell'efficienza energetica attraverso bandi di gara concorrenziali nel settore dell'elettricità.

A partire dal 2020 gli attuali sistemi di promozione dovranno essere trasferiti in un regime di incentivazione fondato su una tassa sull'energia⁷. Questa tassa sull'energia può rappresentare una tassa che ingloba complessivamente la tassa sui combustibili e carburanti (imposizione del CO₂ e dell'eventuale contenuto energetico) e la tassa sull'energia elettrica. Essa può anche essere composta di strumenti separati, come ad esempio l'attuale tassa CO₂ sui combustibili, completata tuttavia da una tassa CO₂ sui carburanti e da una tassa sull'energia elettrica.

Le diverse possibilità di impostazione del regime di incentivazione sono presentate attraverso due varianti (vedi cap. 7). La variante 2 è costituita da elementi di riforma fiscale ecologica

⁷Questa nozione include anche l'attuale tassa sul CO₂ applicata ai combustibili, ma in questo contesto si utilizza il termine più ampio di tassa sull'energia. Per tassa di incentivazione si intende una tassa che non persegue alcuno scopo fiscale, non è questo il caso se i proventi vengono impiegati per adottare misure di incentivazione o per ridurre le imposte e le tasse.

e corrisponde al mandato del Consiglio federale del 28 settembre 2012 (concretizzazione della riforma fiscale ecologica ed esame di una possibile transizione dal sistema di promozione a quello di incentivazione).

La tassa sull'energia ha lo scopo di garantire il conseguimento degli obiettivi energetici e climatici al minor costo possibile per l'economia nazionale. Gli scenari elaborati nell'ambito delle prospettive energetiche rappresentano la traccia approssimativa da seguire per il raggiungimento degli obiettivi entro il 2050. Per quanto riguarda l'efficacia e l'efficienza, occorre perlopiù prendere in considerazione gli strumenti alternativi menzionati al numero 3.3⁸.

Qui di seguito vengono trattate le basi attuali in relazione agli obiettivi di politica energetica e climatica.

Nell'ambito delle prospettive energetiche della Confederazione sono stati elaborati tre scenari: «Status quo» (WWB), «Misure politiche del Consiglio federale» (POM) e «Nuova politica energetica». Lo scenario di riferimento «Status quo» si basa sull'ipotesi che l'insieme degli strumenti, delle misure e delle leggi attualmente in vigore nell'ambito della politica energetica non sia modificato fino al 2050, bensì solo adeguato al progresso tecnologico esogeno. Questo scenario presuppone inoltre che non siano costruite nuove centrali nucleari, che il comportamento energetico rimanga invariato e che entro il 2050 le emissioni di CO₂ siano ridotte dalle attuali 5 tonnellate pro capite a circa 3 tonnellate.

Lo scenario «Misure politiche del Consiglio federale» mostra gli obiettivi che potranno essere raggiunti con le misure contenute nel primo pacchetto di misure per l'attuazione della Strategia energetica 2050. L'obiettivo principale del pacchetto di misure è garantire la sicurezza dell'approvvigionamento di energia elettrica entro il 2050 con l'abbandono dell'energia nucleare. Il pacchetto di misure tiene inoltre conto degli obiettivi dell'attuale politica climatica. Dalle analisi degli scenari è emerso che esso consente di ridurre le emissioni di CO₂ a 2 tonnellate pro capite entro il 2050. Qui di seguito questi obiettivi servono da riferimento per la definizione della linea da seguire. Si parte dal presupposto che gli obiettivi di politica energetica e climatica siano adeguati ogni dieci anni tenendo conto delle nuove condizioni quadro (ad es. dell'evoluzione dei prezzi dell'energia e del progresso tecnologico) o delle direttive internazionali in materia di clima (cooperazioni internazionali). La tassa sull'energia prevista nell'ambito del sistema di incentivazione dovrebbe permettere, contrariamente all'attuale sistema di promozione, di conseguire questi obiettivi al minor costo possibile per l'economia nazionale. In linea di massima, gli strumenti in discussione sono idonei per il raggiungimento di obiettivi più ambiziosi al minor costo possibile per l'economia nazionale.

Nell'ambito della politica climatica internazionale la Svizzera, in accordo con l'Unione europea e altri Paesi industrializzati, persegue anche l'obiettivo di limitare l'aumento della temperatura globale a 2 °C. Ciò corrisponde allo scenario «Nuova politica energetica». La Svizzera non può tuttavia definire una politica di questo tipo senza tenere conto dell'evoluzione a livello internazionale. Considerate le dimensioni globali, l'effetto sulla stabilizzazione del clima risulterebbe infatti incerto e la piazza economica svizzera subirebbe svantaggi sproporziona-

⁸ Vedi anche INFRAS/BSS/INTERFACE/WWZ (2013, pag.10): per quanto riguarda i criteri dell'efficacia e dell'efficienza in un mercato giunto a maturazione in cui anche le tecnologie sono completamente sviluppate, le misure ambientali di incentivazione risultano più favorevoli rispetto ad altri strumenti quando si tratta di internalizzare gli effetti esterni. Questa considerazione vale anche rispetto alle misure di promozione.

ti. Lo scenario «Nuova politica energetica» funge da riferimento a lungo termine per un approvvigionamento energetico sostenibile. Il Consiglio federale intende inoltre adoperarsi per lo sviluppo della cooperazione internazionale. Il sistema di incentivazione garantisce che vengano forniti gli strumenti necessari affinché questi ambiziosi obiettivi possano essere raggiunti al minor costo possibile per l'economia nazionale.

La seguente tabella riporta i modelli delle riduzioni delle emissioni di CO₂ e del consumo di elettricità negli scenari «Misure politiche del Consiglio federale» e «Nuova politica energetica» rispetto allo sviluppo di riferimento dello «Status quo».

Tabella 2: Riduzione delle emissioni di CO₂ e consumo di elettricità negli scenari «Misure politiche del Consiglio federale» e «Nuova politica energetica»

	Scenario «Misure politiche del Consiglio federale»			Scenario «Nuova politica energetica»		
	2020	2035	2050	2020	2035	2050
Riduzione in % rispetto all'evoluzione di riferimento dello scenario «Status quo»						
Emissioni di CO ₂ (esclusi produzione di elettricità e teleriscaldamento)	-5	-17	-26	-15	-44	-63
Domanda di elettricità	-5	-10	-12	-5	-15	-23

Fonte: Ecoplan (2012), capitolo 4

La prima fase della Strategia energetica 2050 è orientata agli obiettivi raggiungibili grazie alle misure in discussione (scenario «Misure politiche del Consiglio federale») e dovrebbe consentire l'abbandono dell'energia nucleare nel rispetto degli attuali obiettivi climatici. Il rafforzamento degli obiettivi di politica energetica e climatica volti ad assicurare un approvvigionamento energetico sostenibile sarà deciso per tempo dal Consiglio federale per gli anni 2030, 2040 e 2050. Al riguardo, sarà determinante la cooperazione a livello internazionale in materia di politica energetica e ambientale (in particolare la politica climatica), tenuto conto degli obiettivi internazionali e delle nuove condizioni quadro (ad es. l'evoluzione del prezzo dell'energia e le conoscenze scientifiche). Un sistema di monitoraggio, sviluppato nell'ambito della Strategia energetica 2050, permetterà di esaminare regolarmente l'opportunità di adeguare gli obiettivi di politica energetica e climatica. Occorrerà inoltre garantire agli investitori una certa prevedibilità e nel contempo tenere in considerazione le nuove informazioni.

3.2 Politica climatica a partire dal 2021

Secondo le conoscenze attuali in materia di climatologia, per mantenere l'obiettivo di contenere entro 2 °C l'aumento della temperatura globale le nazioni sviluppate come la Svizzera dovrebbero ridurre le loro emissioni di CO₂ dell'80–95 per cento entro il 2050 (rispetto all'anno di riferimento 1990). Nell'ambito delle prospettive energetiche si sono esaminate le misure necessarie per l'adempimento di questo obiettivo. Le misure corrispondono allo scenario «Nuova politica energetica» descritto sopra. Per il periodo successivo al 2020, la legge sul CO₂ non prevede ancora obiettivi concreti, tuttavia il Consiglio federale deve sottoporre per tempo al Parlamento nuove proposte per la riduzione delle emissioni di CO₂ e indicare gli

strumenti adatti per la loro attuazione. Gli sviluppi sul piano internazionale in materia di politica climatica stabiliranno anche in futuro gli orientamenti della futura politica climatica svizzera. Per la determinazione dei nuovi obiettivi il Consiglio federale terrà conto sia dei nuovi sviluppi in campo scientifico sia delle condizioni quadro internazionali. Il Consiglio federale intende collegare il sistema di scambio delle quote di emissione della Svizzera con quello dell'Europa, affinché dal 2021 questi sistemi possano essere ampliati e migliorati congiuntamente.

3.3 Vantaggi di una tassa sull'energia

Strumento adeguato contro le esternalità negative

Le esternalità negative costituiscono la principale e onnipresente causa di fallimento del mercato in ambito energetico. Pertanto, una tassa sull'energia è destinata ad assumere un ruolo centrale nella politica energetica. Tentare di gestire tali conseguenze sovvenzionando la tecnologia che presenta meno esternalità negative non è opportuno. Sebbene questa politica consenta di correggere il prezzo di una tecnologia nei confronti di un'altra, il prezzo globale resta troppo basso: la tecnologia meno performante spesso non compensa i costi ambientali che genera e la tecnologia più performante non solo non compensa i costi ambientali che genera, ma per di più non sostiene i costi direttamente legati al suo impiego.

Efficienza sul versante della riscossione

La regolamentazione tramite norme, obblighi e divieti presenta sempre un rischio di inefficienza, nel senso che vengono applicate misure di risparmio energetico in settori in cui gli oneri e i costi sono maggiori che in altri. Lo stesso vale per le misure di promozione. Anche in questo caso sussiste un problema di conoscenza: lo Stato deve determinare quali «tecnologie del futuro» e quali misure innovative debbano essere sovvenzionate per incrementare la produzione di energia e l'efficienza energetica. Nell'ambito delle misure di promozione si pone inoltre il problema degli effetti di trascinamento: si ricorre ai sussidi anche se l'intervento auspicato (ad es. il risanamento energetico di un edificio) sarebbe stato effettuato senza aiuto statale. Gli strumenti normativi e le misure di promozione non incentivano ad attuare misure di efficienza energetica che vanno al di là dei valori limite prescritti o dei criteri di sovvenzionamento. A lungo termine le misure di promozione potrebbero quindi distorcere la concorrenza e frenare l'innovazione. La promozione dell'efficacia energetica attraverso la regolamentazione o i sussidi può avere l'effetto negativo di incoraggiare il consumo⁹, mentre l'incremento del costo dell'energia incentiva un consumo parsimonioso. I sistemi di incentivazione si basano sul fatto che la tassa sull'energia aumenti il costo dell'energia e l'emissione di sostanze nocive. Le imprese e le economie domestiche private possono quindi decidere autonomamente dove e come ridurre, ad esempio, il loro consumo energetico. In questo modo, la diminuzione del consumo si registra laddove essa può essere realizzata a costi più bassi. Gli incentivi che si basano sul prezzo spronano inoltre a cercare costantemente altre possibilità per ridurre le emissioni e il consumo di energia. Ciò può anche favorire la crescita stimolando l'innovazione.

⁹ Si tratta dell'effetto rebound, secondo cui il basso consumo di un'automobile efficiente incita a percorrere un maggior numero di chilometri o il basso consumo di un immobile ben coibentato incentiva ad aumentare la temperatura interna in inverno.

Efficienza sul versante della redistribuzione

La redistribuzione delle entrate della tassa sull'energia tramite la riduzione di altre imposte e tasse favorisce la crescita e diminuisce le distorsioni o perlomeno compensa parzialmente l'impatto negativo della tassa sull'energia sul PIL. La riduzione di imposte e tasse può ripercuotersi positivamente anche sull'occupazione¹⁰. Le distorsioni generate dalle imposte o dalle tasse che finanziano i sussidi non sono invece compensate allo stesso modo né totalmente né parzialmente. Ciò causa ulteriori distorsioni del sistema di promozione, dovute in questo caso al necessario controfinanziamento.

La tassa sull'energia sarebbe ancora più efficiente se non si dovessero concedere deroghe alle imprese la cui competitività nei confronti della concorrenza estera risulta minacciata dalla tassa. La tassa sull'energia ha inoltre un effetto regressivo, ovvero grava in modo relativamente significativo le economie domestiche con reddito basso rispetto a quelle con reddito elevato e questo perché, in linea di massima, le economie domestiche con reddito basso usano una cospicua parte del loro budget per i prodotti dell'energia. Gli effetti regressivi della distribuzione possono essere compensati redistribuendo adeguatamente le entrate della tassa sull'energia (vedi cap. 6). Non si deve dimenticare che anche le misure di promozione e altri strumenti hanno effetti distributivi¹¹. Tuttavia, essi sono meno percettibili di quelli di una tassa sull'energia. Non è possibile effettuare nessun'altra compensazione simile a quella realizzabile con il gettito della tassa sull'energia.

Le misure di promozione statali sono parzialmente giustificabili a medio e lungo termine¹². Le esternalità positive della ricerca e dello sviluppo possono essere sostenute da sussidi e la previsione incompleta a lungo termine degli operatori economici giustifica l'imposizione di norme energetiche rigorose per ottenere un permesso di costruzione. Anche le disfunzioni del mercato comprometterebbero il buon funzionamento della tassa sull'energia. Pertanto, se colui che decide non è colui che paga (ad es. nella relazione tra proprietario e inquilino) l'efficienza della tassa può risultare limitata. Nei settori in cui si presenta questa situazione e non è possibile eliminare le disfunzioni del mercato in questione, oltre ad introdurre la tassa può essere necessario adottare altri strumenti.

Errori frequenti al momento del confronto tra la tassa sull'energia e altri strumenti

Al momento del confronto tra la tassa sull'energia e altri strumenti vengono spesso commessi due errori.

Il primo errore consiste nel non applicare il medesimo obiettivo ai diversi strumenti a confronto. A parità di tutte le altre circostanze, più gli obiettivi energetici e ambientali sono ambiziosi e più i costi sono elevati. Il confronto tra i diversi strumenti deve avvenire prendendo in con-

¹⁰ Per quanto riguarda le ripercussioni economiche delle diverse varianti di impiego si vedano i cap. 6 e 11.

¹¹ Ecoplan & Ernst Basler+Partner (2013, pag. 52), uno studio realizzato su mandato della SECO tratta tra l'altro gli effetti distributivi di alcuni sussidi e conclude affermando che i piccoli utilizzatori di energia elettrica, ovvero le economie domestiche, gli esercizi commerciali e le imprese con un consumo di energia inferiore a 100 MWh/anno sono particolarmente interessati dalle previste modifiche della RIC. Poiché dipendono dal servizio universale, questi non possono fruire dell'effetto di riduzione dei prezzi del mercato dell'elettricità. Inoltre non possono essere esonerati dal pagamento del supplemento rete.

¹² Vedi anche INFRAS/BSS/WWZ/INTERFACE (2013, pag. 11): nell'ambito di uno studio si è analizzato in quali casi può essere evidenziata l'efficacia dell'impiego di strumenti di promozione. Una giustificazione si trova soprattutto nell'ambito dello sviluppo tecnologico, in particolare per evitare gli effetti *lock in* e i problemi di *hold up* nonché per tenere conto dell'effetto *spillover* nella ricerca e nello sviluppo.

siderazione gli stessi obiettivi, altrimenti le differenze dovute alle loro variazioni rischiano di essere attribuite agli strumenti. Poiché alla tassa sull'energia sono spesso attribuiti obiettivi particolarmente ambiziosi, questo distorce il confronto a suo sfavore.

Il secondo errore consiste nel non applicare gli stessi criteri di valutazione ai diversi strumenti. Pertanto, l'impatto sulla distribuzione degli utili viene sistematicamente discusso in relazione alla tassa sull'energia, ma raramente ad altri strumenti, malgrado gli effetti siano almeno altrettanto importanti. La questione della neutralità di bilancio viene generalmente discussa nell'ambito della tassa sull'energia, sebbene sia affrontata più raramente per altri strumenti. Questi però hanno un impatto diretto sulle finanze pubbliche, ad esempio bisogna finanziare i sussidi. Hanno anche un impatto indiretto: essi sono meno efficienti e si ripercuotono negativamente sull'economia con implicazioni per le finanze pubbliche. Tali strumenti hanno altresì effetti indiretti su altre tasse e imposte, ad esempio le prescrizioni concernenti il consumo elettrico delle automobili riducono il gettito dell'imposta sugli oli minerali (vedi cap. 9).

4 Esperienze internazionali nell'ambito delle tasse sull'energia

Diversi Stati dell'OCSE hanno già introdotto tasse sul CO₂ e/o altre tasse sull'energia oppure hanno in parte implementato riforme fiscali ecologiche. Attualmente sono disponibili parecchie esperienze internazionali nell'ambito delle tasse sull'energia molto differenziate nella loro impostazione, che sono state oggetto di valutazioni scientifiche diverse tra loro. Le esperienze fatte finora mostrano che nei Paesi esaminati è stato possibile ottenere emissioni di CO₂ più ridotte e un aumento dell'efficienza energetica senza grandi perdite di competitività o costi economici.

Tali esperienze e valutazioni non possono tuttavia essere direttamente riferite alla Svizzera. Ciò è dovuto principalmente alle notevoli differenze tra il nostro Paese e i diversi Stati in questione relative, in particolare, agli obiettivi di riduzione delle emissioni di gas serra, all'efficienza energetica e alla promozione delle energie rinnovabili, alla struttura economica con il suo potenziale di risparmio in campo energetico, al profilo energetico del Paese, alla struttura complessiva del sistema fiscale e alle ulteriori misure per il raggiungimento di obiettivi di politica climatica ed energetica. Non da ultimo sono importanti anche alcuni aspetti come l'elasticità della domanda, ossia la reattività della richiesta di energia alle modifiche dei relativi prezzi.

Lo studio commissionato dall'Amministrazione federale delle finanze (AFF) e dalla Segreteria di Stato dell'economia (SECO), intitolato «*Evaluation of environmental tax reforms: international experiences*» e realizzato dall'Institute for European Environmental Policy (IEEP 2013a), fornisce una valutazione aggiornata e sistematica dei modelli di tassa sull'energia esistenti in alcuni Stati dell'OCSE prescelti. Uno studio più approfondito è stato dedicato alle esperienze fatte in Australia, Columbia Britannica (Canada), Danimarca, Germania, Finlandia, Irlanda, Paesi Bassi, Norvegia, Svezia e Gran Bretagna¹³. I risultati più importanti di questo studio sono riassunti qui di seguito. Il confronto è limitato alle tasse concernenti il clima e l'energia, che vanno oltre la tradizionale imposta sugli oli minerali e (perlopiù con un obiettivo di incentivazione esplicito) mirano a un rincaro del consumo di energia e dell'inquinamento atmosferico. Tuttavia, non sempre è possibile differenziare esattamente tra una mera tassa di incentivazione e altre tasse sull'energia.

4.1 Panoramica delle esperienze relative alle tasse sull'energia in Paesi selezionati

4.1.1 Contesto e obiettivi

Numerosi Stati dell'OCSE riscuotono da anni tasse sul CO₂ e/o tasse sull'energia che vanno oltre le classiche imposte sugli oli minerali, motivate in primo luogo da scopi fiscali.

¹³ Inoltre, lo studio offre una panoramica dei piani per l'implementazione e/o l'estensione delle tasse sull'energia e delle riforme fiscali ecologiche nella Repubblica Ceca, in Francia, Italia, Giappone, Gran Bretagna e Stati Uniti (IEEP 2013, pag. 54 segg.).

L'introduzione di tali tasse è subordinata a tutta una gamma di obiettivi. Nella prassi, è stata spesso determinante una combinazione di diversi fattori, con obiettivi parzialmente modificati nel corso del tempo. I primi sistemi di tassazione dell'energia sono stati introdotti agli inizi degli anni Novanta dagli Stati scandinavi, nell'ambito di riforme più generali intese a trasferire l'onere fiscale. L'elevato aggravio del reddito da lavoro doveva essere ridotto e nel contempo – al fine di compensare parzialmente le perdite che ne derivavano – occorreva aumentare le tasse ambientali. Negli anni Novanta la Danimarca, la Finlandia, la Norvegia, la Svezia e l'Olanda hanno introdotto una tassa sul CO₂. Il motivo principale addotto dalla Norvegia era sin dall'inizio la riduzione delle emissioni di CO₂ dell'industria petrolifera. Negli altri Paesi le riforme si sono concentrate su obiettivi di politica climatica soltanto con l'andare del tempo.

Alla fine degli anni Novanta e nel 2001, la Germania e la Gran Bretagna hanno introdotto la tassa sul CO₂ e sull'energia. Dal 1999 in Germania è stata attuata una riforma fiscale con un aumento delle tasse sui prodotti energetici, l'introduzione di una tassa di incentivazione sull'elettricità e parallelamente con una riduzione dei contributi alle assicurazioni sociali per dipendenti e datori di lavoro. Gli obiettivi di queste riforme erano di portata maggiore rispetto alle tasse sul CO₂ introdotte nei Paesi scandinavi. Oltre all'ottimizzazione del sistema fiscale e alla riduzione delle emissioni di CO₂, si perseguivano anche obiettivi di politica energetica. In Germania le riforme erano finalizzate a promuovere le energie rinnovabili tramite la destinazione vincolata delle entrate della tassa e a incrementare l'efficienza energetica con incentivi per il consumo parsimonioso dell'energia. Dal 2001 anche la Gran Bretagna ha introdotto una tassa sull'energia («*climate change levy*») nei settori dell'industria, del commercio, dell'agricoltura e della pubblica amministrazione per ridurre le emissioni di CO₂.

In un passato più recente, i tentativi di rendere più ecologico il sistema fiscale sono stati considerati viepiù come mezzi efficaci per la riduzione dell'inquinamento ambientale. Parallelamente, la pressione sulle finanze statali e sulla competitività è aumentata in molti Stati, come pure la necessità di ridurre le emissioni¹⁴. A questa riduzione hanno contribuito negli ultimi tempi in particolare l'entrata in vigore del Protocollo di Kyoto del 2005 e delle norme dell'UE relative alla tassazione dell'energia in vigore dal 2003¹⁵. Questi motivi hanno spinto altri Paesi, membri dell'OCSE e non, ad avviare adeguamenti del sistema fiscale, in parte con riforme fiscali ecologiche. La Columbia Britannica, nel 2008, e l'Irlanda, nel 2009, ad esempio, hanno introdotto una tassa sul CO₂, l'Australia, nel 2012, il cosiddetto *carbon price mechanism*¹⁶ e il Giappone, alla fine del 2012, la *tax for climate change mitigation*, una tassa moderata sulle emissioni di CO₂. L'introduzione del *carbon price mechanism* in Australia era stata dettata principalmente da obiettivi di politica climatica, che dovevano preludere a una svolta verso una politica dell'energia pulita (IEEP 2013a, pag. 4 segg.). Anche l'introduzione della tassa sul CO₂ nella Columbia Britannica doveva servire alla riduzione delle emissioni di gas serra. In Irlanda la tassa sul CO₂ serviva non soltanto a perseguire obiettivi di politica climatica, ma i suoi proventi dovevano sostenere le finanze dello Stato (IEEP 2013b). Anche nei Paesi e-

¹⁴ In ognuno dei Paesi selezionati vengono perseguiti obiettivi per la riduzione delle emissioni di CO₂ e di gas serra. La maggior parte di essi mirano a una riduzione delle emissioni di almeno il 20 % entro circa 15 anni e del 30-40 % e oltre nell'arco di 30 anni (IEEP 2013, pag. 5).

¹⁵ Sulla direttiva relativa all'imposizione dei prodotti energetici dell'UE vedi http://ec.europa.eu/taxation_customs/taxation/excise_duties/energy_products/legislation/index_de.htm. Sul protocollo di Kyoto vedi <http://www.bafu.admin.ch/klima/00470/00488/index.html?lang=it>.

¹⁶ Il meccanismo dei prezzi viene introdotto in due fasi; nei primi tre anni viene stabilito un prezzo fisso per le emissioni di CO₂ (corrisponde a una tassa sul CO₂), a partire dal 2015 si passerà a un sistema europeo di scambio delle quote di emissione.

mergenti e in quelli in sviluppo, tra cui Cina e Sudafrica, vengono attualmente esaminate misure che intervengono sui prezzi nell'ambito della politica climatica ed energetica.

Si può dunque ritenere che le tasse sul CO₂ e sull'energia sono applicate sia nel quadro di ampie ottimizzazioni del sistema fiscale sia come sostegno per realizzare obiettivi ecologici, tra cui la riduzione delle emissioni di CO₂ e di gas serra, l'incremento dell'efficienza energetica e una minore dipendenza dalle importazioni di energia. Negli anni scorsi le tasse sul CO₂ e sull'energia sono state pubblicizzate come fonti di reddito per il consolidamento dei bilanci e come mezzo per strutturare in maniera più efficiente il sistema fiscale.

4.1.2 Base di calcolo

La base di calcolo viene scelta a seconda dell'obiettivo e delle condizioni quadro politiche e può variare fortemente da un Paese all'altro. I sistemi di tassazione esistenti solitamente si basano sulla tassa sul CO₂ applicata ai combustibili e ai carburanti, dove la tassa viene stabilita in base al contenuto di CO₂ del vettore energetico e più raramente anche in base al contenuto energetico. I vettori energetici tassati comprendono, in particolare, prodotti petroliferi come l'olio da riscaldamento, il gas naturale, il carbone e i carburanti. L'energia ricavata dalla biomassa e dal legno generalmente non è tassata. In diversi Paesi è tassata anche l'elettricità, ad esempio in Danimarca, Germania, Paesi Bassi, Svezia e Gran Bretagna. La maggior parte dei Paesi che tassano l'elettricità concedono deroghe o aliquote ridotte per le nuove energie rinnovabili e in parte per l'elettricità prodotta da centrali a ciclo combinato gas-calore.

Alcuni Paesi si concentrano su una selezione ristretta di vettori energetici e/o di utenti: in Australia, ad esempio, soltanto i 500 maggiori emittenti (imprese) vengono direttamente colpiti dall'aumento dei prezzi. In altri Stati viene scelta un'ampia base di calcolo; nella Columbia Britannica, ad esempio, la tassa copre le emissioni di gas serra prodotte dalla combustione di tutti i vettori energetici fossili.

Nell'UE, la tassazione dei prodotti energetici e dell'elettricità è disciplinata dalla Direttiva 2003/96/CE del 27 ottobre 2003¹⁷, attualmente in rielaborazione¹⁸. Secondo l'articolo 2 di tale Direttiva, gli Stati membri dell'UE devono riscuotere un'imposta a un'aliquota minima sugli oli minerali, sul carbone e sul gas naturale, se questi sono destinati ad essere utilizzati come combustibile da riscaldamento o come carburante nonché sull'elettricità.

Nessuno dei modelli di tassazione energetica esaminati prevede la tassazione di tutte le emissioni di gas serra del Paese e della provincia. Nei dieci Paesi considerati le emissioni interessate dalle tasse ammontano a una percentuale compresa tra il 35 e il 75 per cento. Conformemente all'IEEP (2013a, pag. 58) ciò è riconducibile all'esistenza di altre tasse sull'energia (come l'imposta sugli oli minerali), ad altri provvedimenti politici nel settore dell'energia (ad es. il sistema europeo di scambio di quote di emissione [EU ETS]) e a motivi politici (eccezioni a causa del timore di una perdita di competitività ecc.).

¹⁷ Direttiva 2003/96/CE del Consiglio del 27 ottobre 2003 che ristruttura il quadro comunitario per la tassazione dei prodotti energetici e dell'elettricità, GU L 283/51 del 31 ottobre 2003.

¹⁸ Proposta di direttiva del Consiglio che modifica la direttiva 2003/96/CE del 27 ottobre 2003 che ristruttura il quadro comunitario per la tassazione dei prodotti energetici e dell'elettricità, COM(2011) 169 definitivo del 13 aprile 2011.

In alcuni Paesi, la base di calcolo è stata estesa e copre attualmente un numero maggiore di vettori energetici e/o un maggior numero di utenti (gruppi): ciò vale per l'Irlanda, la Danimarca e i Paesi Bassi.

4.1.3 Aliquote della tassa

Dal punto di vista della politica climatica, una tassa sull'energia dovrebbe idealmente essere applicata nella stessa misura a tutti i vettori energetici (fossili) impiegati in tutti i settori dell'economia, con aliquote uniformi calcolate in base al CO₂ emesso dal vettore energetico. Di conseguenza, il calcolo dovrebbe essere effettuato conformemente a criteri tecnici (vedi n. 5.1.1 e 5.1.2).

Le tasse sul consumo dell'energia elettrica incentivano un consumo parsimonioso dell'energia e l'incremento dell'efficienza energetica (vedi n. 5.1.1.3).

Dall'analisi delle aliquote delle tasse dei Paesi in questione emerge che nella prassi si deroga a questo ideale teorico e le aliquote vengono determinate in base a criteri non soltanto tecnici, ma anche di opportunità politica (IEEP 2013a, pag. 9). Le aliquote della tassa sul CO₂ e delle tasse sull'energia variano notevolmente a seconda del vettore energetico e del Paese.

Per quanto concerne le tasse esplicite sul CO₂ applicate a combustibili e carburanti, le aliquote più elevate si rilevano in Svezia (115 EUR/t CO₂) e per alcuni vettori energetici in Norvegia (53 EUR/t CO₂ per la benzina) e Finlandia (60 EUR/t CO₂ sui carburanti per il trasporto in generale)¹⁹. Le aliquote medie ammontano a 20–30 euro per tonnellata di CO₂. Paesi con tasse di questa entità sono in particolare Australia, Columbia Britannica, Danimarca, Norvegia (diesel), Finlandia (olio da riscaldamento), Irlanda (carburanti, oli pesanti e gasolio, gas liquido e gas naturale) e Svizzera (combustibili). In Gran Bretagna e, per quanto concerne i combustibili solidi, in Irlanda (ad es. carbone o torba) sono applicate aliquote relativamente basse, che variano tra 6 e 18 euro per tonnellata di CO₂. Vi sono inoltre tasse in base al contenuto energetico, ad esempio in Danimarca e Finlandia. Nel caso di una tassa sull'elettricità commisurata al consumo, i vettori energetici impiegati per la produzione di corrente vengono perlopiù esentati da tasse sul CO₂ e sull'energia. Una tassa di questo tipo viene applicata in Danimarca, Germania, Paesi Bassi, Svezia e Gran Bretagna. Le aliquote delle tasse ammontano, secondo il Paese, a circa 2–11 centesimi di euro per chilowattora.

Nell'UE non sussiste finora alcun obbligo di riscuotere tasse sul CO₂ e non sono state fornite indicazioni sull'ammontare minimo di una simile tassa. Tuttavia, nell'ambito della revisione della Direttiva sulla tassazione dell'energia si sta discutendo la proposta di introdurre una tassazione che tenga conto del contenuto di CO₂ dei vettori energetici²⁰.

Nel confronto tra le aliquote dei diversi Paesi occorre considerare la diversa base di calcolo, per cui l'entità assoluta di una tassa riscossa su un vettore energetico è scarsamente indicativa. Inoltre, tutti gli Stati esaminati riscuotono (oltre alle tasse sull'energia summenzionate)

¹⁹ Con tasse esplicite sul CO₂ si intendono tasse che (rispetto alla classica tassa sugli oli minerali) vengono esplicitamente riscosse come tali e che servono, perlopiù, a uno scopo di incentivazione.

²⁰ COM (2011) 169 definitivo del 13 aprile 2011; <http://www.euractiv.de/energie-und-klimaschutz/artikel/co2-steuer-renaissance-einer-alten-idee-007241>.

tasse sul consumo di carburanti (imposte sugli oli minerali) relativamente elevate (IEEP 2013a, pag. 9 e IEEP 2013b, pag. 125).

Uno studio attuale, che tiene conto di questo stato di cose e che analizza l'onere fiscale complessivo sui vettori energetici degli Stati dell'OCSE, calcolato in base al contenuto di CO₂, si trova nella pubblicazione dell'OCSE «*Taxing energy use*» (OCSE 2013b). In esso sono convertite, per ogni Paese, le tasse sui prodotti energetici riscosse sulla base di una grandezza fisica (ad es. tassa per l. o per kg.) in aliquote della tassa (implicite) secondo il contenuto di CO₂ (tassa per GJ e per t. di CO₂). In seguito – in base al totale delle emissioni di CO₂ per tutte le forme di impiego di prodotti energetici – si procede al calcolo dell'aliquota della tassa implicita media (vale a dire l'aggravio effettivo) sul CO₂. Lo studio evidenzia come all'interno di un Paese i diversi vettori energetici siano tassati in maniera molto diversificata per quanto concerne il loro contenuto di CO₂. L'aggravio effettivo sui carburanti nel settore dei trasporti è nella maggioranza dei casi relativamente elevato, mentre quello sui combustibili e sull'energia elettrica è relativamente basso. In ogni caso l'attendibilità di questo confronto è limitata, in quanto esso è ristretto all'imposizione diretta dei prodotti. Per un confronto transnazionale, lo studio è poco appropriato a causa della metodologia adottata. Come è stato menzionato, l'aggravio del traffico è riferito alle emissioni complessive di CO₂ (non solo quelle del traffico). Questo fa sì che in Stati con basse emissioni di CO₂ nella produzione di elettricità e di energia (ad es. Svizzera / Lussemburgo) i risultati siano distorti. Per quanto concerne l'effetto di incentivazione delle misure che intervengono sui prezzi, anche nel caso di un raffronto transnazionale, bisognerebbe confrontare l'aggravio complessivo dei vettori energetici e i comportamenti dannosi per l'ambiente, tenendo in considerazione, ad esempio, anche le diverse aliquote IVA e le tasse sull'uso delle strade (ad es. Francia).

L'introduzione di tasse sul CO₂ e sull'energia è avvenuta gradualmente in molti Paesi secondo un piano prestabilito (IEEP 2013a, pag. 10). Nella Columbia Britannica, ad esempio, nel 2008 è stata introdotta una tassa sul CO₂ di 8 euro per tonnellata di CO₂ che in quattro iniziative annuali è stata aumentata a circa 24 euro. L'introduzione graduale deve permettere di contenere per quanto possibile i costi di adattamento per le economie domestiche e le imprese (sicurezza della pianificazione). Queste ultime possono ad esempio effettuare adeguamenti dello stock di capitale nell'ambito dei regolari investimenti sostitutivi.

Un'introduzione definita in anticipo e graduale può inoltre favorire un atteggiamento più positivo verso le imposte.

Nella maggior parte dei modelli di tasse esaminati, le aliquote delle tasse sono adeguate all'inflazione.

4.1.4 Disposizioni speciali e deroghe

Le tasse sul CO₂ e sull'energia possono compromettere la competitività internazionale delle imprese. Nell'elaborazione degli strumenti di incentivazione nei Paesi esaminati si è tenuto conto di questi timori, procedendo all'istituzione di una gamma di deroghe, condizioni speciali e rimborsi per l'industria o singoli settori e imprese. Il risultato è stato che l'onere delle tasse sul CO₂ e sull'energia in molti Paesi viene assunto prima di tutto dalle economie domestiche, dagli utenti della strada e da piccole e medie imprese del settore industriale. Determinate norme speciali e deroghe sono previste anche dall'UE.

I maggiori emittenti di CO₂ e consumatori di energia (tra cui le centrali [termiche] e le imprese delle industrie metallurgiche, del cemento, dei laterizi, del vetro, del carbone / petrolio e della carta) sono in genere inclusi nel sistema europeo di scambio (sistema europeo di scambio di quote di emissione; European Union Emission Trading System, EU ETS) e ampiamente esentati dalle tasse sul CO₂ e sull'energia. La maggior parte dei certificati di emissione necessari a questo fine sono forniti gratuitamente²¹ alle imprese in questione.

In tutti i Paesi esaminati sussistono inoltre disposizioni speciali per determinate aziende e settori industriali, ad esempio sotto forma di aliquote ridotte della tassa o di esenzioni. I criteri variano e seconda del Paese (IEEP 2013a, pag. 13 segg.). Aliquote ridotte e rimborso totale delle tasse sono accordati in particolare a settori industriali e aziende con un elevato consumo di energia. In Germania sono concesse aliquote della tassa molto ridotte a un notevole numero di aziende (a partire da una soglia di 1000 euro di tasse sull'energia); anche nei Paesi Bassi ne beneficiano soprattutto i maggiori consumatori di energia elettrica. In Danimarca le riduzioni accordate dipendono dall'intensità energetica del processo di produzione. Finlandia e Svezia concedono alle imprese con un elevato consumo energetico riduzioni in funzione della quota parte delle tasse energetiche sul fatturato e sul plusvalore. La maggioranza dei Paesi adotta aliquote differenziate. Aliquote ridotte o deroghe sono accordate parzialmente sui carburanti impiegati nel settore dei trasporti locali o sui combustibili e carburanti destinati all'agricoltura. In diversi Paesi, tra cui Danimarca, Germania, Paesi Bassi e Gran Bretagna (IEEP 2013a, pag. 14), deroghe e condizioni speciali sono subordinate a convenzioni (volontarie) con cui le aziende si impegnano a perseguire obiettivi di efficienza energetica, di riduzione del consumo energetico o delle emissioni.

Disposizioni speciali e deroghe hanno lo scopo di evitare o ridurre una perdita di competitività internazionale. I risultati delle ricerche relative alle esperienze internazionali nell'ambito delle tasse sull'energia indicano che in questo modo è stato possibile evitare in gran parte effetti negativi sulla competitività (IEEP 2013a, pag. 45 segg.). Preponderanti a tal fine sono state aliquote d'imposta ridotte o concessioni di deroghe e in generale tasse poco elevate. Come spiegato nel capitolo 6, le ripercussioni delle tasse sull'energia sulla competitività delle imprese possono dipendere anche dal tipo di impiego dei proventi di queste tasse. Se i proventi vengono ridistribuiti all'economia – ad esempio per la riduzione dei costi salariali accessori – ne risultano impulsi economici positivi che incrementano la competitività e il potenziale di crescita (IEEP 2013, pag. 43 segg.).

Deroghe e disposizioni speciali incidono negativamente sull'effetto di incentivazione delle tasse sul CO₂ e sull'energia e possono pertanto accrescere i costi per il raggiungimento degli obiettivi della politica energetica e climatica (Böhringer e Rutherford, 1997, in IEEP 2013a, pag. 47). Si deve partire dal presupposto che le condizioni speciali accordate nella prassi all'industria possano superare la misura necessaria per il mantenimento della competitività, in particolare perché non vengono applicate soltanto alle industrie con un elevato consumo energetico sottoposte alla concorrenza internazionale (IEEP 2013a, pag. 47). In Germania, ad esempio, deroghe di ampia portata hanno fatto sì che l'elevato consumo di energia

²¹ Decisione 2011/278/EU della Commissione del 27 aprile 2011 che stabilisce norme transitorie per l'insieme dell'Unione ai fini dell'armonizzazione delle procedure di assegnazione gratuita delle quote di emissioni ai sensi dell'articolo 10 bis della direttiva 2003/87/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, GU L 130/1 del 17 maggio 2011.

dell'industria manifatturiera fosse esentato da tasse. In tal modo il forte potenziale di efficienza energetica di queste industrie è rimasto inutilizzato nella maggior parte dei casi (IEEP 2013b, pag. 47).

Gli studi che valutano le esperienze internazionali nell'ambito delle imposte sull'energia criticano anche le convenzioni volontarie – le esigenze sarebbero troppo modeste e perciò collegate a notevoli effetti di trascinamento²² – nonché l'esenzione per le imprese che partecipano all'EU ETS, poiché i prezzi dei certificati di emissione sarebbero attualmente troppo bassi. Le critiche riguardano anche la distribuzione di certificati di emissione gratuiti a imprese con un elevato consumo energetico. Tale misura ridurrebbe infatti l'efficacia dell'ETS, poiché a causa della mancanza di segnali di prezzo si rinunciarebbe a ridurre le emissioni in un settore che presenta un importante potenziale di riduzione (IEEP 2013a, pag. 41, pag. 57 e pag. 62).

4.1.5 Gettito e impiego dei proventi

L'ammontare dei proventi delle tasse sul CO₂ e sull'energia oscilla nella maggior parte degli Stati dell'OCSE considerati tra alcune centinaia di milioni e diversi miliardi di euro. Poiché nella maggior parte dei Paesi le aliquote della tassa dopo la loro introduzione sono state aumentate e/o la base di calcolo è stata estesa, i proventi sono cresciuti gradualmente (IEEP 2013a, pag. 21). Comunque, rispetto alla loro quota del PIL e delle entrate fiscali complessive i proventi delle tasse sul CO₂ e sull'energia esplicite sono relativamente modesti. Nella maggior parte dei Paesi ammontano a meno del 2 per cento del PIL e a meno del 6 per cento delle entrate fiscali (IEEP 2013a, pag. 22).

Nella maggioranza dei Paesi esaminati, gran parte dei proventi delle tasse sul CO₂ e sull'energia viene ridistribuita alle economie domestiche e all'economia. In circa la metà degli Stati vige il principio della neutralità sotto il profilo del gettito (Columbia Britannica, Gran Bretagna, Australia, Germania, Paesi Bassi). Le risorse sono spesso impiegate per la riduzione dei contributi alle assicurazioni sociali, ad esempio nella previdenza per la vecchiaia (tra l'altro in Danimarca, Germania, Paesi Bassi, Norvegia, Svezia, Gran Bretagna). In alcuni Paesi il gettito è utilizzato anche per ridurre le imposte sul reddito (Australia, Columbia Britannica, Paesi Bassi, Svezia, Finlandia) oppure le imposte riscosse sulle imprese (Columbia Britannica, Paesi Bassi) (IEEP 2013a, pag. 26 segg.). In Irlanda i proventi in questione sono stati impiegati per il consolidamento del bilancio dello Stato (nonostante la neutralità sotto il profilo del gettito). Tasse sul CO₂ e sull'energia introdotte di recente sono state accompagnate da raffinati meccanismi di redistribuzione che dovevano compensare gli svantaggi subiti dalle categorie di consumatori particolarmente colpite dalla tassa. La Columbia Britannica e l'Australia hanno introdotto un sistema generalizzato di pagamenti diretti o assegni per il credito d'imposta per famiglie, persone a basso reddito e pensionati. Un'altra forma di compensazione diretta delle tasse da pagare si ha nei Paesi Bassi, dove a partire dal 2009 ad ogni economia domestica per ogni allacciamento alla rete elettrica viene versato un credito fiscale di 319 euro all'anno. Una vera e propria redistribuzione pro capite, come quella attuata dalla Svizzera per la maggior parte dei proventi della tassa sul CO₂, non si trova in nessuno dei

²² Conformemente a Ecoplan/Ernst Basler & Partner (2013), il vantaggio principale delle convenzioni volontarie consiste nel trasferimento di conoscenze sull'energia alle imprese.

Paesi esaminati.

Oltre alla redistribuzione mediante riduzione di tasse e imposte, molti Stati impongono una destinazione vincolata di una parte dei proventi per la promozione dell'efficienza energetica e delle energie rinnovabili, mediante investimenti sovvenzionati a imprese industriali (ad es. Danimarca) o programmi di incentivazione statali (ad es. Germania, Irlanda, Paesi Bassi, Norvegia, Gran Bretagna).

4.1.6 Impatto

Emissioni di CO₂ ed efficienza energetica

Per quanto concerne le ripercussioni ambientali, gli studi elaborati dall'IEEP mostrano che le tasse sul CO₂ combinate con i modelli di imposizione dell'energia esistenti nei Paesi considerati hanno contribuito alla riduzione delle emissioni di CO₂ e del consumo di combustibili e carburanti fossili (IEEP 2013, pag. 60). Calcolare il contributo concreto delle tasse sul CO₂ e sull'energia alla riduzione delle emissioni rilevata comporta notevoli difficoltà e i risultati variano fortemente tra i diversi Paesi. Nell'insieme, è tuttavia possibile affermare che le tasse, nei Paesi considerati, hanno fatto sì che le emissioni e il consumo fossero ridotti fino a un punto percentuale l'anno. In Danimarca, ad esempio, il totale delle emissioni di CO₂ registra una riduzione del 24 per cento nel periodo tra il 1990 e il 2001. Questa riduzione non è però causalmente riconducibile alla tassa. Nell'ambito dello studio COMETR per sette Paesi dell'UE (Andersen et al 2007) si rileva che le riduzioni più elevate delle emissioni di CO₂ sono state registrate dove sono in vigore le aliquote della tassa maggiori, vale a dire in Finlandia e Svezia con circa il 6-7 per cento di riduzione (differenza stimata rispetto a uno scenario di riferimento senza tassa sull'energia nel 2012). Nei casi esaminati dall'IEEP, il contributo delle tasse di incentivazione alla riduzione delle emissioni di CO₂ rispetto al livello di partenza è nettamente più basso. In ogni caso le riduzioni delle emissioni finora raggiunte vengono considerate dall'IEEP relativamente modeste e insufficienti per la realizzazione degli obiettivi di politica climatica a lungo termine (IEEP 2013, pag. 61). Occorre notare che nel confronto dell'efficacia delle tasse di incentivazione esplicite l'entità delle aliquote della tassa non può essere considerata isolatamente. Le ripercussioni sull'ambiente dei sistemi d'imposizione implementati dipendono in misura altrettanto significativa da altre imposte riferite al clima e all'energia, dall'organizzazione concreta del sistema d'imposizione (deroghe) e in particolare dal potenziale di efficienza energetica e dall'intensità delle emissioni di CO₂ di un'economia. In questo, gli effetti parzialmente limitati delle tasse sull'energia sono correlati, in particolare, a deroghe molto elastiche.

Ripercussioni economiche e sociali

Come nel caso dell'impatto ambientale, anche l'analisi delle ripercussioni economiche delle tasse sull'energia è legata a grandi difficoltà e incertezze. L'attendibilità di studi che valutino questi effetti è pertanto limitata, anche per quanto concerne i cosiddetti studi ex post, che analizzano gli effetti dopo l'introduzione della tassa sull'energia.

Le analisi effettuate dagli studi sulle esperienze internazionali nell'ambito delle tasse sull'energia presentano per quanto attiene alle conseguenze economiche di queste tasse risultati contrastanti: gli effetti sulla crescita economica sono leggermente positivi per alcuni

Paesi, per altri neutri o leggermente negativi (IEEP 2013a, pag. 38 segg.). Le ripercussioni sull'occupazione sono spesso valutate positivamente (ad es. per la Danimarca si stima un effetto quasi costante di +0,5 % rispetto allo scenario di riferimento tra il 2000 e il 2012) e dipendono dalla redistribuzione o meno dei proventi della tassa sull'energia e dalle modalità di questa redistribuzione. Le esperienze internazionali dimostrano anche che è possibile creare forti incentivi all'innovazione. Quest'ultimo fatto è dimostrato dall'esempio della Columbia Britannica. Insieme ad altre misure di politica climatica, la provincia, dopo l'introduzione della tassa sul CO₂, ha potuto attirare investimenti ecologici e tecnologie; il numero di veicoli ibridi è il doppio di quello del resto del Canada e il fatturato delle tecnologie ecologiche è cresciuto dal 2008 al 2010 del 48 per cento (IEEP 2013b, pag. 19). In diversi Paesi si ipotizza che le tasse sull'energia contribuiranno a lungo termine a svincolare la crescita economica dalle emissioni di CO₂.

Gli effetti delle tasse sull'energia sul reddito reale della popolazione (oltre all'aumento dei prezzi) e gli effetti della redistribuzione dipendono dall'impiego dei proventi delle tasse, ossia dal loro impiego quali mezzi per la riduzione delle imposte sul reddito o per trasferimenti diretti di fondi a gruppi societari particolarmente colpiti. Parte dei sistemi di imposizione implementati ha un effetto regressivo, vale a dire la tassa danneggia di più le economie domestiche a basso reddito che non quelle a reddito elevato. Ciò avviene in particolare in Danimarca, Finlandia, Germania e Irlanda. In altri Stati è stato possibile bilanciare (quasi interamente) l'effetto regressivo a priori della tassa mediante compensazioni adeguate, ad esempio nei Paesi Bassi e in Australia. In altri Paesi come la Gran Bretagna e la Norvegia non sono stati rilevati effetti significativi sulla ripartizione dei redditi dovuti alle tasse sull'energia (IEEP 2013a, pag. 49 segg.).

4.1.7 Introduzione programmata o modifica dei modelli di imposizione fiscale dell'energia

Si sta pianificando una serie di altri progetti concernenti l'introduzione di nuovi modelli di imposizione dell'energia, la loro estensione o la loro riforma. L'IEEP ha esaminato nei dettagli alcuni Stati dell'OCSE, ossia Repubblica Ceca, Italia, Giappone, Gran Bretagna, e gli Stati Uniti (IEEP 2013a, pag. 54). Come per i dieci casi descritti nelle pagine che precedono, anche le riforme programmate differiscono fortemente da un Paese all'altro. Le differenze si basano, da un lato, su diversi motivi: negli Stati Uniti e in Giappone vengono poste in primo piano le questioni di politica ambientale, nella Repubblica Ceca e in Italia il fabbisogno di finanziamenti. Dall'altro, esse hanno un'impostazione molto diversificata. Mentre la Repubblica Ceca sta pianificando una tassa sul CO₂ di natura piuttosto convenzionale, la Gran Bretagna prevede un cosiddetto *carbon floor price*, ossia l'introduzione di un prezzo minimo per le emissioni di CO₂.

A livello di Unione europea, è prevista una revisione della Direttiva sulla tassazione dell'energia. La proposta presentata dalla Commissione nel 2011 ha già superato lo scoglio del Parlamento europeo, che l'ha approvata con vari emendamenti²³ e attualmente è al va-

²³ <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2012-0136+0+DOC+XML+V0//IT>.

glio del Consiglio²⁴. Scopo della riforma è migliorare le disposizioni esistenti, garantire un trattamento uniforme delle fonti di energia e prevedere una distinzione tra la tassazione legata al CO₂ e una tassazione generale del consumo di energia²⁵.

4.2 Conclusioni tratte dalle esperienze internazionali

In diversi Paesi esistono già sistemi di incentivazione con tasse sul CO₂ e sull'energia e si prevede che altri Paesi adotteranno strumenti analoghi ed estenderanno e ottimizzeranno i sistemi di incentivazione esistenti. In tal senso è disponibile una vasta gamma di modelli che hanno in comune l'introduzione di una tassa sul CO₂ e/o di una tassa sull'energia, parzialmente combinata con una tassa sull'elettricità. Nella maggior parte dei Paesi i proventi delle tasse sono impiegati per ridurre i costi salariali accessori e delle imposte sul reddito; parte delle risorse è a destinazione vincolata ed è utilizzata per promuovere l'efficienza energetica e delle energie rinnovabili.

All'interno dell'UE, la Direttiva 2003/96/CE prescrive agli Stati membri di tassare a un'aliquota minima i vettori energetici e l'elettricità. L'imminente revisione di questa direttiva potrebbe portare all'introduzione, oltre a una tassa generale sul consumo di energia, anche di una tassa sul CO₂. Lo scopo di questa riforma consiste nel garantire un trattamento uniforme di tutte le fonti di energia fossile e di elettricità, eliminando le differenze attualmente esistenti tra prodotti energetici ed elettricità. In particolare, si tratta di garantire un migliore coordinamento con il sistema europeo per lo scambio di quote di emissione, evitando in futuro sia i casi di doppia imposizione e di doppia regolamentazione sia lacune legislative. Non sono invece previste disposizioni sulla destinazione dei proventi né nella direttiva vigente né nella proposta di riforma. I proventi della tassazione dei prodotti energetici e dell'elettricità sono impiegati nei singoli Stati membri per scopi diversi.

La valutazione delle esperienze fatte finora dimostra che nei Paesi esaminati è stato possibile, grazie alle riforme implementate, ottenere una riduzione delle emissioni di CO₂ e un aumento dell'efficienza energetica a costi economici contenuti. Negli stessi Paesi non si registrano effetti negativi sull'occupazione e si sono invece creati forti incentivi all'innovazione.

Si sono potuti evitare effetti negativi sulla competitività mediante deroghe accordate ad imprese industriali fortemente colpite dalle tasse. In tutti i Paesi esaminati vengono applicate deroghe e disposizioni speciali. A questo proposito, si sottolinea tuttavia la necessità della massima cautela. Al fine di non impedire il conseguimento dell'obiettivo, le disposizioni speciali o le deroghe devono essere subordinate a condizioni (convenzioni sugli obiettivi) e accordate soltanto a imprese e settori industriali con un elevato consumo di energia ed esposte alla concorrenza internazionale. Si consiglia altresì di non concedere deroghe totali, ma aliquote della tassa ridotte. In tal modo è possibile mantenere il flusso d'informazioni tra imprese e autorità e, al di là di disposizioni speciali e deroghe, promuovere un consumo energetico parsimonioso. È importante che l'implementazione di sistemi di incentivazione sia accompagnata da un sistema di monitoraggio. Nell'ambito di questo sistema, il successo raggiunto deve essere misurato ogni tre-cinque anni sulla scorta degli obiettivi prestabiliti e, in

²⁴ [http://www.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?lang=en&reference=2011/0092\(CNS\)](http://www.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?lang=en&reference=2011/0092(CNS)).

²⁵ <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2012-0136+0+DOC+XML+V0//IT>.

base all'obiettivo da raggiungere, occorre adeguare opportunamente il sistema di imposizione (IEEP 2013a, pag. 65).

Nell'insieme, il rapporto dell'IEEP dimostra che alcuni fattori possono essere rilevanti ai fini dell'efficacia delle tasse sull'energia e del consenso politico che le sorregge. Gli esperti raccomandano, ad esempio, di stabilire una base di calcolo ampia, che tenga conto anche del contenuto energetico dei vettori energetici, senza privilegiare nessuno di essi. L'entità delle tasse sull'energia deve essere adeguata, gradualmente incrementata e armonizzata con l'obiettivo (OCSE 2011*b*). Nell'impiego dei proventi delle tasse sull'energia si raccomanda, da un'angolazione economica, di farli almeno rifluire parzialmente a imprese ed economie domestiche attraverso una riduzione di altre imposte e tasse più distorsive. Per non affossare l'efficacia delle tasse sull'energia, le disposizioni speciali previste per le imprese devono essere nettamente delimitate e la concessione di deroghe e tasse ridotte deve essere vincolata a impegni da parte delle imprese.

Formulare raccomandazioni politiche concrete per un sistema di incentivazione con tasse sull'energia in Svizzera a partire da queste informazioni generali è un compito che, in base alle presenti esperienze internazionali, risulta molto difficile.

5 Entrate della tassa sull'energia

5.1 Base di calcolo e ammontare di una tassa sull'energia

Nel presente capitolo vengono trattate le questioni concernenti la base di calcolo (su quali vettori energetici debba essere riscossa la tassa sull'energia) e l'ammontare della tassa. La cosa più semplice sarebbe conservare la base fiscale della tassa sul CO₂ (solo combustibili) e il supplemento riscosso attualmente sul prezzo dell'elettricità, aumentando l'aliquota di tali imposte²⁶. Generando un gettito fiscale anche per il finanziamento dell'infrastruttura del traffico, l'imposta sugli oli minerali soggiace a un altro scopo, ragione per cui non viene trattata nel presente capitolo. La seguente tabella elenca le tasse vigenti al 1° gennaio 2013.

Tabella 3: Tasse sul consumo di energia in vigore

Tassa	Vettori energetici	Aliquota della tassa	Gettito	Impiego
Tassa CO ₂ sui combustibili	Olio da riscaldamento, gas naturale, carbone	36 CHF / t CO ₂	ca. 550 mio. CHF	Programma Edifici (1/3) Ridistribuzione a popolazione ed economia (2/3)
Supplemento LEné sull'elettricità	Elettricità	0,45 ct./kWh	ca. 280 mio. CHF	Rimunerazione per l'immissione di elettricità a copertura dei costi Bandi di gara concorrenziali

Occorrerebbe tuttavia sapere se queste tasse devono essere riscosse sulle stesse basi di prima, tenuto conto del nuovo orientamento della politica energetica a seguito, in particolare, dell'incidente di Fukushima e della decisione del Consiglio federale del mese di maggio del 2011. Di seguito vengono affrontate le seguenti questioni: quali forme di energia dovrebbero essere sottoposte alla tassa sull'energia (vedi n. 5.1.1), con che aliquota (vedi n. 5.1.2) e chi deve prelevarla (vedi n. 5.1.3).

5.1.1 Base di calcolo a partire dal 2021

Questa sezione è strutturata per tipo di energia: combustibili, carburanti ed elettricità²⁷. Per ogni vettore energetico che soggiace a una tassa (oggetto della tassa) si esamina su quale base viene tassato il vettore (base di calcolo) e chi ha l'obbligo di pagare la tassa (assoggettati alla tassa).

²⁶ E cambiando la destinazione dei proventi. Questa questione sarà discussa nel cap. 6.

²⁷ In questo caso non si considera il solare termico. La discussione per il solare termico è analoga a quella della biomassa, solo che i problemi pratici che sorgono contro la tassazione sono ancora più forti perché il solare termico è solitamente impiegato a uso proprio.

5.1.1.1 Combustibili

Nel quadro della politica climatica esiste già una tassa di incentivazione sul CO₂ riscossa sui combustibili²⁸. La tassa sul CO₂ è attualmente riscossa dall'Amministrazione federale delle dogane contestualmente all'imposta sugli oli minerali. Se la merce è consegnata direttamente al consumatore, la riscossione è effettuata quando essa attraversa il confine. Se la merce viene prima immagazzinata o raffinata, la riscossione avviene dopo, ad esempio quando il combustibile è distribuito ai camion cisterna. Ciò è giustificato per più motivi. I prodotti differenti sono tassati diversamente, cosa che obbliga a tassare dopo la raffinazione (ma ne consegue che il CO₂ emesso durante il processo non è tassato). Attualmente i carburanti non soggiacciono alla tassa sul CO₂. I combustibili sono tassati in funzione delle emissioni di CO₂ in base a fattori di emissione riconosciuti a livello internazionale. Le perdite di energia fossile durante l'immagazzinamento sono relativamente esigue. Tassare prima dell'immagazzinamento genererebbe un'ulteriore immobilizzazione di capitale che produrrebbe dei costi: chi immagazzina deve pagare gli interessi (o rinunciare a interessi se finanzia con fondi propri) non soltanto per pagare l'energia immagazzinata, ma anche la tassa su quest'energia²⁹.

Per quel che riguarda la base di calcolo, nell'elaborazione di un sistema di incentivazione ci sono due possibilità in ambito di combustibili fossili. Da un lato, si potrebbe mantenere la base di calcolo del contenuto di CO₂ dei combustibili. Dall'altro, oltre alla parte relativa al CO₂ della tassa potrebbe essere riscossa anche una tassa sul contenuto energetico in franchi per Joule. Unire le tasse sul contenuto energetico e sul CO₂ permetterebbe una tassazione del contenuto energetico dei combustibili.

Le ripercussioni delle due possibilità variano a seconda delle differenze nel contenuto di CO₂ per contenuto energetico dei combustibili. La seguente tabella elenca il contenuto di CO₂ e il contenuto energetico dei combustibili fossili più importanti per l'approvvigionamento energetico svizzero:

²⁸ La tassa sul CO₂ è riscossa sui combustibili fossili (olio da riscaldamento, gas naturale, carbone, coke di petrolio ecc.) quando sono utilizzati per ottenere calore o luce, per produrre elettricità in impianti termici o per far funzionare impianti combinati di calore ed energia. L'importo della tassa sul CO₂ ammonta attualmente a 36 franchi per tonnellata di CO₂. Ad esempio, l'olio da riscaldamento è gravato di 95,50 franchi per 1000 litri a 15 gradi centigradi e il gas naturale di 92,10 franchi per 1000 chili. Per saperne di più consultare il seguente link: http://www.ezv.admin.ch/zollinfo_firmen/04020/04256/04265/index.html?lang=it.

²⁹ Il settore dell'elettricità non è direttamente paragonabile a quello delle energie fossili: le scorte rivestono un ruolo meno importante perché l'immagazzinamento avviene tramite attività di pompaggio, le perdite durante il pompaggio sono più importanti di quelle durante lo stoccaggio delle energie fossili, nel settore dell'elettricità non esiste un equivalente alle raffinerie che producono differenti vettori energetici che sono tassati diversamente.

Tabella 4: Contenuto di CO₂ e di energia dei diversi combustibili fossili

Combustibile	Contenuto di energia per massa (MJ / kg)	Contenuto di CO ₂ per massa (kg CO ₂ / kg)	Contenuto di CO ₂ per contenuto di energia (kg CO ₂ / MJ)
Olio da riscaldamento extra leggero	42,6	3,14	73,7
Olio da riscaldamento pesante	41,2	3,172	77,0
Gas naturale	46,5	2,558	55,0
Carbone fossile	25,5	2,36	92,7

Se la tassa sull'energia fosse riscossa solo sulla parte relativa al CO₂, ciò tenderebbe a favorire, rispetto a una tassa riscossa sulla parte relativa al CO₂ e all'energia, i combustibili con il valore di emissione di CO₂ più basso. Dalla tabella soprastante si evince che in questo caso l'effetto più importante sull'approvvigionamento energetico svizzero è il miglioramento dell'economicità del gas naturale rispetto all'olio da riscaldamento.

Con la Strategia energetica 2050 il Consiglio federale mira a ridurre il consumo totale di energia per garantire la sicurezza dell'approvvigionamento. Al contempo intende perseguire l'attuale politica climatica volta a ridurre l'emissione di gas serra. Questi due obiettivi di politica energetica giustificano la riscossione della tassa su una parte relativa all'energia e su una parte relativa al CO₂. Ciò permette che in futuro, a seconda del conseguimento degli obiettivi di politica energetica, l'ammontare della tassa di entrambe le parti possa essere adeguato indipendentemente l'uno dall'altro. I due strumenti non sono tuttavia indipendenti perché la tassa sul CO₂ ha anche un impatto sul consumo di energia e la tassa sull'energia influisce sulle emissioni di CO₂. Supponendo che la tassa sull'energia prelevata sui combustibili riguardi solo il CO₂ (e non il contenuto energetico) e che l'obiettivo di emissione di CO₂ fosse raggiunto ma non quello del consumo di energia, occorrerebbe aumentare la tassa sul CO₂ più del necessario per raggiungere l'obiettivo di emissione di CO₂, perché questo strumento deve permettere di conseguire anche l'obiettivo del consumo di energia. Avendo a disposizione una tassa composta da due elementi (sul CO₂ e sul contenuto di energia) sarebbe possibile raggiungere i due obiettivi simultaneamente senza doverne superare uno.

A causa delle loro caratteristiche, i combustibili di origine biogena (legno, carbone di legna, biogas) devono essere considerati separatamente. Se la tassa sull'energia continua a essere riscossa solo sul contenuto di CO₂, i combustibili biogeni non soggiacciono alla tassa, perché la quantità di CO₂ emessa durante la loro combustione è stata immagazzinata durante la fase di crescita, ragion per cui i combustibili biogeni sono ritenuti neutrali in termini di CO₂. Se viene comunque riscossa una tassa sul contenuto energetico, in linea di massima anche i combustibili biogeni devono essere tassati in base al loro contenuto energetico. La riscossione di una tassa sui combustibili biogeni pone tuttavia diversi problemi di natura pratica (rilevamento del consumo di energia, determinazione del contenuto energetico), motivo per cui viene proposto di esonerare tali combustibili della parte della tassa relativa all'energia.

5.1.1.2 Carburanti

Attualmente non viene riscossa una tassa sui carburanti fossili. Durante il dibattito sulla revisione totale della legge sul CO₂, nel mese di dicembre del 2011 il Parlamento ha deciso di non attribuire al Consiglio federale la competenza di introdurre una tassa sul CO₂ sui carburanti se gli obiettivi sul CO₂ non fossero raggiunti. In questo ampio rapporto si deve esaminare tuttavia la possibilità di introdurre una tassa sull'energia applicata ai carburanti.

Un possibile approccio consisterebbe nel tassare carburanti e combustibili allo stesso modo: la stessa tassa per tonnellata di CO₂ e la stessa tassa per unità di energia se viene mantenuta l'opzione di una tassa dei combustibili in funzione del contenuto energetico. La questione è sapere se i carburanti devono davvero essere tassati come i combustibili³⁰.

Per quanto concerne l'introduzione di una tassa sulla parte relativa all'energia valgono le stesse conclusioni tratte per i combustibili. Rispetto a una tassa solo sulla parte relativa al CO₂, l'introduzione di una tassa sulla parte relativa all'energia tendenzialmente discriminerebbe i carburanti a bassa intensità di CO₂, ma ha il vantaggio di permettere una migliore gestione del raggiungimento dei due obiettivi di riduzione del consumo di energia e delle emissioni di gas serra. Nel caso dei carburanti esiste un motivo in più per tassare anche il contenuto energetico: evitare un conflitto con la tassa sul traffico pesante (vedi n. 9.1).

Se attualmente non esiste una tassa sul CO₂ applicata ai carburanti, sono per contro riscosse diverse imposte sul trasporto su strada. In particolare l'imposta sugli oli minerali per i carburanti è molto più elevata di quella per i combustibili (vedi cap. 9). Per i carburanti si pagano oltre 73 centesimi al litro (supplemento fiscale incluso), mentre l'olio da riscaldamento è tassato a poco meno di 10 centesimi al litro (tassa sul CO₂ inclusa)³¹. Occorre tuttavia tenere presente che i trasporti implicano costi supplementari rispetto al riscaldamento. In particolare bisogna costruire e mantenere una rete stradale. D'altronde la maggioranza dei proventi dell'imposta sugli oli minerali è utilizzata per finanziare queste infrastrutture. Secondo il conto stradale svizzero 2010 le spese attribuibili all'infrastruttura stradale sono comunque coperte in ragione del 115 per cento dagli utenti della strada³². Tuttavia, in questo calcolo non si tiene conto delle esternalità. Inoltre, esternalità comuni con il riscaldamento, ad esempio le emissioni di CO₂ e l'inquinamento dell'aria, i trasporti motorizzati, compresi i trasporti stradali, presentano certe esternalità supplementari: incidenti stradali, rumore, costi legati alla congestione del traffico. D'altra parte saranno necessari consistenti nuovi investimenti nelle infrastrutture stradali.

Il turismo del pieno costituisce un'altra differenza che potrebbe giustificare una tassa sull'energia diversa per combustibili e carburanti. I consumatori di combustibili non possono evitare la tassa, mentre gli automobilisti che abitano vicino al confine e quelli in transito possono riempire il serbatoio all'estero (l'incentivo a farlo dipende dalla differenza del prezzo del

³⁰ Inoltre, la questione della tassazione della biomassa si pone anche per i combustibili, tuttavia con una sfumatura: l'impiego di biocarburante è contestato a causa della concorrenza con la produzione di alimenti.

³¹ Il 26 giugno 2013 il Consiglio federale ha proposto di aumentare il supplemento fiscale sugli oli minerali da 12 a 15 centesimi al litro. Ha anche proposto di adeguarlo periodicamente al rincaro. Link alla pagina del DATEC: <http://www.uvek.admin.ch/dokumentation/00474/00492/index.html?lang=fr&msg-id=49444>.

³² Vi può essere anche una motivazione sociale per il fatto che i carburanti sono tassati più dei combustibili: è vero che la mobilità è importante per tutti, ma è un lusso rispetto alla possibilità di riscaldarsi. Tuttavia, nella misura in cui la tassa sull'energia si ridistribuisce in modo neutro in termini di distribuzione del reddito, questa preoccupazione sociale non può giustificare che un vettore energetico sia meno tassato di un altro.

carburante in Svizzera e all'estero). Ciò ridurrebbe i proventi dell'imposta sugli oli minerali come indicato al numero 9.2.1. Per quel che riguarda gli obiettivi di politica energetica e climatica occorre tenere in considerazione il fatto che il carburante acquistato all'estero non è contabilizzato come consumo di energia in Svizzera e nemmeno le relative emissioni di CO₂. La tassa sull'energia non è certo pagata, ma l'effetto incentivante si ottiene attenendosi a un concetto puramente contabile: diminuzione del consumo di energia e delle emissioni di CO₂ contabilizzate per la Svizzera³³. Tuttavia, questo concetto puramente contabile può essere troppo severo. Inoltre, l'impatto della Svizzera sul clima in realtà non viene ridotto se automobilisti svizzeri riempiono i loro serbatoi all'estero. Riscuotere la tassa sull'energia sul traffico stradale in base ai chilometri percorsi o per tonnellata / chilometro, in modo simile alla tassa prelevata sul traffico pesante, risolverebbe questo problema. L'accordo tra la Svizzera e l'UE sui trasporti terrestri sarebbe tuttavia applicato a questa tassa e ne limiterebbe l'importo per il traffico pesante nord-sud (vedi n. 9.1). Vi sono dunque tre argomenti a favore di una tassa diversa per i combustibili e per i carburanti. Due a favore di una tassa inferiore per i carburanti: le tasse esistenti nella misura in cui eccedono quanto è giustificato per il finanziamento delle infrastrutture stradali e il turismo del pieno. Esternalità più elevate sono per contro a favore di una tassa più elevata per i carburanti, ma si tratta di tipologie di esternalità che non sono tenute in considerazione per il calcolo della tassa sull'energia.

5.1.1.3 Elettricità

Conformemente alla legge e all'ordinanza sull'energia, attualmente viene riscosso un supplemento sui costi di trasporto delle reti ad alta tensione presso i gestori di rete per finanziare il ritiro a copertura dei costi dell'elettricità prodotta da energie rinnovabili («rimunerazione a copertura dei costi»). Al momento questo supplemento ammonta a 0,45 centesimi per chilowattora. A livello di riscossione, l'opzione di base consisterebbe semplicemente nell'aumentare l'aliquota di questa tassa. La tassa sarebbe quindi fissata in funzione del contenuto energetico, in centesimi per kWh, indipendentemente dal modo in cui l'elettricità è stata prodotta.

Di seguito vengono discussi tre punti. In primo luogo, si prende in esame la questione di sapere se occorre tassare in modo differenziato o addirittura esonerare le (nuove) energie rinnovabili. In secondo luogo, ci si chiede se bisogna tassare l'elettricità a livello di consumatore, di immissione dell'elettricità in rete o di energia primaria. Il terzo punto concerne la tassazione dell'elettricità fornita a partire da energia fossile.

Tassazione differenziata delle energie rinnovabili

La decisione di abbandonare il nucleare si basa sulla percezione che sono preferibili altre tecnologie. Ciò potrebbe giustificare una tassazione maggiore dell'elettricità di origine nucleare di quella di origine rinnovabile³⁴. Tuttavia, non è necessaria una tassazione differenziata

³³ Un problema simile si pone se la tassa sull'energia portasse alla sostituzione di prodotti svizzeri con prodotti esteri la cui fabbricazione implica un consumo di energia e delle emissioni di CO₂ non contabilizzate in Svizzera benché questi prodotti siano utilizzati in Svizzera (cfr. n. 5.2).

³⁴ Se viene mantenuta l'opzione di una tassazione differenziata dovrebbero essere definite delle modalità. Ad esempio le grandi dighe (> 10 MW) dovrebbero beneficiare delle stesse condizioni delle altre energie rinnovabili? La tassazione differenziata deve implicare un'esenzione o soltanto una riduzione della tassa per le energie rinnovabili?

per abbandonare il nucleare. Infatti, una tassa omogenea permette di ridurre il consumo di elettricità. In mancanza di una differenziazione, la promozione delle energie rinnovabili deve essere realizzata altrimenti.

Tuttavia, la tassazione differenziata dell'elettricità importata non è un fatto scontato. Infatti, ostacoli di natura informativa e giuridica potrebbero impedire di sottoporre l'elettricità importata a una tassa differenziata. Sottoporre a una tassa, ad esempio, l'energia nucleare svizzera e non l'energia importata svantaggerebbe gravemente le centrali svizzere. Tanto più che anche se nell'arco di un anno la Svizzera consuma circa tanta elettricità quanta ne produce, gli scambi di elettricità con i nostri vicini sono importanti: nel 2011 l'importazione e l'esportazione sono state superiori al consumo svizzero³⁵. L'opportunità di introdurre una tassazione differenziata dipende in gran parte dalla possibilità di applicare una tassazione equivalente all'elettricità importata. Non siamo ancora in grado di fornire una risposta definitiva a questa domanda. Alcuni elementi della risposta sono però presentati di seguito.

L'ostacolo di natura informativa è riuscire a sapere come è stata prodotta l'elettricità importata. Contrariamente alla Svizzera, nell'UE al momento non esiste un sistema uniforme per il rilascio di garanzie di origine³⁶. Ciò non consente la tracciabilità dell'elettricità importata. Diversi Stati dell'UE rilasciano certificati verdi per l'energia elettrica, che tuttavia consentono di accertare soltanto l'origine di una determinata parte dell'elettricità importata. Alla luce degli sviluppi che si registreranno nel settore, questo problema tecnico dovrebbe diventare meno importante. La Direttiva 2009/28/CE sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili prevede, ad esempio, che ogni Stato membro debba essere in grado di garantire l'origine di elettricità, calore e freddo prodotti con fonti di energie rinnovabili³⁷. I dati contenuti in queste garanzie di origine sono standardizzati e devono essere riconosciuti in ogni Stato membro. La garanzia di origine può essere altresì impiegata per fornire informazioni sulla composizione del mix di energia ai consumatori. Anche se non vi è ancora stata un'armonizzazione a livello europeo, le autorità competenti hanno intensificato la collaborazione per semplificare lo scambio internazionale delle garanzie di origine. È vero che queste informazioni riguardano solo le energie rinnovabili, ma ciò è sufficiente se l'obiettivo è ridurre la tassa per tali energie. Dato che la tassa sull'energia dovrebbe essere introdotta soltanto dal 2020, occorre continuare a seguire gli sviluppi a livello europeo riguardo ai certificati di origine. Eventualmente bisogna cercare anche una maggiore collaborazione tra la Svizzera e l'UE, se l'elettricità dovesse essere tassata in maniera differente a seconda dell'origine.

Oltre a questi problemi amministrativi esistono ostacoli giuridici per una tassazione differenziata dell'elettricità. L'elettricità prodotta, ad esempio, da una centrale nucleare non è fisicamente differente da quella prodotta con energie rinnovabili. Secondo le norme dell'OMC (art. III GATT)³⁸, è vietato tassare in maniera diversa lo stesso prodotto sulla base del metodo di produzione. Inoltre, la tassa all'importazione non può essere superiore a quella più bassa imposta sull'elettricità prodotta in Svizzera (*national treatment*). Ciò significa che l'elettricità

³⁵ Nel 2011 l'esportazione e l'importazione erano pari a 80 000 GWh, mentre il consumo svizzero era di 60 000 GWh (UFE 2012a, pag. 8).

³⁶ Con la revisione dell'ordinanza sulla garanzia di origine dal 1.1.2013 in Svizzera ogni impianto con una potenza allacciata > 30 kW deve farsi rilasciare una garanzia di origine.

³⁷ Articolo 15 della DIRETTIVA 2009/28/CE.

³⁸ Dato che un caso del genere non è ancora stato giudicato, regna incertezza sulla decisione dell'OMC. L'interpretazione data in questa sede sembra chiaramente quella più probabile. La questione di una tassazione differenziata dell'elettricità è discussa in Ecoplan/WTI/UZH (2013) al n. 4.2.3.

importata non può che essere sottoposta a una tassa uniforme e che, se l'elettricità di origine rinnovabile prodotta in Svizzera è esentata, tutta l'elettricità importata (che sia di origine rinnovabile o meno) deve essere esentata. È vero che con motivazioni ambientali è possibile ricorrere all'articolo XX GATT (questo articolo autorizza eccezioni), ma questa via è considerata molto rischiosa.

Sapendo che la produzione di elettricità con energie rinnovabili è sovvenzionata in Svizzera e all'estero, si potrebbe eludere il diritto dell'OMC tassando uniformemente l'elettricità, indipendentemente dalla sua fonte, e restituendo la tassa tramite un sussidio ai produttori di elettricità di origine rinnovabile che si vogliono esonerare. Tuttavia, una restituzione dell'imposta a produttori nazionali sarebbe problematica dal punto di vista del diritto commerciale. Secondo le norme dell'OMC, un sussidio su un prodotto deve favorire sia un prodotto importato sia uno nazionale. Se il prodotto in questione è l'elettricità, è vietato sovvenzionare certe forme di elettricità nazionale senza subsidiare l'elettricità importata che soddisfa gli stessi criteri. Dal punto di vista delle norme dell'OMC, la situazione è diversa se non è l'elettricità stessa a essere subsidiata, ma l'acquisto di pannelli fotovoltaici. Quello che conta è che i pannelli importati siano sovvenzionati allo stesso modo dei pannelli svizzeri. Se questa condizione è soddisfatta, il sussidio non è vietato (anche se potrebbe essere oggetto di contestazione). Inoltre, in base all'accordo di libero scambio del 1972 tra la Svizzera e l'UE (ed eventualmente anche in base a un futuro accordo sull'energia elettrica tra la Svizzera e l'UE) un'imposta con un'aliquota fiscale unitaria, combinata con un sussidio proporzionale o completo della produzione nazionale da fonti rinnovabili, sarebbe verosimilmente problematica, se i proventi dell'imposta fossero impiegati interamente o parzialmente per finanziarie attività che avvantaggerebbero solo i prodotti nazionali. Occorrerebbe quindi evitare di combinare queste due misure.

Sarebbe per contro possibile proseguire in linea con l'attuale sistema, che non è stato contestato da un altro Stato, con una tassazione uniforme a livello di consumatore e con dei sussidi che non mirano ad annullare la tassa. Dal punto di vista dell'UE, un sussidio autonomo per la produzione nazionale da energie rinnovabili è ammissibile. Tuttavia, nella sua impostazione si dovrebbero eventualmente considerare, alla luce degli impegni nel quadro dell'accordo di libero scambio e di un futuro accordo sull'energia, anche le prescrizioni sugli aiuti statali. A tale proposito si deve evidenziare che, secondo il diritto dell'UE questi sussidi dovrebbero riguardare in particolare i costi di investimento e di esercizio dei diversi metodi di produzione delle energie rinnovabili (ad es. i costi supplementari rispetto alla produzione usuale di elettricità).

Un'alternativa consisterebbe nel sovvenzionare direttamente i consumatori che acquistano elettricità di origine rinnovabile, poiché l'accordo sulle sovvenzioni e sulle misure compensative riguarda i produttori. Questo approccio ha il merito di essere coerente con il diritto internazionale. A tal fine si devono trovare soluzioni adeguate per l'esecuzione. Qualora a livello europeo si stabilisse un mercato con garanzie di origine per l'elettricità rinnovabile, la restituzione potrebbe essere effettuata in base alle garanzie di origine acquistate dal consumatore (vedi al riguardo le spiegazioni nel cap. 7, variante 2).

Il fatto che una tassazione differenziata possa essere contestata in base alle norme del GATT non significa che lo sia effettivamente. Secondo l'accordo di libero scambio del 22

luglio 1972, concluso tra la Svizzera e l'UE e secondo il diritto europeo (in vista di un possibile accordo sull'energia elettrica tra la Svizzera e l'UE), una tale misura sarebbe probabilmente ammissibile a condizione che non discrimini l'elettricità estera (in altre parole, l'elettricità da fonti rinnovabili importata dovrebbe beneficiare della stessa aliquota fiscale o esenzione dell'elettricità nazionale). La Svizzera scambia elettricità essenzialmente con i Paesi dell'UE³⁹. È plausibile che questi Paesi non contestino una tariffazione differenziata dell'elettricità, se risultasse che essi applicano lo stesso sistema. Questo approccio sottomette tuttavia la nostra politica energetica e climatica alla buona volontà dell'UE e potrebbe essere problematica per partner esterni all'UE e allo SEE. Tali problemi non sorgono invece con l'approccio basato su un sussidio al consumatore.

Vi sono quindi le seguenti opzioni per promuovere le nuove energie rinnovabili⁴⁰: i) tassazione omogenea dell'elettricità indigena e dell'elettricità importata con la RIC nella continuità del sistema attuale (quindi senza mirare a compensare la tassa); ii) tassazione omogenea dell'elettricità indigena e dell'elettricità importata con compensazione per le (nuove) energie rinnovabili tramite un sussidio al consumatore (ad es. mediante riacquisto da parte dello Stato dei certificati verdi ottenuti dal consumatore in occasione dell'acquisto di elettricità di origine rinnovabile); iii) una tassazione differenziata dell'elettricità a livello della distribuzione al consumatore (tassazione uniforme con restituzione al distributore sulla base di un certificato che prova l'origine rinnovabile dell'elettricità); iv) una tassazione differenziata dell'elettricità prodotta in Svizzera e una tassazione delle importazioni a livello della tassa più bassa sui produttori nazionali. La quarta opzione sarebbe conforme alle norme del GATT, ma svantaggerebbe troppo la produzione svizzera. La seconda e la terza opzione si distinguono per il fatto che nella seconda il sussidio è dato ai consumatori, in modo da evitare conflitti con il diritto internazionale e di dipendere dalla volontà dell'UE, ma obbliga lo Stato a sovvenzionare i consumatori. Mentre la terza opzione prevede che sia la stessa tassa sull'elettricità a essere differenziata e in tal caso occorre prima verificare che l'UE non si opponga a un approccio di questo tipo contrario alle norme del GATT. Le prime tre opzioni meritano di essere esaminate.

Tassazione a livello di consumatore rispetto alla tassazione a livello di produttore

Si deve tassare a livello di consumatore, di immissione dell'elettricità in rete o di energia primaria? In linea di massima è meglio tassare il più a monte possibile, ossia a livello di energia primaria. Ciò permette non solo di promuovere un utilizzo razionale dell'elettricità a livello di consumatore, ma anche di ridurre le perdite prodotte al momento della trasformazione di energia primaria in elettricità, del trasporto dell'elettricità e dell'accumulazione e del pompaggio^{41 42}. La riduzione di queste perdite è auspicabile sia per ragioni ambientali sia per miglio-

³⁹ I Paesi dello Spazio economico europeo (SEE) che non fanno parte dell'UE (ossia Liechtenstein, Norvegia e Islanda) sono integrati nel mercato interno dell'UE e sottostanno alle stesse regole. Queste conclusioni riguardano anche questi Paesi.

⁴⁰ Per le ragioni esposte al punto «Tassazione a livello di consumatore rispetto alla tassazione a livello di produttore», sono considerate soltanto le tasse a livello della distribuzione finale o del consumatore.

⁴¹ Tassare a livello di produttore avrà un impatto anche a livello di consumatore nella misura in cui la tassa è addossata a quest'ultimo. Una tassa sull'energia prodotta quindi non grava necessariamente sul produttore più di una tassa sull'energia consumata. In caso di prezzi flessibili, ciò dipende dalla domanda e dall'offerta. Se i prezzi sono inquadriati da una normativa tariffaria, ciò dipende dalla relativa normativa. Analogamente, l'argomento secondo cui una tariffazione differenziata ridurrebbe l'effetto di incentivazione sui consumatori perché le energie rinnovabili saranno più a buon mercato vale soltanto se la regolamentazione delle tariffe vieta a questi produttori di vendere la loro elettricità al prezzo di mercato. Se possono scegliere, questi produttori

rare la sicurezza dell'approvvigionamento.

La tassazione dell'elettricità importata a livello di energia primaria incontra tuttavia ostacoli. Secondo l'avviso dell'UFE, la riscossione di un'imposta all'immissione nella rete svizzera comporterebbe un elevato onere legato al trattamento dei dati e al conteggio a seguito dei complessi flussi di energia. In particolare la riscossione di un'imposta all'importazione sarebbe contraria agli sforzi intrapresi a livello europeo per la liberalizzazione del mercato dell'elettricità (3° pacchetto concernente il mercato interno dell'elettricità dell'UE, negoziati per un accordo sull'energia elettrica tra la Svizzera e l'UE) e non sembra pertanto attuabile. La tassazione del consumatore evita a priori questi problemi riguardanti l'importazione di elettricità come pure il transito attraverso la Svizzera e non sottopone le esportazioni svizzere di elettricità alla tassa.

Tassazione dell'elettricità prodotta con energia fossile

Come tassare l'elettricità prodotta da energia fossile per evitare una doppia imposizione? In base alle ragioni esposte qui di seguito la tassa sarà riscossa al momento del consumo finale.

Nel caso di una tassa sull'elettricità uniforme si deve tassare l'elettricità di origine fossile come le altre elettricità e compensare eliminando almeno la componente energetica della tassa sull'energia fossile utilizzata. Resta da sapere se sarà anche necessario eliminare la componente CO₂ della tassa sull'energia fossile impiegata per produrre elettricità. La produzione di elettricità a partire dall'energia fossile non è necessariamente assoggettata alla tassa sul CO₂. Può beneficiare di una deroga, ma in questo caso essa ha anche degli obblighi, come la compensazione in Svizzera delle emissioni di CO₂. Nell'UE la produzione di elettricità a partire dall'energia fossile è sottoposta al sistema di certificati di emissione negoziabili, conformemente alla direttiva 2003/87/CE. I prezzi di questi certificati sono attualmente molto bassi, ma aumenteranno se le quote di emissione di CO₂ saranno fissate a livelli più bassi. È da ritenere che la Svizzera si integrerà in questo sistema.

Dal punto di vista climatico le emissioni di CO₂ generate durante la produzione di elettricità da energia fossile dovrebbero essere tassate. Tuttavia, ne conseguirebbe che l'elettricità di origine fossile sarebbe generalmente tassata in misura maggiore di quella di origine nucleare domestica e importata. Questo sarebbe paradossale, perché questa tecnologia è stata implementata per abbandonare il nucleare. Il problema può tuttavia essere eluso se viene tassata anche l'energia primaria nucleare, vale a dire se vi è una differenziazione dell'aliquota della tassa sull'elettricità secondo il suo vettore energetico primario. Anche in questo caso vi è un'analogia con la questione esposta sopra sulla tassazione dell'elettricità proveniente da vettori energetici rinnovabili.

vogliono vendere la loro elettricità al prezzo di mercato e realizzare un profitto che li incentivi a costruire nuove unità produttive. Questo prezzo incentiverà i consumatori a utilizzare razionalmente anche l'elettricità di origine rinnovabile.

⁴² La statistica svizzera dell'elettricità pubblicata dall'UFE mostra che le perdite dovute al trasporto e alla distribuzione di elettricità ammontano al 7 % del consumo nazionale. Mediamente l'accumulazione rende solo l'80 % dell'elettricità consumata durante il pompaggio. La statistica globale svizzera dell'energia presenta il bilancio energetico per la Svizzera. Si evince, ad esempio, che 2/3 dell'energia primaria dei combustibili nucleari è persa durante la produzione di elettricità. Per quel che concerne le perdite lungo la linea, occorre relativizzare l'effetto di incentivazione di una tassa, perché queste linee concernono un monopolio che potrebbe facilmente accollare l'imposta ai consumatori. Per contro, lo Stato può imporre norme che limitano queste perdite.

Non è la stessa cosa tassare il contenuto energetico dell'elettricità o l'energia fossile utilizzata. Infatti, l'aliquota non è necessariamente identica, ma anche se lo fosse, una tassazione del contenuto energetico dell'energia fossile impiegata riguarda anche le perdite durante la produzione dell'elettricità e incentiva quindi a meglio utilizzare il calore che si sviluppa in questo processo.

5.1.2 Ammontare della tassa sull'energia

Di seguito si tenta di formulare ipotesi quanto meno approssimative e teoriche sull'ammontare della tassa sull'energia. L'approccio del prezzo standard viene impiegato per fissare l'ammontare della tassa. Esso consiste nel calcolare la tassa necessaria per raggiungere un obiettivo ambientale o energetico. L'ammontare della tassa sarà tanto più elevato più gli obiettivi sono ambiziosi. Per quel che riguarda le emissioni di CO₂, questi obiettivi dipendono dai risultati di futuri negoziati internazionali⁴³. I risultati teorici dello scenario POM (discusso al n. 3.1) sono presentati di seguito. Ecoplan (2012) ha calcolato l'ammontare della tassa sul CO₂ e sull'elettricità rispetto allo scenario di riferimento «Status quo». Ecoplan considera il caso in cui i carburanti e i combustibili sono tassati soltanto sulle loro emissioni di CO₂ e l'elettricità in modo uniforme. Le cifre per lo scenario POM corrispondono alla tassa che sarà necessaria per sostituire il primo pacchetto della Strategia energetica 2050. Viene utilizzato un modello di equilibrio generale per calcolare le tasse necessarie a raggiungere questi obiettivi. I risultanti sono indicati nella seguente tabella.

Tabella 5: Ammontare della tassa sull'energia nello scenario POM

	Scenario POM		
	2020	2035	2050
Tassa sull'energia ⁴⁴ su combustibili e carburanti in CHF/t CO ₂ (grandezze reali, prezzi del 2008)			
A seconda della variante di redistribuzione	60–70	140–150	210
Tassa sull'energia elettrica (supplemento sul prezzo dell'energia elettrica in %)			
A seconda della variante di redistribuzione	11	23–24	21–22

Fonte: Ecoplan (2012), capitolo 4.

Affinché la riduzione delle emissioni di CO₂ e quella della domanda di energia elettrica ottenute nello scenario POM nel 2050 possano essere conseguite unicamente con un sistema di incentivazione, è necessaria una tassa teorica massima sul CO₂ di circa 210 franchi per tonnellata di CO₂ e una tassa massima sull'energia elettrica di +22 per cento (come supplemento sul prezzo dell'energia elettrica per il cliente finale conformemente allo scenario «Status

⁴³ Oltre che dagli obiettivi, l'ammontare della tassa dipende in particolare dal progresso tecnologico e dal prezzo dell'energia. Grazie al monitoraggio è possibile effettuare periodicamente degli adeguamenti.

⁴⁴ Nel modello Ecoplan la tassa sull'energia è stata riscossa soltanto sul contenuto di CO₂ dei combustibili e dei carburanti fossili.

quo»). Come già detto, si tratta di stimare l'importo massimo della tassa sull'energia, se gli obiettivi dello scenario POM devono essere raggiunti unicamente con la tassa sull'energia. Oltre a questa tassa non sarebbero emanate altre norme e prescrizioni. Occorre naturalmente tenere in considerazione anche l'interazione con altri strumenti. Se, ad esempio, il supplemento fiscale sugli oli minerali fosse aumentato a seguito di un ulteriore fabbisogno di fondi per la costruzione delle strade, la tassa sull'energia applicata ai carburanti, necessaria per il raggiungimento dell'obiettivo, diminuirebbe di conseguenza.

Questi risultati di Ecoplan (2012) servono come base per stimare l'importo delle tasse sull'energia di entrambe le varianti che sono state presentate nel capitolo 7.

L'aumento dell'aliquota sarà graduale affinché gli investitori la possano anticipare. La rapidità di transizione è discussa al capitolo 8.

Questi calcoli sono basati sulla supposizione che le energie fossili saranno tassate soltanto secondo le loro emissioni di CO₂. Se si preleva anche una componente in funzione del contenuto energetico, la ponderazione delle componenti dipende dagli obiettivi. Bisogna tenere in considerazione il fatto che queste due componenti hanno effetti trasversali: la tassa sul CO₂ ha un impatto anche sul consumo di energia e la tassa sull'energia ha pure un impatto sulle emissioni di CO₂.

Occorrerà sapere se le tasse espresse in unità fisiche, in franchi per tonnellata di CO₂ o in centesimi per kWh devono essere indicizzate all'inflazione.

L'ammontare della tassa potrebbe essere rivisto periodicamente, ad esempio a seguito di un monitoraggio. È necessario trovare un equilibrio tra il i) voler garantire una certa prevedibilità per gli investitori e ii) considerare nuove informazioni. Per gli investimenti nell'efficienza energetica è importante il prezzo, comprensivo di tutte le tasse sull'energia, piuttosto che il mero importo della tassa.

5.1.3 Esecuzione

Attualmente l'Amministrazione federale delle dogane (AFD) riscuote la tassa sul CO₂ applicata ai combustibili (come pure l'imposta sugli oli minerali) e Swissgrid il supplemento sul prezzo dell'elettricità. Sembra quindi legittimo incaricare l'AFD di riscuotere la tassa sui carburanti. La questione è sapere chi deve riscuotere la tassa sull'elettricità.

La riscossione della tassa effettuata da Swissgrid funziona bene. Inoltre, Swissgrid dispone delle informazioni necessarie a tal fine⁴⁵. È tuttavia preferibile trasferire la riscossione della tassa sull'elettricità a un ufficio federale se il suo ammontare cresce e il suo impiego cambia. La nuova tassa sull'elettricità sarà in effetti ridistribuita pro capite o tramite riduzione delle imposte, prima parzialmente e poi quasi completamente (cfr. cap. 6). Contrariamente al supplemento attuale, questa tassa non sarà semplicemente un trasferimento dai consumatori di elettricità verso certi produttori. Poiché essa nasce dal settore elettrico, è preferibile che non sia gestita da quest'ultimo. Non si tratta di un fondo privato, ma di una tassa che rientra nell'ambito di competenza dello Stato e non dovrebbe essere delegata a privati. Inoltre il suo

⁴⁵ Swissgrid è un organismo accreditato di rilascio della garanzia di origine dal 2007. Swissgrid potrebbe tuttavia trasferire queste informazioni a un'autorità pubblica.

ammontare sarà più elevato, anche per questo motivo è auspicabile trasferirla allo Stato. Vi è altresì il rischio di un conflitto di interessi, poiché l'azionariato di Swissgrid SA è composto, tra l'altro, da imprese di approvvigionamento elettrico, che nell'ambito di progetti propri chiedono a Swissgrid una remunerazione per l'immissione in rete di energia elettrica. Nel frattempo anche Swissgrid auspica un'altra soluzione.

Resta da stabilire quale ufficio a livello federale deve riscuotere la tassa sull'elettricità. Una possibilità sarebbe l'UFE, che permetterebbe di concentrare in uno stesso ufficio tutti i compiti relativi all'elettricità. L'altra sarebbe l'AFD, che consentirebbe di concentrare tutte le componenti della tassa sull'energia, ossia non solo le tasse su combustibili e carburanti, ma anche quella sull'elettricità. Poiché l'AFD dispone già di diverse strutture per la riscossione delle imposte sugli oli minerali, sembra più opportuno affidare la riscossione dell'intera tassa sull'energia a quest'ultima. L'AFD sarebbe pertanto incaricata di riscuotere la tassa sull'elettricità, mentre l'impiego della parte delle entrate destinata al finanziamento dell'elettricità al prezzo di costo sarebbe di competenza dell'UFE.

5.2 Misure di attenuazione

A seconda del suo ammontare la tassa sull'energia può costituire un onere considerevole per le imprese con un elevato consumo energetico e un'elevata emissione di gas serra. Pertanto sono state cercate possibilità per attenuare questa ripercussione. Le misure di attenuazione mirano, da un lato, a garantire la concorrenzialità internazionale di imprese nazionali con un elevato consumo energetico e un'elevata emissione di gas serra e, dall'altro, a impedire la delocalizzazione delle imprese verso altri Paesi (in particolare in quelli con esigenze ambientali meno severe).

Protezione delle imprese nazionali con elevato consumo energetico ed elevata emissione di gas serra

Le imprese particolarmente colpite dall'introduzione di una tassa sull'energia⁴⁶ sono quelle con un elevato consumo energetico un'elevata emissione di gas serra⁴⁷ che sono esposte alla concorrenza internazionale, ovvero i cosiddetti settori o imprese EITE. I prodotti e le prestazioni generati in Svizzera subiscono un rincaro proporzionale alla quantità di energia impiegata per la loro produzione. Ciò non genera svantaggi competitivi rispetto ai concorrenti nazionali, ma rispetto ai produttori esteri, se questi non pagano tasse equivalenti nei loro Paesi. La perdita di quote di mercato o la delocalizzazione che ne risulta può comportare una contrazione della produzione nazionale e dei posti di lavoro nei settori EITE svizzeri. Per questo motivo occorre trovare soluzioni per le imprese con un elevato consumo energetico e un'elevata emissione di gas serra che attenuino l'eventuale compromissione della competitività, tenendo conto degli sviluppi internazionali.

Evitare il «carbon leakage»

Nel settore del clima le misure di attenuazione mirano a evitare gli effetti del cosiddetto «car-

⁴⁶ Nelle considerazioni sulle misure di attenuazione si parte dal presupposto che la tassa sull'energia venga introdotta sul contenuto energetico e sulle emissioni di CO₂ di origine energetica.

⁴⁷ I gas serra rilevanti sono: emissioni di CO₂ di origine energetica provenienti dalla combustione di combustibili fossili e di combustibili derivanti dai rifiuti, emissioni di CO₂ geogene liberate nell'ambito di vari processi, emissioni di CO₂ fossili liberate nell'ambito di vari processi ed emissioni di N₂O.

bon leakage». Si parla di *carbon leakage* o di rilocalizzazione delle emissioni di gas serra se, a causa della politica climatica nazionale (ad es. riscossione di una tassa sul CO₂), aumentano le emissioni di gas serra all'estero. Questo fenomeno è direttamente collegato al mantenimento della competitività dell'industria nazionale. Se, a seguito di una tassa sull'energia, l'industria nazionale perde quote di mercato, aumenta la domanda di prodotti importati provocando così un incremento delle emissioni all'estero. Per evitare i costi dovuti alla tassa sul CO₂ le imprese nazionali potrebbero anche decidere di delocalizzare la produzione all'estero, con le stesse conseguenze precedentemente menzionate. Se la produzione all'estero aumenta l'intensità delle emissioni di CO₂ (ad es. perché non esiste un regime ambientale equivalente), la riduzione delle emissioni nazionali è compensata da maggiori emissioni in altri Paesi pregiudicando la protezione globale del clima.

Possibili misure di attenuazione

In linea di principio si possono distinguere due possibili misure di attenuazione: misure di compensazione alla frontiera e deroghe⁴⁸.

L'idea di base delle misure di compensazione alla frontiera nel settore energetico consiste nel tassare al confine le importazioni in Svizzera in base al contenuto energetico (energia grigia) e/o delle emissioni di gas serra (*embodied emissions*) e, parallelamente, nel restituire le tasse sull'energia contenuta nelle esportazioni ai produttori svizzeri. Secondo le considerazioni nel numero 5.2.1 le misure di compensazione alla frontiera non sono raccomandate per la Svizzera.

Un'alternativa alle misure di compensazione alla frontiera sono le deroghe per le imprese particolarmente colpite. Per la maggior parte dei settori economici la tassa sull'energia non comporterà un aumento tangibile dei costi, in particolare se si considera l'onere netto della tassa. In caso di attuazione del sistema di incentivazione i proventi della tassa sull'energia, previa deduzione della compensazione di eventuali minori entrate nell'ambito di altre imposte, vengono ridistribuiti alle imprese e alle economie domestiche private oppure vengono restituiti all'economia e alla popolazione sotto forma di riduzioni di imposte e tasse. A seconda del settore, a saldo può anche risultarne uno sgravio. Le agevolazioni sono invece necessarie soprattutto per le imprese con una produzione con un elevato consumo energetico e che sono esposte alla concorrenza internazionale. Nel numero 5.2.2 vengono presentati gli elementi principali delle deroghe e delle proposte concrete per una loro possibile impostazione.

5.2.1 Misure di compensazione alla frontiera

5.2.1.1 Idea e motivazione

Le misure di compensazione alla frontiera sono provvedimenti di carattere commerciale che mirano, in caso soprattutto di misure ambientali o di politica energetica nazionale quali una

⁴⁸ Un'altra possibilità consiste nell'assegnazione gratuita di quote di emissione di CO₂ ai settori con un elevato consumo energetico. Il mercato svizzero è però troppo piccolo perché si possa offrire questa possibilità. Benché le quote di emissione in linea di massima possano essere uno strumento efficace per la riduzione delle emissioni di gas serra, occorre evidenziare che il mercato svizzero non ha la liquidità sufficiente per assicurarne lo scambio, come dimostrato dall'esperienza con l'ETS sui combustibili.

tassa sull'energia, a compensare gli svantaggi competitivi per l'economia nazionale («*level the playing field*») (Cosbey 2012, pag. 3). Le misure di compensazione alla frontiera nel settore ambientale devono inoltre impedire che la riduzione delle emissioni nazionali comporti un aumento delle emissioni nei Paesi senza un regime ambientale equivalente, ad esempio con la delocalizzazione di imprese («*carbon leakages*»). Come per l'imposta sul valore aggiunto, si applica il principio del Paese di destinazione, vale a dire che le merci in questione sono tassate nel Paese in cui vengono consumate. Idealmente la tassa sul contenuto energetico (energia grigia) e sulle emissioni di gas serra delle importazioni (misura di compensazione alla frontiera concernente le importazioni) viene riscossa alla frontiera e la tassa sull'energia nazionale contenuta nelle esportazioni viene restituita (misura di compensazione alla frontiera concernente le esportazioni). Sarebbe possibile anche limitare le misure di compensazione alla frontiera alle importazioni o alle esportazioni (Ecoplan/WTI/UZH 2013, pag. 96). Per ragioni legate al diritto commerciale le misure di compensazione alla frontiera non possono però distinguersi dalle misure scelte per il mercato nazionale. Come menzionato più sopra, le misure di compensazione alla frontiera sono giustificate dalla necessità di mantenere la competitività dei settori EITE nazionali e di impedire il *carbon leakage*. Inoltre, l'introduzione di misure di compensazione alla frontiera può servire per fare pressione su altri Stati affinché anch'essi perseguano una politica climatica attiva (effetto leva) (Cosbey 2012, pag. 3).

Per la Svizzera le misure di compensazione alla frontiera sono interessanti soprattutto perché permettono di mantenere la competitività dei settori EITE nazionali e nel contempo di minimizzare il rischio di rilocalizzazione delle emissioni di CO₂. Occorre però precisare che, se vengono implementate soltanto dalla Svizzera, le misure di compensazione alla frontiera non sono uno strumento adeguato per ridurre le emissioni di gas serra a livello globale. Una misura di compensazione alla frontiera, fondata su motivi di politica della concorrenza, implica la restituzione della tassa in caso di esportazione. Ciò ridurrebbe gli effetti climatici della tassa sull'energia. Tuttavia, indipendentemente dall'impostazione data alla misura di compensazione alla frontiera, il mercato svizzero non ha la dimensione critica necessaria per incentivare gli importatori a passare a un metodo di produzione rispettoso del clima ed efficiente in termini energetici. Infine nella valutazione delle misure di compensazione alla frontiera occorre considerare i loro effetti sugli obiettivi della tassa sul CO₂ (protezione del clima) e della tassa sull'energia elettrica (favorire l'abbandono del nucleare, sicurezza dell'approvvigionamento).

5.2.1.2 Esperienze internazionali

A causa della notevole incertezza sul piano giuridico e politico delle misure di compensazione alla frontiera, è possibile citare solo pochi esempi in ambito ambientale (Ecoplan/WTI/UZH 2013, pag. 17 segg.). Nel 1989, ad esempio, è stata introdotta negli Stati Uniti una misura di compensazione alla frontiera concernente un'imposta sul consumo di determinate sostanze chimiche inquinanti (*US Superfund Amendments and Reauthorization Act*). Inoltre, con riferimento al Protocollo di Montreal⁴⁹ del 1989 gli Stati Uniti hanno implementato misure di compensazione alla frontiera concernenti un'imposta sul consumo gravante le sostanze che

⁴⁹ Il Protocollo di Montreal è un accordo multinazionale vincolante sotto il profilo del diritto internazionale volto a eliminare gradualmente le sostanze che riducono lo strato di ozono. È entrato in vigore all'inizio del 1986.

impoveriscono lo strato di ozono. Un altro esempio è costituito dalla misura di compensazione alla frontiera concernente la tassa di incentivazione sui COV riscossa dal 2000 sulle sostanze inquinanti⁵⁰. Le summenzionate misure di compensazione alla frontiera riguardano sia le importazioni sia le esportazioni.

Queste misure di adeguamento si distinguono tuttavia per un elemento sostanziale da quelle relative alle tasse sul CO₂ e sull'elettricità, così come sono state prese in esame in Svizzera. Per le tasse sul CO₂ e sull'elettricità le misure di compensazione alla frontiera riguarderebbero metodi di produzione e di lavorazione non legati al prodotto (emissioni di CO₂, consumo di energia elettrica) e non il prodotto in sé come negli esempi citati. Ciò pone un problema sotto il profilo del diritto commerciale (vedi n. 5.2.1.3.2). Inoltre, le misure di compensazione alla frontiera sono estremamente controverse nel quadro della politica climatica internazionale (convenzione dell'ONU sui cambiamenti climatici, Protocollo di Kyoto) (Ecoplan/WTI/UZH, 2013, pag. 16 e n. 5.2.1.3.1). La proposta dell'UE finalizzata a introdurre una tassa europea sulle emissioni di CO₂ tramite una misura di compensazione alla frontiera esterna dell'UE all'inizio degli anni Novanta è stata respinta dalla Commissione europea per ragioni politiche e considerazioni di natura giuridica. A seguito di queste incertezze finora nessun Paese ha introdotto misure di compensazione alla frontiera per le tasse sull'energia summenzionate (Ecoplan/WTI/ UZH 2013, pag. 17 segg.).

Che le misure di compensazione alla frontiera siano di dirompente attualità politica si evince anche dal tentativo dell'UE di estendere il proprio sistema di scambio delle quote di emissione, per quanto attiene alle emissioni di CO₂ del traffico aereo, alle compagnie aeree al di fuori dell'UE e di introdurre pertanto de facto una misura di compensazione alla frontiera sul fronte delle importazioni (Direttiva 2008/101/CE che modifica la direttiva 2003/87/CE) (Ecoplan/WTI/UZH 2013, 21-23). Questo tentativo è stato fortemente osteggiato dagli Stati Uniti e dalle sue compagnie di volo come pure da Paesi in sviluppo come Cina, India e Russia. L'UE ha pertanto temporaneamente (fino alla fine del 2013) sospeso l'attuazione di questa misura, nonostante la denuncia sporta dalle compagnie di volo statunitensi sia stata respinta dalla Corte di giustizia europea e punti su una soluzione negoziata con l'Organizzazione internazionale dell'aviazione civile (ICAO).

5.2.1.3 Valutazione giuridica

5.2.1.3.1 Diritto ambientale e convenzione sui cambiamenti climatici

Per chiarire la conformità delle misure di compensazione alla frontiera con il diritto commerciale internazionale, gli organi giurisprudenziali dell'Organizzazione mondiale del commercio (OMC) dovrebbero tenere conto del trattamento delle varianti relative alle misure di compensazione alla frontiera nell'ambito degli accordi internazionali sul clima (Ecoplan/WTI/UZH 2013, pagg. 78–80). Gli strumenti giuridici per una politica globale sul clima sono la convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici (United Nations Framework Convention on Climate Change, UNFCCC) del 1992 e il Protocollo di Kyoto che attualmente

⁵⁰ La riscossione della tassa di incentivazione sui COV è disciplinata nell'ordinanza relativa alla tassa di incentivazione sui composti organici volatili (OCOV).

si trova nella sua seconda fase (durata contrattuale 2013–2020). La Svizzera ha aderito a entrambi gli accordi.

Il Protocollo di Kyoto e la Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici non prevedono esplicitamente misure commerciali unilaterali, come le misure di compensazione alla frontiera, finalizzate alla protezione del clima, né le escludono espressamente (art. 3.5 UNFCCC). Tuttavia, nelle conferenze dell'ONU sul clima, queste misure incontrano una forte opposizione da parte di Paesi emergenti come l'India e la Cina⁵¹. Essi considerano le misure di compensazione alla frontiera una violazione della Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici, poiché non rispetterebbero il principio della responsabilità comune, ma differenziata (art. 3(1) UNFCCC). Questo principio prevede esplicitamente oneri derivanti dalla riduzione dei gas serra, differenziati per l'industria, i Paesi emergenti e quelli in sviluppo. È pertanto molto improbabile che nel prossimo futuro siano accolte le misure di compensazione alla frontiera nell'ambito dei negoziati successivi al Protocollo di Kyoto.

5.2.1.3.2 Diritto commerciale internazionale

Il diritto commerciale internazionale dell'OMC riguarda anche gli accordi di libero scambio con l'UE e con Stati terzi. Poiché finora gli organi giurisprudenziali dell'OMC non hanno stabilito un precedente e le misure di compensazione alla frontiera relative a una tassa sul CO₂ e sull'elettricità sono applicate a metodi di produzione e di lavorazione non legati ai prodotti (npr – PPM), l'incertezza sotto il profilo del diritto commerciale di queste misure è notevole (Ecoplan/WTI/UZH 2013 pagg. 80–90). In linea di massima, il diritto dell'OMC non consente di trattare i prodotti in modo diverso in base alle differenze presenti nei metodi di produzione e di lavorazione, se tali differenze non si ripercuotono sui prodotti e se si tratta quindi di prodotti «congeneri» («*like-product*»)⁵².

Poiché le misure di compensazione alla frontiera per le tasse sull'energia previste in Svizzera si riferirebbero a metodi di produzione e di lavorazione non legati ai prodotti, si pone la questione se ogni tassa sull'energia possa essere qualificata come imposta indiretta secondo il diritto dell'OMC (Ecoplan/WTI/UZH 2013, pagg. 84–90)⁵³. Se una tassa sull'energia non venisse qualificata come imposta indiretta, secondo il diritto dell'OMC non sarebbe consentito adottare una misura di compensazione alla frontiera per tale tassa. Per quanto riguarda una tassa sull'elettricità il problema risiede nel fatto che l'oggetto della tassazione è un *input* che non è fisicamente parte integrante del prodotto^{54,55}. In tal caso una misura di compensazione alla frontiera concernente una tassa di questo tipo non sarebbe ammissibile ai sensi dell'articolo II paragrafo 2a GATT. Per quanto concerne una tassa sul CO₂, gli esperti sono

⁵¹ Cfr. ad es. la proposta dell'India presentata alla conferenza di Durban sui cambiamenti climatici, sotto FCCC/CP/2011/INF.2/Add.1.

⁵² Secondo l'opinione prevalente nell'OMC la definizione di congenere si riferisce alle proprietà fisiche del prodotto (SECO 2011).

⁵³ Si definiscono imposte indirette le tasse riscosse su un prodotto (Ecoplan/WTI/UZH 2013 pag. 84).

⁵⁴ La situazione è diversa se vengono applicate misure di compensazione alla frontiera per una tassa sull'energia che grava uniformemente soltanto il consumo diretto di elettricità (Ecoplan/WTI/UZH 2013 pag. 84). Tuttavia, in questo caso le misure di compensazione alla frontiera sarebbero limitate alle importazioni e alle esportazioni di elettricità. Poiché il settore energetico in Svizzera non è un settore EITE rilevante, queste misure non sono economicamente opportune per la Svizzera. Questo caso non è preso in considerazione qui di seguito.

⁵⁵ Secondo l'articolo II par. 2a GATT un *input* deve essere fisicamente parte integrante del prodotto.

divisi sulla decisione di considerarla o meno un'imposta indiretta secondo il diritto dell'OMC⁵⁶, ragione per cui l'introduzione di misure di compensazione alla frontiera per queste due tasse è discutibile per motivi giuridici.

Tuttavia, per essere conforme alle norme dell'OMC l'impostazione delle misure di compensazione alla frontiera deve soddisfare altre condizioni. A questo riguardo bisogna sottolineare che il diritto dell'OMC differisce a seconda che le misure di compensazione alla frontiera concernono le importazioni o le esportazioni.

L'UE non esclude l'emanazione di misure di compensazione alla frontiera, sebbene finora non abbia proceduto in tal senso.

Misure di compensazione alla frontiera per le importazioni

Divieto generale di discriminazione (art. I par. 1 e art. III par. 2 GATT)

Se la tassa sull'energia su cui si basa una misura di compensazione alla frontiera concernente le importazioni fosse riconosciuta come imposta indiretta ai sensi del diritto dell'OMC, si dovrebbe esaminare se questa misura è contraria al divieto generale di discriminazione (Ecoplan/WTI/UZH 2013, pagg. 90–96). Ai sensi di questo divieto i prodotti congeneri devono essere trattati allo stesso modo a prescindere dalla loro origine. È quindi vietato qualsiasi trattamento discriminatorio tra importazioni di origine diversa (principio del trattamento della nazione più favorita, art. I par. 1 GATT)⁵⁷ come pure tra importazioni e prodotti nazionali (principio del trattamento nazionale, art. III GATT). La sentenza pronunciata da un organo di conciliazione dell'OMC in merito a un caso concernente autovetture importate in Canada⁵⁸ fa supporre che un trattamento disparitario di prodotti d'importazione congeneri sia conforme al principio della nazione più favorita (art. I par. 1 GATT), se l'importo della tassa all'importazione non è in alcuna relazione con il Paese d'origine dei prodotti. Tuttavia, una differenziazione dei prodotti importati secondo le loro emissioni o il contenuto energetico (energia grigia) violerebbe il principio del trattamento nazionale (art. III par. 3 GATT, primo periodo), secondo cui i prodotti importati non possono essere gravati di tasse più elevate di quelle che gravano i prodotti nazionali congeneri. Di fatto, le importazioni potrebbero essere gravate solo della tassa nazionale più bassa. Anche se una misura di compensazione alla frontiera superasse questo ostacolo giuridico rilevante, l'assenza di una differenziazione sulla base delle emissioni o del contenuto energetico (energia grigia) non renderebbe tale misura interessante né sotto il profilo economico né sotto quello ecologico.

Deroga alle eccezioni (art. XX GATT)

Se una misura di compensazione alla frontiera è in contrasto con il divieto di discriminazione oppure se la tassa sull'energia da compensare alla frontiera non è riconosciuta come imposta indiretta, un Paese potrebbe appellarsi alla clausola delle eccezioni del GATT di cui

⁵⁶ Depone a favore il fatto che si tratta di un'imposizione del consumo di prodotti ad alta intensità di CO₂, a sfavore il fatto che vengono gravati i produttori e i fattori di produzione.

⁵⁷ Il GATT è l'Accordo generale sulle tariffe doganali e il commercio (General Agreement on Tariffs and Trade) dell'OMC.

⁵⁸ In questo caso certi produttori automobilistici che importavano autovetture in Canada potevano essere esentati, a determinate condizioni, dai dazi all'importazione, ad esempio se la tassa canadese sul valore aggiunto riscossa sulle vendite delle loro autovetture raggiungeva un importo minimo prestabilito. Il Giappone e l'UE hanno presentato ricorso, adducendo come motivo il fatto che il Canada privilegiava i produttori statunitensi.

all'articolo XX (Ecoplan/WTI/UZH 2013, pagg. 100–105). Un'eccezione secondo l'articolo XX GATT è possibile, tra l'altro, ai fini della tutela dell'ambiente o della salute pubblica oppure se essa riveste un interesse pubblico. Una tassa sul CO₂ con l'obiettivo di proteggere il clima potrebbe essere giustificata in virtù dell'articolo XX lettera g GATT, che ammette l'applicazione di misure attenenti alla conservazione di risorse naturali esauribili. In Svizzera la tassa sull'elettricità è finalizzata a facilitare l'abbandono dell'energia nucleare e a garantire la sicurezza di approvvigionamento di energia elettrica. Pertanto la Svizzera non potrebbe introdurre tale tassa invocando la lettera g della clausola sulle eccezioni, ma dovrebbe basarsi sull'articolo XX lettera b GATT (Ecoplan/WTI/UZH 2013 pag. 101). In riferimento a questo articolo il nostro Paese potrebbe far valere il fatto che in considerazione dei rischi legati all'energia nucleare (Tschernobyl, Fukushima) la tassa sull'elettricità sarebbe necessaria per la protezione della salute e della vita. Tuttavia, per invocare la lettera b occorre presentare una valutazione dettagliata di questa necessità, che richiede, tra l'altro, chiarimenti sul contributo delle misure adottate al conseguimento dell'obiettivo prefissato e sulla possibilità di applicare altre misure altrettanto adeguate, ma che pongono meno restrizioni al commercio. Pertanto, gli ostacoli giuridici che si presentano nella lettera b sono molto più difficili da superare di quelli legati alla lettera g. Le possibilità di introdurre misure di compensazione alla frontiera per una tassa sull'elettricità sulla base dell'articolo sulle eccezioni del GATT sono inferiori alle possibilità di introdurre una tassa sul CO₂.

Se fosse ammessa una misura di compensazione alla frontiera ai sensi della lettera b o della lettera g dell'articolo XX GATT, dovrebbero essere soddisfatte anche le condizioni della parte introduttiva dell'articolo XX GATT, il cosiddetto preambolo. Esso richiede che le misure commerciali non comportino una discriminazione arbitraria o ingiustificata tra i Paesi che sono nelle medesime condizioni o una protezione dissimulata. Il preambolo deve garantire che non si possa ricorrere alla clausola di eccezione del GATT per motivi protezionistici come la protezione degli effetti della concorrenza (Cosbey et al., 2012, pag. 9, riquadro 2). Secondo il preambolo la Svizzera dovrebbe riconoscere le condizioni e le misure applicate da altri Paesi intese a proteggere il clima (ad es. il sistema europeo di scambio delle quote di emissione, le tasse sull'energia, la capacità di assorbimento delle emissioni da parte della foresta tropicale) o a limitare i rischi dell'energia nucleare con una riduzione o un condono della tassa sulle importazioni. Inoltre, occorre poter stabilire un nesso di causalità tra l'obiettivo e le misure e, per quanto riguarda le misure di compensazione alla frontiera per la tassa sul CO₂, bisogna osservare il principio della responsabilità comune ma differenziata. Le misure unilaterali dovrebbero essere necessariamente precedute da negoziati con i partner commerciali sulle misure comuni da intraprendere sul clima. In caso di eccezione a una misura di compensazione alla frontiera concernente le importazioni sono necessarie misure preventive per evitare che si possa eludere la tassa sulle importazioni mediante trasbordo delle merci verso Paesi terzi che beneficiano dell'eccezione («*transshipment*») (Cosbey et al., 2012, pag. 10 segg.).

Se oltre a una misura di compensazione alla frontiera concernente le importazioni ne fosse implementata un'altra concernente le esportazioni, quest'ultima comprometterebbe la giustificazione della prima misura che si fonda sull'articolo XX GATT (Ecoplan/WTI/UZH 2013, pag. 99 e 104 segg.). Secondo la concezione del diritto degli organi giurisdizionali dell'OMC una misura di compensazione alla frontiera concernente le esportazioni sarebbe in contrasto con gli obiettivi preseguiti da quella per le importazioni basata sull'articolo XX GATT. Ad e-

sempio, una misura di compensazione alla frontiera concernente le esportazioni fondata sulla tassa sul CO₂ implicherebbe un rimborso della tassa per le esportazioni e ciò, molto probabilmente, potrebbe essere in contraddizione con l'obiettivo di protezione del clima.

Divieto di discriminazione secondo l'accordo di libero scambio (art. 18 ALS)

Anche l'Accordo di libero scambio del 1972 concluso tra la Svizzera e la CEE vieta all'articolo 18 ogni misura o pratica interna di carattere fiscale che stabilisca una discriminazione dei prodotti importati simili ai prodotti nazionali. Poiché questo articolo riprende sostanzialmente l'articolo 110 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, la giurisprudenza relativa a questo articolo vale anche per l'articolo 18 ALS⁵⁹. Secondo la giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea un'aliquota d'imposta unica per l'elettricità importata, indipendente dal metodo di produzione, è vietata, se all'interno di un Paese l'imposta è differenziata secondo il metodo di produzione dell'elettricità⁶⁰. Se i prodotti congeneri sono tassati allo stesso modo, si può giustificare la riscossione di una tassa nazionale sulle importazioni.

Misure di compensazione alla frontiera per le esportazioni

Diritto dell'OMC in materia di sussidi (art. VI par. 4 e Allegato I GATT ad art. XVI, ASCM)

Una mera misura di compensazione alla frontiera concernente le importazioni non è opportuna per la Svizzera per ragioni di competitività, poiché a seguito della tassa sull'energia i settori EITE avrebbero uno svantaggio concorrenziale sul mercato delle esportazioni che si tradurrebbe in un aumento dei costi. Pertanto, parallelamente alla misura di compensazione alla frontiera concernente le importazioni se ne dovrebbe implementare un'altra concernente le esportazioni. Quest'ultima dovrebbe essere sottoposta a verifica alla luce del diritto dell'OMC in materia di sussidi (art. VI par. 4 e Allegato 1 GATT ad art. XVI, ASCM)⁶¹ (Eco-plan/WTI/UZH 2013, pagg. 97–99) e il rischio che le misure di compensazione alla frontiera possano essere considerate come sussidio vietato secondo il diritto dell'OMC in materia di sussidi è elevato (art. 3.1 ASCM). Un grande ostacolo da superare affinché una misura di compensazione alla frontiera concernente le esportazioni sia considerata ammissibile ai sensi del diritto dell'OMC in materia di sussidi è la possibilità che la tassa sull'elettricità sia qualificata come imposta indiretta⁶². Se si supera questo primo ostacolo, la liceità delle restituzioni delle tasse sul CO₂ e sull'elettricità legate alle misure di compensazione alla frontiera per le esportazioni dipenderà dal fatto che i prodotti fabbricati con diversa intensità di emissioni di CO₂ o con elettricità proveniente da vettori energetici diversi siano considerati congeneri (Allegato I ad art. XVI GATT e nota 1 ASCM), cosa molto probabile. L'ammissibilità di una misura di compensazione alla frontiera concernente le esportazioni è legata al criterio secondo cui le imprese non possono beneficiare di compensazioni eccessive («*not in e-*

⁵⁹ DTF 131 II 271, consid. 10.4.

⁶⁰ Sentenza della Corte europea del 2 aprile 1998, procedimento C-213/96, Outokumpu Oy, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:61996CJ0213:it:PDF>.

⁶¹ ASCM: Accordo dell'OMC sulle sovvenzioni e sulle misure compensative («agreement on subsidies and countervailing measures»).

⁶² Secondo l'accordo dell'OMC sulle sovvenzioni (nota 58 ASCM) per imposte indirette si intendono le imposte quali l'imposta sul consumo, l'imposta sulla cifra d'affari e l'imposta sul valore aggiunto, ma non le imposte sul reddito e sulla sostanza (imposte dirette) e i dazi all'importazione.

xcess») (nota 1 ASCM e nota all'art. XVI GATT). In altre parole la restituzione della tassa sul CO₂ in caso di esportazione non può pertanto superare la tassa sull'energia pagata per prodotti nazionali congeneri. Questo implica che la restituzione della tassa sul CO₂ per i prodotti esportati non può eccedere la tassa nazionale più bassa riscossa sui prodotti nazionali congeneri. Diversamente, una misura di compensazione alla frontiera sarebbe qualificata come sussidio vietato e quindi le imprese con un elevato consumo energetico non potrebbero essere né interamente né parzialmente esonerate dalla tassa sull'energia⁶³. Per evitare che una misura di compensazione alla frontiera concernente le esportazioni sia qualificata come sussidio vietato secondo il diritto dell'OMC in materia di sussidi (art. 3.1 ASCM), si dovrebbe concedere la restituzione a tutte le imprese interessate dalla tassa sull'energia. Anche se fosse considerata ammissibile ai sensi del diritto dell'OMC, una misura di compensazione alla frontiera concernente le esportazioni non sarebbe interessante né sotto il profilo ecologico (rischio di rilocalizzazione delle emissioni, effetto di incentivazione limitato) né per ragioni di competitività.

Inoltre, l'articolo XX GATT sulle eccezioni non è applicabile all'accordo sulle sovvenzioni e quindi neppure alle misure di compensazione alla frontiera per le esportazioni. (Eco-plan/WTI/UZH 2013 pag. 104)⁶⁴. In sintesi si può affermare che sotto l'aspetto del diritto commerciale una misura di compensazione alla frontiera concernenti le esportazioni è di difficile attuazione.

Aiuti statali ALS (tra l'altro art. 23 ALS)

Una misura di compensazione alla frontiera concernente le esportazioni deve anche essere conforme agli accordi bilaterali tra la Svizzera e l'UE. Secondo l'articolo 23 paragrafo 1 lettera iii ALS, ogni aiuto pubblico che falsi o minacci di falsare la concorrenza, favorendo talune imprese o talune produzioni, è incompatibile con l'accordo nella misura in cui sia suscettibile di pregiudicare gli scambi tra la Comunità e la Svizzera.

Inoltre, con l'Accordo sull'elettricità concluso tra la Svizzera e l'UE in futuro si potrebbero applicare nel nostro Paese anche determinate disposizioni orizzontali che riguardano gli aiuti statali nel settore dell'energia elettrica. Questa questione è oggetto dei negoziati in corso.

Secondo il diritto comunitario (art. 107 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea) gli aiuti statali che falsano o minacciano di falsare la concorrenza, favorendo talune imprese o talune produzioni, sono vietati se compromettono gli scambi tra i Paesi membri. Conformemente all'articolo 108 del suddetto Trattato, in linea di massima gli Stati membri sono tenuti a informare la Commissione europea (obbligo di notifica) in merito all'introduzione di tali misure. Se adempie i criteri delle linee guida della Comunità concernenti le misure statali volte alla protezione dell'ambiente, l'aiuto è ammesso⁶⁵. Determinate misure per la protezio-

⁶³ Questo sarebbe il caso se la tassa nazionale più bassa fosse pari a zero.

⁶⁴ In merito a come una misura di compensazione alla frontiera concernente le esportazioni influisce sulle possibilità di una misura di compensazione alla frontiera concernente le importazioni secondo l'art. XX GATT si veda il n. 5.2.1.3.2.

⁶⁵ Sono ammessi, ad esempio, aiuti agli investimenti per costi supplementari, aiuti al funzionamento a favore della produzione di energia da fonti rinnovabili per compensare la differenza tra i costi di produzione e il prezzo di mercato dei relativi prodotti energetici, aiuti sotto forma di sgravi o esenzioni dell'imposta ambientale a determinate condizioni (linee guida della Comunità europea sulle misure statali per la tutela ambientale), 2008/C 82/01, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2008:082:0001:0033:it:PDF>, n. marg. 101 segg. e 151–159). La Commissione intende rielaborare e armonizzare le linee guida entro la fine del 2013.

ne dell'ambiente sono completamente esonerate da questo obbligo di notifica e si intendono compatibili con le prescrizioni relative agli aiuti statali⁶⁶.

5.2.1.4 Amministrazione e attuazione

Le misure di compensazione alla frontiera comportano elevati oneri amministrativi legati all'attuazione che ricadono sulle autorità doganali e sulle imprese nel Paese che adotta le misure nonché sulle imprese importatrici (ad es. autodichiarazione) (Ecoplan/WTI/UZH 2013 pagg. 106–115 e 126). Questi oneri sono attribuibili alla complessità dei controlli, alla stesura dei rapporti e alla prova dell'intensità delle emissioni di CO₂ e del consumo di elettricità dei prodotti. Per motivi pragmatici, quindi, il numero delle misure di compensazione alla frontiera per quanto riguarda i settori e i prodotti dovrebbe essere limitato. Come è stato descritto al numero 5.2.1.3.2, una misura di compensazione alla frontiera non può, per motivi giuridici, andare oltre il campo di applicazione della tassa nazionale corrispondente e, in caso di una misura di compensazione concernente le esportazioni, questa deve essere applicata esattamente agli stessi prodotti e settori della tassa nazionale.

Per i suddetti motivi gli esperti raccomandano di concentrarsi sui settori EITE, ovvero su quei settori con un elevato consumo energetico e che sono esposti alla concorrenza internazionale. In Svizzera vi rientrano i settori industriali dei materiali non ferrosi, dei metalli, dei minerali, della chimica, della carta, dei trasporti e delle raffinerie di petrolio. Si potrebbe ottenere un'altra semplificazione del sistema limitando le misure di compensazione alla frontiera alle materie prime e ai produttori di energia. Tuttavia, una tale regolamentazione sarebbe ecologicamente poco efficace e procurerebbe un vantaggio concorrenziale agli importatori di prodotti finiti rispetto ai produttori nazionali. Per contro, una limitazione ridurrebbe i costi dei controlli volti a prevenire l'elusione di una misura di compensazione alla frontiera concernente le importazioni («*transshipment*»).

La determinazione del contenuto energetico o di elettricità di un prodotto presenta, per una serie di motivi, differenti complicazioni sul piano tecnico e metodologico. Ad esempio prodotti semplici come l'acciaio possono essere prodotti con tecnologie che richiedono una diversa intensità energetica. Inoltre, la fabbricazione di prodotti si estende perlopiù su diversi Paesi o addirittura continenti («*global supply chains*»). Uno strumento per determinare il contenuto energetico è rappresentato dai bilanci ecologici per i quali, però, a livello internazionale non esiste ancora uno standard riconosciuto. A causa di questa complessità si raccomanda di concentrarsi sul contenuto di CO₂ ed energetico dei prodotti finali e dei vettori energetici (Cobey et al. 2012, pag. 14).

Per semplificare il rilevamento ci si potrebbe basare sugli standard esistenti che però difficilmente soddisfano il principio del trattamento nazionale (art. III GATT). Inoltre, essi dovrebbero essere conformi alle disposizioni dell'Accordo dell'OMC sugli ostacoli tecnici al commercio (Technical Barriers to Trade). Si raccomanda, pertanto, di applicare standard quali le migliori tecnologie disponibili (BAT: *Best available technology*) o metodi di produzione dominanti

⁶⁶ Ad esempio, art. 4 par. 2 Regolamento (CE) n. 800/2008: un aiuto sotto forma di esenzioni o sgravi su imposte dovute in futuro; art. 23 Regolamento (CE) n. 800/2008: aiuti agli investimenti per la tutela dell'ambiente per promuovere la produzione di energia da fonti rinnovabili; art. 25 Regolamento (CE) n. 800/2008: aiuti sotto forma di sgravi da imposte ambientali.

(PMP: *Predominant method of production*) a livello nazionale. Tuttavia, per garantire al conformità all'OMC dovrebbe essere concessa agli importatori la possibilità di rilasciare un'autodichiarazione. Questi standard limitano però l'efficacia delle misure di compensazione alla frontiera per quanto riguarda la tutela della competitività e la riduzione del rischio di rilocizzazione delle emissioni di CO₂.

Infine, per quanto riguarda la redistribuzione delle entrate provenienti da una misura di compensazione alla frontiera concernente le importazioni occorre osservare che secondo il diritto dell'OMC una redistribuzione diretta ai settori interessati non sarebbe consentita, mentre lo sarebbe una destinazione vincolata o la riduzione di altre imposte.

5.2.1.5 Ripercussioni economiche

In che termini sia possibile conseguire l'obiettivo economico del mantenimento della competitività dei settori EITE in Svizzera mediante misure di compensazione alla frontiera dipende essenzialmente dalle bilance commerciali delle emissioni di CO₂ e dell'elettricità. In questo senso la Svizzera è un caso eccezionale, per cui la quota delle importazioni nette (importazioni dedotte le esportazioni) di emissioni di CO₂ basate sull'energia e di elettricità (comprese l'elettricità contenuta nelle merci lavorate) è comparativamente elevata (Ecoplan/WTI/UZH 2013, pagg. 34–39 e pagg. 67–72). Nel 2007 la relativa quota delle importazioni nette di emissioni di CO₂ era del 99 per cento e del 42 per cento per l'elettricità. I valori comparativi, ad esempio dei Paesi dell'EU ETS, ammontavano rispettivamente solo al 20 per cento e al 16 per cento⁶⁷. In queste quote elevate si rileva, inoltre, che i settori EITE della Svizzera importano gran parte delle emissioni di CO₂ (2007: 65 %) e dell'elettricità (2007: 59 %). Nel 2007 le relative quote dei Paesi EU ETS erano molto inferiori attestandosi rispettivamente al 25 e al 22 per cento.

La situazione iniziale della Svizzera causa notevoli conflitti sugli obiettivi per quanto riguarda l'impostazione ottimale delle misure di compensazione alla frontiera. Sarebbe opportuno adottare una misura di compensazione alla frontiera per le importazioni per non pregiudicare l'effetto di incentivazione della tassa sull'energia, in considerazione delle importazioni elevate di emissioni di CO₂ e di elettricità e per poter effettuare una compensazione sui mercati svizzeri tra gli importatori e gli offerenti nazionali («*level the playing field*»). Tuttavia, alla luce del contenuto elevato di CO₂ e di elettricità dei prodotti importati dai settori EITE, un dazio sulle importazioni peggiorerebbe notevolmente la competitività di questi settori rispetto a una situazione che non prevede misure di compensazione alla frontiera, come mostrano, tra l'altro, simulazioni di modelli (Ecoplan/WTI/UZH 2013, pagg. 54–58. e pagg. 73–76). Inoltre, rispetto a una situazione senza misure di compensazione alla frontiera, si potrebbero ridurre notevolmente le perdite di emissioni di CO₂ solo se fosse introdotta una tale misura per tutte le merci importate (Ecoplan/WTI/UZH 2013, pag. 59). Essa sarebbe, però, difficilmente ammissibile secondo il diritto dell'OMC (vedi n. 5.2.3.1.2). Per proteggere la competitività dei settori EITE si dovrebbe adottare una misura di compensazione alla frontiera per le esportazioni. Tuttavia, per riflessioni di natura giuridica è consigliabile limitare la tassa sull'energia per i

⁶⁷ I Paesi dell'EU ETS comprendono i 27 Paesi dell'UE nonché il Liechtenstein, l'Islanda, la Norvegia e la Croazia. Il confronto con un grande gruppo di Stati può essere fuorviante. Maggiore è il numero degli Stati presi in considerazione, minore dovrebbe diventare tendenzialmente la quota delle importazioni nette.

settori EITE. Questo metterebbe fortemente in dubbio l'effetto di incentivazione della tassa sull'energia. Inoltre, una misura di compensazione alla frontiera per le esportazioni pregiudicherebbe l'ammissibilità giuridica di una analoga per le importazioni (vedi n. 5.2.3.1.2). Rispetto a quest'ultima si dovrebbe chiaramente riflettere su alternative come una deroga per i settori EITE, poiché non si rischierebbe di entrare in conflitto con il diritto internazionale né sarebbe necessario limitare la tassa sull'energia ai settori EITE. Infine rimarrebbe ancora l'opzione di combinare due strumenti diversi come una semplice misura di compensazione alla frontiera e una deroga per i settori EITE. Tuttavia, questa soluzione presenta lo svantaggio che le misure di compensazione alla frontiera per le importazioni, impostate in conformità con l'OMC, non avrebbero effetto sotto il profilo economico ed ecologico (vedi n. 5.2.3.1.2).

5.2.1.6 Conclusioni

L'introduzione di misure di compensazione alla frontiera per una tassa sul CO₂ e sull'elettricità in conformità con il diritto dell'OMC e l'Accordo sul libero scambio del 1972 comporta notevoli rischi (Ecoplan/WTI/UZH 2013, pag. 124 segg.). Le alternative meno problematiche sotto il profilo giuridico non sarebbero interessanti per la Svizzera né per motivi economici né per motivi ecologici. Secondo gli esperti, il modello più conforme al diritto dell'OMC sarebbe quello contenente una misura di compensazione per le importazioni nel settore climatico (tassa sul CO₂) (Ecoplan/WTI/UZH 2013 pagg. 104 segg.). Tuttavia, soprattutto a causa del preambolo della clausola delle eccezioni del GATT, tale misura sarebbe molto lacunosa (ad es. esenzione dei partner commerciali dell'UE a seguito dell'EU ETS o delle tasse sull'energia, dei Paesi emergenti a causa del principio della responsabilità comune, ma differenziata [CBDR]) e comporterebbe costi elevati per le transazioni (tentativi di negoziazione con altri Paesi, verifica delle loro condizioni per una riduzione / esenzione dai dazi sulle importazioni, «*transshipment*»). Probabilmente non considererebbe una misura di compensazione alla frontiera per le esportazioni per una tassa sull'energia limitata ai settori EITE come sussidio vietato secondo l'articolo 3.1 ASCM (Ecoplan/WTI/UZH 2013, pag. 124 segg.). Tuttavia, in caso di restituzione non potrebbe essere maggiore della tassa nazionale più bassa.

Per motivi di competitività, in Svizzera sarebbe opportuna una misura di compensazione alla frontiera sia per le esportazioni sia per le importazioni (n. 5.2.1.5). Tuttavia, esse non hanno praticamente alcuna possibilità di successo sotto il profilo commerciale. Una tale misura di compensazione non dovrebbe solo prevedere il rimborso della tassa sull'energia nazionale per le esportazioni ma anche il rimborso del dazio sulle importazioni, considerata la particolare situazione iniziale dei settori EITE (in un confronto internazionale elevate emissioni di CO₂ e di elettricità legate a prestazioni anticipate). Tuttavia, l'introduzione contestuale di una misura di compensazione alla frontiera per le esportazioni non consentirebbe di giustificarne una analoga per le importazioni ai sensi dell'articolo XX GATT (n. 5.2.1.3.2). Già il sospetto che una misura di compensazione alla frontiera per le esportazioni non serva a conseguire gli obiettivi indicati nell'articolo XX GATT come la protezione del clima potrebbe essere sufficiente per intentare una potenziale azione legale. In particolare, potrebbe essere discutibile giustificare una misura di compensazione alla frontiera per le esportazioni appellandosi all'articolo XX GATT, se nel contempo la Svizzera volesse ottenere un'esclusione dalla misura di compensazione alla frontiera per i settori EITE (Ecoplan/WTI/UZH 2013, pag. 124

segg.).

Sotto il profilo economico, in un confronto internazionale la Svizzera è un caso particolare, poiché i settori EITE ricevono la maggior parte delle emissioni di CO₂ e dell'utilizzo dell'elettricità per prestazioni anticipate importate. La variante economicamente appropriata delle misure di compensazione alla frontiera per la protezione dei settori EITE per una tassa sul CO₂ e sull'energia è difficilmente impostabile in conformità con l'OMC ed è quindi molto rischiosa sotto il profilo giuridico. Di conseguenza, la Svizzera non può tutelare la competitività dei suoi settori EITE con misure di compensazione alla frontiera (Ecoplan/WTI/UZH 2013, pag. 127 segg.).

Inoltre, bisogna pensare che se la Svizzera volesse introdurre una misura di compensazione alla frontiera per le tasse sull'energia esaminate, svolgerebbe un ruolo pionieristico e si esporrebbe a livello internazionale. Ciò causerebbe notevoli incertezze politiche. Ci si dovrebbe aspettare una forte opposizione di alcuni Stati, in particolare dei Paesi emergenti, cosa che in caso di impugnazione di tali misure potrebbe ripercuotersi sull'OMC. Inoltre, in quanto piccola economia nazionale, a livello internazionale la Svizzera non può esercitare un notevole effetto leva e il vantaggio per l'ambiente sarebbe trascurabile. Per questi motivi le misure di compensazione alla frontiera non sono raccomandabili per il nostro Paese.

5.2.2 Deroghe

Le agevolazioni per le tasse sull'energia per le imprese che hanno una produzione con un elevato consumo energetico e che generano gas serra sono comuni a livello internazionale (IEEP 2013, pag. 13 segg.). Attualmente anche in Svizzera sono concesse eccezioni sia per i supplementi sui costi di trasporto delle reti ad alta tensione (art. 15b LEne) sia per la tassa sul CO₂ riscossa sui combustibili.

In confronto le eccezioni sono molto limitate. Circa 30 imprese con un elevato consumo energetico e che sono in concorrenza a livello internazionale ricevono uno sgravio dei supplementi rete nella forma di una restituzione parziale conformemente alla LEne in vigore se la percentuale dei costi per l'elettricità è superiore al 10 per cento del plusvalore lordo. Con la tassa rimarrà un aggravio base del 3 per cento. Le imprese non richiedono concertazioni degli obiettivi vincolanti. Con la tassa sul CO₂ applicata ai combustibili la normativa è meno restrittiva. Le imprese che producono notevoli quantitativi di gas serra, appartenenti a settori commerciali che sono gravati da tasse elevate rispetto al loro plusvalore e la cui competitività internazionale sarebbe in tal modo pregiudicata, possono farsi esonerare dal versamento della tassa sul CO₂. Per contro, per ottenere l'esenzione le imprese devono impegnarsi nei confronti della Confederazione a ridurre le loro emissioni di gas serra (impegno di riduzione). Tra il 2013 e il 2020 a seguito degli impegni di riduzione sono esonerate dalla tassa sul CO₂ circa 1000–1500 imprese. Sono parimenti esonerate da questa tassa grandi imprese produttrici di gas serra che partecipano a un sistema di scambio delle quote di emissione. Si conta circa 60–80 imprese.

Nel settore dell'elettricità, con l'iniziativa parlamentare 12.400⁶⁸ e la mozione 12.3664 si è

⁶⁸ L'iniziativa parlamentare 12.400 è stata approvata da entrambe le Camere nella votazione finale il 21 giugno 2013. Il termine di referendum facoltativo scade il 24 ottobre 2013.

creata la tendenza ad estendere le disposizioni sulle eccezioni ai supplementi sui costi di trasporto delle reti. Nell'iniziativa parlamentare 12.400 ci si attiene al criterio dell'intensità dell'elettricità (costi dell'elettricità in % del plusvalore lordo). Tuttavia, deve essere concessa un'esenzione parziale a partire da un valore soglia del 5 per cento e un'esenzione totale dal 10 per cento. Per contro, è richiesta una nuova convenzione sugli obiettivi vincolante. Con l'attuazione dell'iniziativa parlamentare 12.400 il numero delle imprese autorizzate alla restituzione aumenta da 300 a 600. Questa iniziativa è stata accolta dal Consiglio federale e approvata a grande maggioranza sia dal Consiglio nazionale sia dal Consiglio degli Stati. La mozione 12.3664, che avrebbe dovuto far beneficiare le imprese industriali di un aumento ridotto (o con un limite massimo), è stata respinta dal Consiglio degli Stati (seconda Camera) il 3 giugno 2012 e pertanto non verrà portata avanti. Nell'**Allegato 3** è riportata una panoramica delle deroghe alle attuali eccezioni che sono oggetto di dibattiti.

Anche nel quadro del passaggio a un sistema di incentivazione a partire dal 2021 è indiscutibile che debbano essere concesse agevolazioni alle imprese con elevato consumo energetico e che sono esposte alla concorrenza internazionale e la cui esistenza è compromessa dalla tassazione dell'energia. Nei capitoli seguenti sono esposti i principali modi su come impostare una deroga.

5.2.2.1 Diritto al rimborso

Il diritto al rimborso della tassa sull'energia deve essere limitato alle imprese che soddisfano le seguenti condizioni:

- (1) il processo per la produzione di beni e la fornitura di servizi dipende in gran parte dall'impiego di energia, e (vedi n. 5.2.2.2);
- (2) la competitività internazionale è notevolmente pregiudicata dalla tassa (vedi n. 5.2.2.3).

Per non compromettere l'effetto di incentivazione della tassa sull'energia, la cerchia dei beneficiari dovrebbe essere il più ristretta possibile. Più ampia è la «deroga», minore è l'effetto di incentivazione, ovvero, se devono comunque essere conseguiti gli obiettivi energetici e climatici, le imprese e i bilanci che non sono esonerati devono sopportare un onere maggiore. D'altronde, la cerchia delle imprese dovrebbe essere sufficientemente ampia, affinché la tassa non comprometta la competitività internazionale delle imprese con un elevato consumo energetico e con notevoli emissioni di gas serra.

In linea di principio l'esenzione o il rimborso della tassa sull'energia dovrebbero essere concessi finché i partner commerciali della Svizzera non riscuotano tasse equiparabili. In linea di principio, prima di concedere l'esenzione o il rimborso si dovrebbe quindi verificare in maniera approfondita se all'estero viene già addebitata una tassa per un importo analogo. Tuttavia, le esperienze che si evincono dallo studio sui sistemi internazionali di incentivazione (IEEP 2013a) dimostrano che è molto difficile fare un confronto internazionale degli importi delle tasse sull'energia. Dallo studio, però, è emerso anche che tutti i Paesi concedono ai settori con un elevato consumo energetico regolamentazioni in parte molto generiche (IEEP 2013a pag. 13 segg.). Partendo da questo presupposto, non sembra necessario effettuare una verifica approfondita dell'importo della tassa sull'energia tra il nostro Paese e l'estero.

5.2.2.2 Verifica dell'intensità energetica

5.2.2.2.1 Indicatori per la misurazione dell'intensità energetica

Per misurare l'intensità energetica si possono scegliere i seguenti indicatori:

- (1) costi totali dell'energia (compresa la tassa sull'energia) in percento del plusvalore lordo;
- (2) onere fiscale della tassa sull'energia in percento del plusvalore lordo.

L'indicatore 1 viene attualmente utilizzato nel quadro dei supplementi sui costi di trasporto delle reti. Appena i costi dell'elettricità superano il 10 per cento del plusvalore lordo (intensità dell'elettricità), l'impresa ha diritto a farsi rimborsare parzialmente il supplemento rete conformemente alla LEnE. Questo criterio, integrato dal rimborso parziale per le imprese che hanno un'intensità di elettricità compresa tra il 5 e il 10 per cento, è stato ripreso dall'iniziativa parlamentare 12.400. L'indicatore è relativamente semplice ed è rilevabile senza costi aggiuntivi elevati nel quadro degli obblighi contabili esistenti (ad es. conti annuali).

Tuttavia, l'indicatore ha due limiti fondamentali: da un lato, l'esenzione non dipende dall'onere supplementare causato dalla tassa sull'energia, ma dal costo totale della stessa. Se il prezzo dell'energia sale a seguito di fluttuazioni del mercato, la quota delle imprese che beneficiano dell'esenzione aumenta. Questo avviene sebbene esse non siano svantaggiate rispetto ad altre imprese, poiché in linea di principio tutte le imprese – nazionali e internazionali – sono interessate da un aumento dei prezzi delle materie prime generalizzato. Lo stesso vale per il caso contrario: le imprese possono improvvisamente perdere il diritto al rimborso semplicemente a seguito di diminuzioni dei prezzi dell'energia, sebbene l'onere distorsivo non sia stato modificato dalla tassa sull'energia. Dall'altro lato, i prezzi dell'energia variano in funzione dell'esito delle negoziazioni tra acquirenti e venditori in base a differenze regionali e a molti altri fattori influenti. L'aliquota della tassa sull'energia, invece, rimane uguale per tutti. Se i costi dell'energia in percento del plusvalore lordo sono utilizzati come indicatori, anche diversi prezzi di mercato e non solo l'onere supplementare della tassa sull'energia sono «ammortizzati» da una deroga.

Per misurare l'intensità energetica o dei gas serra (indicatore 2) si raccomanda pertanto di considerare l'onere fiscale della tassa sull'energia in percento del plusvalore lordo invece dei costi energetici totali in percento del plusvalore lordo. Questo indicatore è essenzialmente più trasparente e anche più adeguato. Per la restituzione a un'impresa dovrebbe essere determinante la distorsione della concorrenza dovuta all'onere fiscale relativamente più elevato della tassa e non ai costi più elevati in valore assoluto dell'energia. Per quanto riguarda l'applicazione, l'onere fiscale della tassa sull'energia in percento del plusvalore lordo non si discosta molto dall'indicatore attualmente utilizzato.

5.2.2.2.2 Valore soglia

Per stabilire il numero di imprese che hanno diritto alla restituzione rispettivamente la quantità di energia esentata dalla tassa e le emissioni di CO₂ è determinante stabilire per quale valore soglia vale il criterio dell'intensità energetica. Minore è il valore soglia, maggiore è il

numero delle imprese che possono farsi esonerare dalla tassa sull'energia – a condizione che siano esposte alla concorrenza internazionale. Più è elevato il valore soglia, minore è il numero delle imprese che possono ricevere un'esenzione o una riduzione della tassa.

La società di consulenza e ricerca Ecoplan ha esaminato per conto dell'Amministrazione federale delle finanze (AFF) e dell'Ufficio federale dell'energia (UFE) gli effetti di un'estensione delle deroghe per la Svizzera (Ecoplan 2013, pag. 46 segg.) facendo un'analisi basata su modelli. Mentre l'estensione delle deroghe non incide in maniera significativa sull'economia globale, tra i settori si notano in parte notevoli cambiamenti delle ripercussioni. Come prevedibile, l'introduzione di deroghe particolarmente restrittive comporta tasse sull'energia e sull'elettricità più elevate per i settori che non sono esonerati, se si deve continuare a conseguire gli obiettivi energetici e climatici prefissati. Nel caso di obiettivi di riduzione prestabiliti, un'estensione delle deroghe alle eccezioni grava sempre sulle imprese e sui bilanci che non sono esonerati. Inoltre, l'analisi ha dimostrato che un'estensione delle deroghe ha anche effetti controproducenti. In particolare, il settore energetico e i settori orientati al commercio che sono esonerati dalla tassa sull'energia nell'accezione «rigorosa» delle disposizioni sulle eccezioni, sono svantaggiati da un'estensione di tali norme rispetto ad altri settori se ricevono parecchie prestazioni anticipate da imprese che versano l'imposta e che, a causa dell'estensione delle deroghe alle eccezioni, devono pagare più tasse. Al numero 5.2.3 viene fornita una panoramica delle ripercussioni delle diverse deroghe alle eccezioni.

I valori soglia (onere fiscale della tassa in % del plusvalore lordo) devono essere calcolati in modo che le imprese siano esonerate nella misura seguente:

- (1) tassa sull'energia – parte sull'elettricità: nella stessa misura come previsto nell'interrogazione parlamentare 12.400 che molto probabilmente entrerà in vigore nel 2014. Secondo le stime aggiornate circa 300–600 imprese beneficerebbero di una restituzione.
- (2) Tassa sull'energia – parte sui combustibili: deve essere valutata l'efficacia delle norme attuali, affinché per gli anni successivi al 2020 si possano definire tempestivamente deroghe efficaci ed efficienti. In particolare, nel quadro delle restituzioni con obbligo di riduzione si deve verificare che le deroghe siano orientate all'onere fiscale e alla concorrenza internazionale delle singole imprese.
- (3) Tassa sull'energia – parte sui carburanti: in questo caso non sono disponibili valori sperimentali. Nei settori dell'elettricità e dei combustibili nella definizione del valore soglia si dovrà cercare una soluzione moderata. Nell'analisi delle aziende particolarmente interessate dalla tassa sui carburanti dovrà essere prestata la massima attenzione alle imprese di trasporti che operano all'estero.

Al momento rimane ancora aperta l'interazione nelle esenzioni. In linea di principio esistono due possibilità:

- (1) i valori soglia vengono utilizzati l'uno indipendentemente dall'altro. Il calcolo dell'esenzione viene effettuato separatamente secondo ogni singolo vettore energetico.
- (2) Tutti i valori soglia devono essere soddisfatti, ovvero il valore soglia totale (= somma dei singoli valori soglia) deve essere superato. In questo caso, ad esempio, intensità

energetiche elevate nel settore dei carburanti (il valore soglia viene abbondantemente superato) possono essere compensate con intensità basse nel settore dei carburanti e dell'elettricità (non sono stati superati i singoli valori soglia).

È anche ipotizzabile che di regola sia utilizzata la prima possibilità e che la seconda costituisca una sorta di disposizione per un «caso di rigore».

5.2.2.3 Verifica della limitazione della competitività internazionale

Per poter ottenere il rimborso della tassa sull'energia, oltre a soddisfare il criterio dell'intensità energetica rispettivamente dell'intensità delle emissioni di gas serra, deve risultare che un'impresa è danneggiata dalla tassa sull'energia nella sua competitività internazionale. Per decidere se e quanto un'impresa è esposta alla competitività internazionale, sono disponibili due procedure:

- (1) definizione di un elenco dei settori che riporti sia un elevato onere fiscale sia un notevole orientamento alle esportazioni e al commercio;
- (2) onere della prova delle imprese, ad esempio in base alla quota delle esportazioni o del criterio della concorrenza per le importazioni.

La prima possibilità è attualmente utilizzata nell'ambito dell'ordinanza sul CO₂. L'elenco dei settori è particolarmente interessante dal punto di vista delle spese di esecuzione contenute. Tuttavia, il fatto che non si abbia esperienza con gli elenchi dei settori, poiché utilizzati solo dal 2013, costituisce un problema. Inoltre, tali elenchi possono essere realizzati soltanto con un livello di aggregazione elevato⁶⁹. Gli elenchi dei settori devono essere adeguati, purché le associazioni di categoria o le imprese possano dimostrare che svolgono attività che soddisfano i criteri. In linea di principio si dovrebbe effettuare un adeguamento anche nel caso in cui le attività non soddisfano più i criteri pur mantenendo la certezza del diritto. Con un livello di aggregazione elevato, nell'elenco dei settori sussiste, da un lato, il pericolo che se ne avvantaggino singole imprese, che rispetto alla media dei settori operano solo sul mercato nazionale o in regime di monopolio, e dall'altro, che singole imprese non siano esonerate sebbene consumino un quantitativo elevato di energia e siano esposte alla concorrenza internazionale. Questo perché non rientrano nei settori predefiniti. Inoltre, l'utilizzo di una classifica dei settori non è equa nei confronti delle strutture aziendali di imprese o gruppi di imprese fortemente diversificati. Ciò può comportare che le aziende facciano degli scorpori di alcune loro parti che non sono auspicabili dal punto di vista imprenditoriale o giuridico al fine di ottenere il rimborso della tassa sull'energia per i settori aziendali interessati. Al contrario, si incentiva il raggruppamento di imprese che non hanno diritto al rimborso con quelle che ne hanno diritto e che sono strettamente collegate tra loro, pur essendo dirette in maniera indipendente sotto il profilo giuridico, in modo da ampliare la cerchia delle imprese che hanno diritto alla restituzione della tassa. Per contro, le spese di esecuzione relativamente basse fanno propendere per un elenco dei settori.

⁶⁹ Nella misura in cui sono adempiti i criteri stabiliti dall'articolo 31 capoverso 2 della legge sul CO₂ (aggravio dovuto alla tassa sul CO₂ rispetto al plusvalore e pregiudizio della competitività internazionale), si orienta all'esenzione dalla tassa prima del 2012 e si basa su dati della NAMEA (National Accounting Matrix including Environmental Accounts) [matrice delle contabilità nazionali integrate con conti ambientali] nonché sulla tabella input – output per la Svizzera, elaborata dall'Ufficio federale di statistica. Non sono disponibili dati dettagliati.

Invece di un elenco dei settori relativamente statico, in alternativa si potrebbe introdurre l'obbligo di documentazione per le singole imprese. Si potrebbe ipotizzare un rapporto esportazione / cifra d'affari da definire, a partire dal quale le imprese hanno diritto a ricevere una restituzione della tassa. Inoltre, dovrebbe valere un criterio per le importazioni e la concorrenza, affinché fossero considerate anche le imprese che competono con aziende internazionali sul mercato svizzero. Tuttavia, non si hanno esperienze in quest'ambito, perlomeno in Svizzera. L'importo esatto e la struttura del rapporto esportazioni / cifra d'affari o del criterio per le importazioni e la concorrenza nonché l'attuazione pratica (fattibilità / costi) dovrebbe essere determinato in base a uno studio dettagliato.

Entrambe le procedure si differenziano essenzialmente per quanto concerne il livello a cui viene fatta la verifica. Nella prima procedura non vengono considerate le singole imprese, ma le medie di settore. Nella seconda procedura viene effettuata una verifica presso le singole imprese. Di conseguenza, essa è più mirata dell'elenco dei settori.

5.2.2.4 Controprestazione

In linea di principio, alle imprese che hanno diritto al rimborso deve essere richiesta una controprestazione nella forma di una convenzione sugli obiettivi che potrebbe essere abbinata a un obbligo di investimento. Le deroghe alle eccezioni si prefiggono di mantenere la competitività internazionale delle imprese che consumano molta energia e generano notevoli quantità di gas serra e che sono in concorrenza a livello internazionale. Se viene data priorità a questo aspetto, si dovrebbe garantire l'esenzione con richieste minime. Ogni controprestazione, sia essa una convenzione sugli obiettivi con o senza obbligo di investimento, impone alle imprese costi supplementari, da cui dovrebbero essere esonerate. Tuttavia, un'esenzione senza controprestazione non è appropriata per motivi di solidarietà.

Nel caso di una convenzione sugli obiettivi si devono adottare solo misure economiche in modo da limitare l'aggravio delle imprese. Poiché le convenzioni sugli obiettivi si estendono su più anni e si deve controllare regolarmente il loro conseguimento, un'impresa deve impostare una relazione a lungo termine con la Confederazione. I costi per la definizione degli obiettivi e il loro monitoraggio sono a carico dell'impresa. Nel caso sussista un obbligo di investimento, contrariamente alla convenzione sugli obiettivi, l'impresa non può disporre liberamente delle risorse, ma esse devono essere impiegate a destinazione vincolata.

È stata esaminata la conformità con la legislazione in materia di concorrenza e la costituzionalità del rimborso del supplemento sui costi di trasferimento delle reti ad alta tensione in relazione all'iniziativa popolare 12.400. Si è constatato che in linea di principio le disposizioni non sono in conflitto con il diritto dell'UE. Anche la costituzionalità è stata confermata. Nella definizione delle nuove disposizioni deve essere nuovamente verificata la legittimità in relazione a e nel contesto di nuove norme sovraordinate.

Attualmente sono in discussione due diverse varianti per strutturare una controprestazione per le imprese che hanno diritto alla restituzione della tassa:

- (1) con una convenzione sugli obiettivi senza obbligo di investimento
- (2) con una convenzione sugli obiettivi con obbligo di investimento.

Entrambe le varianti (1) e (2) impongono alle imprese con diritto al rimborso di concludere una convenzione sugli obiettivi vincolante con la Confederazione. In questo caso sarebbe ipotizzabile, da un lato, che questa convenzione fosse effettuata senza prescrivere un obbligo di investimento e, dall'altro, che l'importo della restituzione dovesse essere investito in parte (ad es. il 20 %) o completamente (100 %) nell'efficienza energetica (variante 2). Più è elevata la percentuale dell'obbligo di investimento fissata nella variante (2), minore è il margine di manovra di un'impresa per investire il supplemento restituito direttamente nelle misure che servono a mantenere la competitività. Tuttavia, a questo compromesso tra efficienza energetica e garanzia diretta della competitività dovrebbe contrapporsi il fatto che un impegno ad effettuare un investimento in misure di efficienza energetica comporta un minor consumo di energia. Ciò riduce parzialmente i costi di opportunità del capitale impiegato che si sono generati.

Nella scelta della variante per impostare una controprestazione si deve prestare attenzione al fatto che i costi che ne derivano per le imprese interessate non siano troppo elevati per non minare l'intenzione dell'esenzione (nessuna limitazione della competitività internazionale). La complessità delle possibilità di esenzione in materia di adempimento varia a seconda dei casi. Indicazioni più precise sono fornite al numero 5.2.4.

Ridistribuzione dei proventi della tassa sull'energia

I proventi della tassa sull'energia vengono restituiti nella forma di una redistribuzione ai bilanci e alle imprese o sono compensati con riduzioni di imposte e tasse. Per le imprese esonerate da questa tassa si pone la questione se abbiano anche diritto alla redistribuzione. In linea di principio, per ottenere l'esenzione le imprese devono fornire una controprestazione, contribuendo in questo modo al conseguimento degli obiettivi energetici e climatici. A seconda dell'entità delle controprestazioni ancora da definire può essere giustificato che beneficino anche della redistribuzione. Inoltre, devono essere considerate anche le spese di esecuzione. A seconda del tipo di redistribuzione ai bilanci e alle imprese un'esclusione delle imprese esonerate sarebbe realizzabile solo sostenendo costi abbastanza elevati.

5.2.3 Effetti su efficacia, efficienza e distribuzione

Ecoplan (2013) ha esaminato le ripercussioni sull'economia nazionale di diverse deroghe alle eccezioni. Le tre varianti contemplano disposizioni da limitative a molto ampie. La variante media corrisponde in gran parte alla deroga alle eccezioni proposta. Mentre la variante limitativa è relativamente restrittiva, quella più ampia nel settore energetico prevede esenzioni molto estese. Le analisi effettuate sono partite dal presupposto che le imprese esonerate⁷⁰ debbano concludere una convenzione sugli obiettivi. In questo contesto si è ipotizzato uno scenario in cui queste convenzioni sono efficaci⁷¹ e un altro scenario in cui meno della metà lo sono. Lo studio si prefiggeva di dimostrare a titolo esemplificativo come l'estensione delle deroghe alle eccezioni si ripercuota sull'economia, i settori e la popolazione.

⁷⁰ Nel modello hanno potuto essere esonerati dalla tassa sull'energia interi settori, non singole imprese. Pertanto, di seguito si parla dei settori esonerati invece delle imprese.

⁷¹ Si parte dal presupposto che nel caso di convenzioni sugli obiettivi o di impegni di riduzione funzionanti si possa raggiungere una riduzione delle emissioni di CO₂ o del consumo di elettricità fino al costo limite pari al 50 per cento delle singole tasse.

Senza modificare gli obiettivi energetici e climatici, l'estensione delle deroghe alle eccezioni provoca un aumento della tassa sull'energia (sia per la parte sul CO₂ sia quella che riguarda il contenuto energetico). Queste tasse più elevate vengono sostenute in primo luogo dai settori non esonerati e dalla popolazione. L'aumento della tassa sull'energia risulta tanto maggiore quanto minore è l'efficacia della convenzione sugli obiettivi.

Per quanto riguarda gli indicatori macroeconomici come il prodotto interno lordo, l'occupazione e il benessere, le diverse deroghe alle eccezioni non si differenziano in maniera rilevante, soprattutto perché questa variazione delle deroghe esaminate sono relativamente modeste sotto il profilo dell'economia globale. In caso di passaggio dalla variante più limitativa a quella più ampia, nell'ambito delle emissioni di CO₂ verrebbe esonerato solo il 2 per cento di emissioni supplementari, mentre nel settore energetico sarebbe esonerato il 13 per cento di emissioni supplementari.

Se si considerano i singoli settori, tuttavia, si notano in parte considerevoli variazioni nelle ripercussioni. Gli effetti della ripartizione dipendono principalmente da due fattori: da un lato, se l'impresa è esente sin dall'inizio nella deroga «limitativa» o se lo diventa solo con l'estensione del valore soglia. Dall'altro lato, svolge un ruolo rilevante in che forma i fornitori di prestazioni anticipate dell'impresa sono interessati dall'estensione.

Le imprese dei settori che saranno esonerati dalla tassa sono avvantaggiate in quanto con questa esenzione potranno ridurre le perdite nelle esportazioni e quindi nell'output. Diversa è invece la situazione per le imprese che a causa dell'elevato consumo di energia o di produzione di gas serra sono già esonerate nella deroga «limitativa». Ad esempio, il settore della «produzione e lavorazione dei metalli» (Ecoplan 2013 pag. 53 segg.). Un'estensione della deroga alle eccezioni in questo settore non implica uno sgravio, ma un onere supplementare a causa della struttura delle prestazioni anticipate. Il settore metallurgico riceve una percentuale elevata di prestazioni anticipate da settori che non sono esonerati dalla tassa e che non lo sono neppure estendendo le deroghe. A seguito dell'aumento della tassa sull'energia per i settori che continuano ad esserne assoggettati i prezzi delle prestazioni anticipate per il settore metallurgico aumentano. L'estensione delle deroghe ha pertanto un effetto negativo su un settore che consuma molta energia e che dovrebbe essere protetto.

Per quanto concerne le ripercussioni sui settori, lo studio giunge alla seguente conclusione: *«Estendendo le deroghe alle eccezioni, solo pochi settori, che prima non erano affatto esonerati dalla tassa o lo erano solo parzialmente, possono beneficiare dei vantaggi. Singole deroghe non permettono di ottenere il cambiamento strutturale necessario a conseguire gli obiettivi. L'estensione delle deroghe alle eccezioni va sempre a discapito degli altri settori, poiché quelli che non sono esonerati dalla tassa devono versare più tasse per raggiungere gli obiettivi di riduzione»*. (Ecoplan 2013, pag. 8 segg.).

Le ripercussioni sulla popolazione sono minime. Sia le persone che esercitano un'attività lucrativa sia i pensionati pagano una tassa sull'energia maggiore. Per chi esercita un'attività lucrativa, tuttavia, questo effetto è compensato da salari leggermente più elevati. Questi salari sono leggermente più alti poiché l'estensione delle deroghe favorisce lievemente lo sviluppo economico.

5.2.4 Esecuzione e spese amministrative

Sussistono spese di esecuzione e spese amministrative per

- (1) la verifica dell'ammissibilità delle deroghe,
- (2) il rimborso, e
- (3) l'esecuzione della controprestazione.

Nel caso della verifica dell'ammissibilità delle deroghe le esperienze fatte dalla società di revisione BDO AG dimostrano che le spese per la verifica dei dati del plusvalore lordo ammontano a ca. 2000 franchi per impresa (ovvero ca. 600 000–1,2 mio. fr. per 300–600 imprese). A seconda dell'impostazione e della ripartizione del lavoro tra l'Ufficio federale dell'energia (UFE), l'Ufficio federale dell'ambiente (UFAM) e altri Uffici come l'Amministrazione federale delle dogane (AFD), nel complesso sono necessari più posti di lavoro. Attualmente otto persone presso l'UFAM, cinque persone presso l'UFE e otto persone presso l'AFD si occupano dell'esenzione dalla tassa sul CO₂ (compreso l'impegno a ridurre le emissioni dei gas serra – senza obbligo d'investimento – analogo alla variante 1) e del rimborso del supplemento rete. Inoltre, l'UFAM e l'UFE hanno un pool di circa 15 revisori che su mandato della Confederazione eseguono controlli e verifiche delle convenzioni sugli obiettivi e delle proposte di obiettivi. Per il rimborso della tassa sull'energia ci si deve attendere lo stesso onere. Si può supporre che gran parte delle imprese che hanno diritto al rimborso abbia attualmente già effettuato una convenzione sugli obiettivi. Questi sono stati definiti per il periodo 2013–2020 e dovrebbero essere rinnovati dopo il 2020. Ciò comporta delle spese iniziali per la Confederazione e per le imprese.

L'importo delle spese di esecuzione o amministrative varia a seconda della struttura della controprestazione che deve fornire un'impresa che ha diritto a un rimborso. La variante (2) illustrata al numero 5.2.2.4, che si riferisce all'iniziativa parlamentare 12.400, è più costosa rispetto alla variante (1), poiché in questo caso, oltre alla convenzione sugli obiettivi, tutte le imprese che hanno diritto al rimborso devono investire gli importi restituiti in parte o integralmente in misure per l'efficienza energetica. Inoltre, l'attuazione della convenzione sugli obiettivi e degli investimenti (vincolanti) nell'efficienza energetica devono essere controllati periodicamente. Tuttavia, per eseguire le convenzioni sugli obiettivi e il monitoraggio si può ricorrere a organizzazioni e attori esistenti nel quadro delle convenzioni sugli obiettivi relative all'esenzione del supplemento rete e della tassa sul CO₂. Per garantire una delimitazione rispetto ad altre misure in materia di politica energetica e climatica, nel quadro del monitoraggio devono essere tenute sotto controllo le doppie imputazioni. Durante l'elaborazione della convenzione sugli obiettivi le imprese vengono sostenute da un'organizzazione preposta a questo scopo dalla Confederazione.

6 Principi di impiego dei proventi della tassa sull'energia

6.1 Principi di impiego

Nella decisione del 30 novembre 2011 relativa all'elaborazione di un rapporto sulla riforma fiscale ecologica, il Consiglio federale ha indicato le direttive da seguire per l'impostazione di un sistema di incentivazione. Per quanto concerne i proventi della tassa, ha stabilito che essi devono essere impiegati senza incidere sul bilancio e per quanto possibile nemmeno sulla quota fiscale⁷². In altre parole, il gettito delle tasse sull'energia non deve rimanere nelle casse della Confederazione ma deve essere interamente e opportunamente ridistribuito alla popolazione e alle imprese e, nei limiti del possibile, in modo tale da non accrescere l'onere fiscale degli operatori economici. Nella decisione del 28 settembre 2012 il Consiglio federale ha concretizzato questi principi: il gettito di una tassa sull'energia deve essere restituito sotto forma di riduzioni di imposte e tasse nonché di ridistribuzione alle economie domestiche e alle imprese. Le varianti di ridistribuzione esaminate devono essere contrassegnate innanzitutto da combinazioni diverse in termini di efficienza ed effetti di ripartizione.

Nell'impiego dei proventi il Consiglio federale si adopera per evitare, per quanto possibile, il subentrare di effetti distributivi regressivi. Questi effetti subentrano quando le economie domestiche a basso reddito vengono tassate in misura maggiore di quelle a reddito elevato. Nell'ambito del sistema di incentivazione, evitare la regressività significa evitare che economie domestiche a basso reddito siano maggiormente colpite dalle due misure – ossia dalla riscossione della tassa sull'energia e dall'impiego dei relativi proventi – rispetto alle economie domestiche a reddito elevato. Per le classi di reddito inferiori, i costi dell'energia pesano maggiormente sul bilancio familiare di quanto avviene per le classi di reddito superiori. La riscossione della tassa sull'energia esercita pertanto già di per sé un'azione regressiva. Per compensare questo effetto occorrerebbe scegliere quindi una variante di impiego che favorisca le classi di reddito inferiori, vale a dire una variante di impiego progressiva.

Nel contempo, nella sua decisione il Consiglio federale sottolinea la necessità di evitare nei limiti del possibile che gli effetti negativi del sistema di incentivazione incidano sulla competitività. Sotto il profilo del prelievo, questo aspetto viene tenuto presente in quanto saranno introdotte misure di attenuazione per imprese con un elevato consumo energetico e con forti emissioni di gas serra che competono a livello internazionale. Sotto il profilo dell'impiego, dovranno essere reperite le possibilità più efficienti dal punto di vista economico.

6.2 Varianti di impiego

Per non pregiudicare la competitività e per attenuare gli effetti redistributivi regressivi i proventi di una tassa sull'energia dovrebbero, a titolo di compensazione, ridurre le imposte e le tasse esistenti o essere ridistribuiti alle economie domestiche e alle imprese. Di seguito saranno discusse queste due possibilità sostanziali di ridistribuzione.

⁷² Per quota fiscale si intende la totalità dei proventi delle imposte e dei contributi alle assicurazioni sociali riscossi nei singoli settori delle amministrazioni pubbliche (Confederazione, Cantoni, Comuni, assicurazioni sociali), espressa in percentuale del PIL.

La valutazione degli effetti economici di un sistema di incentivazione si basano su uno studio di Ecoplan (Ecoplan 2012, cap. 4 e 5). L'analisi affronta in primo piano gli effetti delle diverse varianti di impiego (ridistribuzione a economie domestiche e imprese o riduzione di imposte e tasse) sull'efficienza economica, da un lato, e sulla ripartizione del reddito, dall'altro. Gli effetti economici vengono calcolati in base al benessere economico in generale, al prodotto interno lordo (PIL) e all'occupazione⁷³. Vengono descritti gli effetti di ripartizione per 15 gruppi di economie domestiche – suddivise in economie domestiche con attività lavorativa con o senza figli e pensionati. L'**Allegato 2** presenta una breve panoramica dei risultati principali dello studio Ecoplan concernente le varianti di impiego, basata sullo scenario «Misure politiche del Consiglio federale».

6.2.1 Ridistribuzione a economie domestiche private e a imprese

Una delle varianti consiste nel ridistribuire le entrate di una tassa sull'energia alla popolazione e alle imprese. Persone singole e imprese con basso consumo energetico vengono ricompensate in quanto viene loro ridistribuito più denaro di quanto ne abbiano versato sotto forma di tasse sull'energia. La redistribuzione è analoga a quella relativa alla tassa sul CO₂ e alla tassa sui COV⁷⁴. Alle economie domestiche private le tasse vengono rimborsate pro capite tramite le casse malati, e alle imprese proporzionalmente alla massa salariale AVS tramite la casse di compensazione⁷⁵.

Nel caso della redistribuzione pro capite, ogni persona residente in Svizzera riceve lo stesso contributo. Ciò è tendenzialmente positivo per le famiglie a basso reddito con figli. La redistribuzione pro capite è progressiva. Uno svantaggio della redistribuzione attraverso le casse malati è costituito dal fatto che nei periodi in cui i premi delle casse malati aumentano, essa non viene praticamente percepita, in particolare nel caso di tasse relativamente basse. Appena il gettito della tassa sull'energia cresce e la redistribuzione comporta una sensibile diminuzione dei premi delle casse malati, ciò potrebbe determinare una distorsione dei prezzi nel settore della sanità e attenuare in alcuni casi la pressione per ottenere delle riforme.

Nella redistribuzione alle imprese in base alla massa salariale AVS attraverso le casse di compensazione, si tende a favorire le imprese a forte intensità di capitale rispetto alle imprese con molta manodopera.

La riscossione della tassa e la redistribuzione alla popolazione attraverso le casse malati e alle imprese attraverso la casse di compensazione non incidono sul bilancio: i proventi della tassa sull'energia vengono ridistribuiti alle economie domestiche e alle imprese. Tuttavia, la

⁷³ Il concetto di benessere economico designa in economia politica una grandezza per valutare le possibili alternative d'intervento. Il benessere economico di un'economia è costituito fondamentalmente dall'aggregazione dell'utilità (consumo e tempo libero) dei singoli individui. L'utilità di una persona è quantificabile, ad esempio, in base alla sua disponibilità a pagare. Il PIL serve quale indicatore dell'efficienza economica.

⁷⁴ La tassa sui COV è una tassa di incentivazione per la riduzione delle emissioni dei composti organici volatili («*volatile organic compounds*», VOC).

⁷⁵ Nella tassa sul CO₂, i proventi della tassa sono ripartiti tra economie domestiche e imprese in rapporto ai rispettivi contributi al gettito (onere fiscale formale). Un'alternativa possibile sarebbe un orientamento basato sull'incidenza fiscale, vale a dire secondo chi paga e si fa carico della tassa effettivamente, dopo il trasferimento dell'onere fiscale. Nello studio di Ecoplan sono state fatte analisi sugli effetti distributivi presso una parte della redistribuzione pro capite alle economie domestiche del 40/50/60/70 e 80 per cento. Dalle analisi risulta che almeno il 40 per cento delle entrate di una tassa sull'energia dovrebbe essere ridistribuita pro capite alle economie domestiche, a condizione che l'effetto regressivo della tassa sull'energia sia compensata.

misura provocherebbe ugualmente un aumento della quota fiscale figurante nelle statistiche: una nuova tassa viene introdotta senza ridurre nella stessa misura altre tasse o imposte esistenti. Al fine di evitare errori di stima nella redistribuzione potrebbe essere preso in considerazione un sistema di rimborsi posticipati (di due anni). In questo caso, nella fase transitoria, alle entrate della tassa sull'energia non si contrapporrebbe alcuna uscita. I proventi corrispondenti sarebbero di conseguenza registrati quali entrate straordinarie ai sensi del freno all'indebitamento. Essendo a destinazione vincolata, non sarebbero a disposizione per la compensazione di uscite straordinarie. Quindi non sarebbero accreditati sul conto di ammortamento del freno all'indebitamento (vedi. art. 17a cpv. 2 legge federale del 7.10.2005 sulle finanze della Confederazione, LFC; RS 611.0). Nel caso in cui si scegliesse una redistribuzione più tempestiva, com'è ad esempio il caso per l'attuale tassa sul CO₂, gli eventuali errori di stima per quanto concerne i proventi della tassa sull'energia dovrebbero essere compensati una volta noti i dati definitivi con due anni di ritardo.

Un canale di redistribuzione alternativo per gli importi pro capite alla popolazione è rappresentato dai crediti d'imposta e dagli assegni per il credito d'imposta nell'ambito dell'imposta federale diretta per le persone fisiche. Le economie domestiche private riceverebbero, a seconda delle dimensioni, un cosiddetto «assegno verde», il cui importo può essere dedotto dal conteggio delle imposte. Le differenze positive tra «assegno verde» e conteggio sarebbero versati. Gli effetti di ripartizione sarebbero progressivi come nel caso della redistribuzione attraverso i premi delle casse malati. Per le autorità di esecuzione cantonali i crediti d'imposta comporterebbero, almeno in una fase iniziale, un dispendio amministrativo⁷⁶. Tuttavia, in linea di massima ricorrendo al registro fiscale questa soluzione è tecnicamente attuabile. Crediti d'imposta e assegni per il credito d'imposta possono essere impostati in maniera molto chiara e trasparente in modo da accrescere il consenso politico per una tassa sull'energia: il credito e l'assegno figurerebbero sul conteggio finale dell'imposta federale diretta e lo ridurrebbero sensibilmente. Alle persone che in qualche modo non pagano o pagano un'imposta federale diretta modesta, l'importo (o parte di esso) sarebbe versato direttamente. L'effetto della redistribuzione pro capite alla popolazione, riferito all'aliquota fiscale, è diverso se i crediti e gli assegni per il credito d'imposta vengono fatti passare come perdite di gettito o come uscite della Confederazione. La scelta dipenderebbe in ultima istanza dall'impostazione concreta della tassa sull'energia e dal suo impiego.

Analogamente a quanto avviene per il versamento dell'imposta preventiva pagata, che derivano dall'imposta sul reddito dovuta, come alternativa ai crediti d'imposta e agli assegni per il credito d'imposta ai fini dell'imposta federale diretta per le persone fisiche si potrebbe procedere a una redistribuzione pro capite sotto forma di computo sulle imposte sul reddito cantonali. Il vantaggio consisterebbe nel fatto che il numero dei contribuenti a livello cantonale e comunale che dichiarano un onere fiscale maggiore di zero sarebbe nettamente più elevato. Inoltre, l'onere fiscale cantonale e comunale è di regola più elevato di quello dell'imposta federale diretta. Per quanto concerne l'esecuzione, questo canale di redistribuzione sarebbe di conseguenza meno dispendioso, in quanto gli «assegni per il credito d'imposta» da paga-

⁷⁶ Conformemente al parere del gruppo di lavoro Riscossione della Conferenza fiscale svizzera, i crediti d'imposta ai fini della redistribuzione delle entrate di una tassa sull'energia comportano i seguenti oneri per le autorità esecutive: in primo luogo la determinazione univoca delle persone aventi diritto al rimborso (rapporti con minori o con frontalieri) comporta un dispendio tecnico e organizzativo elevato. In secondo luogo vi sarebbero costi di adeguamento nel settore informatica e organizzazione.

re sarebbero meno numerosi di quelli legati all'imposta federale diretta per le persone fisiche. Tra l'altro, esso sarebbe relativamente facile da attuare grazie al rimborso comprovato dell'imposta preventiva e alla base di dati delle Amministrazioni cantonali delle contribuzioni concernenti tipi di famiglie e conti bancari.

Si può constatare che la redistribuzione, se applicata analogamente alla tassa sul CO₂ riscossa sui combustibili, rappresenta senza dubbio una procedura amministrativa consolidata e conveniente. Resterebbe da determinare l'entità dell'onere supplementare per le casse di compensazione in caso di estensione del sistema attuale. Rispetto a una redistribuzione attraverso le casse malati i crediti d'imposta e gli assegni per il credito d'imposta presentano diversi vantaggi oltre a una maggiore trasparenza, soprattutto nel caso di proventi elevati della tassa sull'energia, in quanto i segnali lanciati dalle casse malati rimarrebbero invariati. Tuttavia, dal punto di vista amministrativo i crediti e gli assegni per il credito d'imposta sono più dispendiosi della redistribuzione attraverso le casse malati, almeno nella fase introduttiva. Nel caso di una redistribuzione alle economie domestiche e di importi elevati occorrerebbe dunque esaminare in maniera più approfondita il canale crediti d'imposta/assegni per il credito d'imposta.

Al fine di evitare la confusione con i conteggi dei premi delle casse malati, vi sarebbe anche la possibilità di rilasciare assegni per il credito d'imposta d'importo pari a quello della redistribuzione pro capite. Questi sarebbero inviati da un ufficio centrale, che dispone di un elenco corrispondente di indirizzi, a tutti i residenti in Svizzera. Occorrerebbe esaminare in dettaglio quale sarebbe l'elenco più adatto tra la banca dati degli indirizzi degli assicuratori malattie, il registro degli abitanti o altre risorse.

Per le imprese è stata esaminata una procedura analoga concernente i crediti d'imposta ai fini dell'imposta federale diretta per le persone giuridiche, che però è stata respinta. Per quanto concerne la tassazione delle imprese non vengono rilevati fattori chiave adeguati per la ripartizione, come ad esempio posti di lavoro, massa salariale ecc. Il vantaggio della redistribuzione alle imprese attraverso la cassa di compensazione conformemente alla loro quota della massa salariale risiede nella sua procedura amministrativa più semplice. Tuttavia è opportuno supporre che gli importi redistribuiti non portano, almeno a breve termine, direttamente a riduzioni dei costi salariali accessori e di conseguenza si attendono soltanto effetti modesti sull'occupazione. Un altro svantaggio della procedura attuale, per quanto concerne la tassa sul CO₂, è rappresentato dalle distorsioni causate dal tipo di attività lucrativa. Mentre alcune imprese ricevono una redistribuzione della tassa sull'energia in base alla loro quota di partecipazione alla massa salariale, i lavoratori indipendenti non ne hanno diritto. Ciò è tanto più importante quanto maggiore è l'importo da redistribuire.

Le esperienze fatte in materia di redistribuzione della tassa sul CO₂ riscossa sui combustibili rivelano l'esistenza di un certo rischio politico, ossia il rischio che i mezzi – indipendentemente dal canale concreto di redistribuzione – siano impiegati col passare del tempo per misure di promozione e quindi non impiegati per lo scopo previsto. Ciò può costituire una violazione della neutralità sotto il profilo del gettito, dovuta alla redistribuzione incompleta della tassa sull'energia a economie domestiche e imprese.

Nella considerazione degli effetti di una redistribuzione alle economie domestiche e alle imprese, lo studio di Ecoplan (Ecoplan 2012, cap. 5) conferma un effetto redistributivo progres-

sivo per la Svizzera. I risultati mostrano che tendenzialmente ne beneficiano le famiglie con figli, mentre le economie domestiche di beneficiari di rendite devono invece accollarsi alcuni svantaggi⁷⁷. Per quanto concerne l'efficienza dell'economia nazionale, questa variante è la peggiore di tutte. Si possono individuare effetti leggermente positivi sul benessere ed effetti negativi sull'occupazione. Comparativamente gli effetti sul prodotto interno lordo sono chiaramente negativi. Poiché le imposte e le tasse distorsive esistenti per le economie domestiche non vengono ridotte, la redistribuzione alle economie domestiche stesse non genera alcun effetto incentivante positivo (Ecoplan 2012, cap. 5). Nell'analisi di Ecoplan la redistribuzione alle imprese in base alla massa salariale AVS attraverso le casse di compensazione è stata modellata come diminuzione dei contributi dovuti alle assicurazioni sociali. Ciò corrisponde alla variante 6a presentata nell'Allegato 2. A breve e medio termine gli effetti dovrebbero tuttavia differenziarsi, poiché presumibilmente la redistribuzione in base alla massa salariale AVS attraverso la cassa di compensazione non comporta direttamente una riduzione dei costi salariali accessori.

6.2.2 Riduzione delle imposte e delle tasse esistenti

L'utilità di una riforma fiscale dal punto di vista economico dipende innanzitutto dal modo in cui viene modificata la ripartizione dei proventi tra le economie domestiche e secondariamente dal miglioramento che può comportare a livello di efficienza del sistema fiscale. Un sistema fiscale efficiente genera un determinato gettito fiscale in modo tale che l'onere addossato ai contribuenti sia ridotto al minimo possibile, gli ostacoli all'attività economica siano minimizzati e il benessere della società sia possibilmente elevato. Sotto il profilo dell'efficienza, il sistema fiscale deve essere impostato in maniera che gli abitanti del nostro Paese possano disporre in media, a parità di lavoro, di un reddito elevato e, a parità di reddito, di più tempo libero.

Oltre che dall'impostazione concreta delle diverse imposte, l'efficienza del sistema fiscale nel suo complesso dipende in maniera determinante anche dalla ponderazione delle singole imposte (combinazione delle misure fiscali). Le imposte a forte impatto distorsivo sull'incentivazione devono essere ridotte, mentre deve essere data maggior rilevanza a quelle con impatto meno distorsivo. Le imposte sul reddito e sull'utile sono considerate relativamente inefficienti. Nel confronto internazionale, le prime sono particolarmente importanti in Svizzera. Occorre inoltre considerare che determinati contributi devono essere versati alle assicurazioni sociali e alle assicurazioni malattie al di fuori del sistema fiscale. Tali contributi diminuiscono però, alla stregua delle tasse, il budget a disposizione delle economie domestiche. Nella sua analisi dei Paesi (OCSE 2011 a) del 2011, l'OCSE raccomanda alla Svizzera anche una modifica della combinazione delle misure fiscali. Nella tassazione delle persone fisiche essa propone in particolare di ridurre l'imposta sul reddito (soprattutto attraverso una riduzione dell'onere fiscale per chi consegue un secondo reddito) e aumentare le competenze dei Comuni nella riscossione delle imposte immobiliari. Si raccomanda, inoltre, di ampliare la base di calcolo dell'imposta sul valore aggiunto e di dare maggiore importanza a questa imposta relativamente efficiente. Nella tassazione delle persone giuridiche, l'OCSE raccomanda, ad esempio, di eliminare le imposte cantonali sui capitali che ostacolano la crescita e

⁷⁷ Bisogna sottolineare che, secondo le ipotesi del modello Ecoplan, una tassa sull'energia raggiungerebbe il suo potenziale massimo solo nel 2050. La maggior parte dell'attuale generazione di pensionati non ne sarebbe più interessata.

gli investimenti.

Un'altra possibilità per impostare in maniera più efficiente il sistema fiscale è costituita da una riforma fiscale ecologica. Questa comprende uno spostamento neutro sotto il profilo dei proventi dell'onere fiscale dalla tassazione di lavoro e capitale a una tassazione dell'utilizzazione di beni ambientali. Ciò può comportare un cosiddetto doppio beneficio. Il primo beneficio è riferito al miglioramento della qualità ambientale. Il secondo beneficio risulta dall'impiego dei proventi dell'imposta ambientale per ridurre altre imposte distorsive. Si deve menzionare anche la possibilità di un terzo beneficio, generato dagli effetti dinamici positivi delle tasse di incentivazione sulla capacità di innovazione di un'economia nazionale.

Nella sua analisi dei Paesi l'OCSE raccomanda anche di aumentare il peso delle imposte ambientali, in particolare nel settore dei trasporti (soprattutto nel traffico viaggiatori) che rappresenterebbe il settore con le emissioni massime di CO₂. Le esternalità negative di questo settore (oltre ai costi ecologici si devono menzionare i costi crescenti delle code) dovrebbero essere internalizzati con una tassa sul CO₂ applicata ai carburanti. Questa potrebbe essere combinata con una cosiddetta tassa sulle code in funzione del tempo («road pricing»). Anche nel settore dell'alloggio, l'OCSE intravede un potenziale per un miglioramento, in quanto gli incentivi per l'adozione di misure di risanamento energetico sarebbero modesti a causa delle tasse sul CO₂ troppo basse.

La diminuzione o l'eliminazione di imposte distorsive in misura equivalente ai proventi di una tassa sull'energia avrebbe il vantaggio di ridurre i costi economici di realizzazione di obiettivi ambiziosi nel settore energetico e climatico mediante ulteriori guadagni di efficienza ed effetti positivi sull'occupazione e sulla crescita. Nella riduzione delle imposte e tasse è particolarmente importante garantire la neutralità di bilancio. Questo fattore è importante soprattutto a lungo termine, se la tassa sull'energia attiva l'auspicato effetto di incentivazione e di conseguenza i proventi potrebbero tendenzialmente diminuire. Le possibilità di garantire la neutralità di bilancio anche nel caso di una riduzione delle imposte e tasse sono illustrate al numero 9.3.

Riduzione delle aliquote di contribuzione AVS/AD

I contributi obbligatori all'assicurazione per la vecchiaia e per i superstiti (AVS) e all'assicurazione contro la disoccupazione (AD) si ripercuotono sull'impiego del fattore lavoro e sulla produttività dei fattori. Una riduzione delle aliquote di contribuzione AVS/AD, come variante di compensazione, comporta una diminuzione relativa al prezzo del fattore lavoro e ciò rende possibile aumenti dell'efficienza ed effetti positivi sulla crescita. In primo luogo si attendono effetti positivi sul mercato del lavoro. L'effetto redistributivo regressivo di una tassa sull'energia non è tuttavia compensabile mediante una riduzione dei contributi versati alle assicurazioni sociali, poiché detti contributi hanno, in gran parte, effetti redistributivi proporzionali e in particolare i beneficiari di rendite non traggono alcun beneficio immediato da questa misura.

Per garantire la neutralità di bilancio nel settore delle assicurazioni sociali, non occorre ridurre le aliquote di contribuzione nelle leggi federali corrispondenti, ma piuttosto istituire in un'altra legge la possibilità della riduzione temporanea dei contributi AVS, o eventualmente dei contributi all'AD, mediante ordinanza. Un sistema di compensazione legato a questa ri-

duzione dei contributi dovrebbe consentire di considerare anche le fluttuazioni e assicurare inoltre una certa stabilità delle aliquote di contribuzione (ad es. prevedendo la costituzione di riserve). Maggiori spiegazioni circa la garanzia della neutralità di bilancio si trovano al numero 9.2.4.

Argomenti analoghi si applicano a una compensazione attraverso una riduzione dell'aliquota di contribuzione dell'AD, ma con un peso leggermente diverso. Per quanto concerne il valore soglia della massa salariale annua assicurata mediante l'AD, pari a 126 000 franchi (nel 2013)⁷⁸, è stato possibile, da un lato, ottenere un effetto redistributivo più forte mediante una riduzione dell'aliquota di contribuzione dell'AD. Dall'altro, la cerchia dei beneficiari della riduzione dei contributi assicurativi è limitata alle persone esercitanti un'attività lucrativa dipendente^{79,80}. Il principio di assicurazione di questa istituzione sociale, più definito che nel caso dell'AVS, è attenuato da una compensazione attraverso la riduzione dei contributi AD. L'indebolimento del principio di assicurazione sarebbe maggiore se i proventi crescenti di una tassa sull'energia dovessero superare il fabbisogno finanziario dell'AD e si arrivasse al versamento di «accrediti».

Nell'ambito dello studio Ecoplan (Ecoplan 2012, cap. 4) gli effetti della riduzione dei contributi AVS sono stati simulati come variante di compensazione. Si ipotizza che la riduzione dei contributi favorisce leggermente l'occupazione. Si hanno anche lievi effetti positivi sul benessere ed effetti leggermente negativi sul PIL. Una riduzione dei contributi AVS si ripercuote in maniera lievemente regressiva sulla redistribuzione, tranne che per le economie domestiche di beneficiari di rendite. Rispetto alla riduzione dei contributi AVS, la compensazione attraverso la riduzione dei contributi AD presenta soltanto lievi differenze (Ecoplan 2013, cap. 6). Per quanto concerne l'effetto redistributivo, si rileva un leggero miglioramento per le persone esercitanti un'attività lucrativa a basso reddito e un leggero peggioramento per le persone esercitanti un'attività lucrativa a reddito elevato e per tutte le economie domestiche di beneficiari di rendite.

La diminuzione delle aliquote di contribuzione AVS si differenzia dall'attuale redistribuzione della tassa sul CO₂ alle imprese (vedi n. 6.2.1) su alcuni punti essenziali. Nel sistema attuale, ai datori di lavoro viene detratto a posteriori un importo rapportato alla massa salariale soggetta all'AVS nei conteggi dei contributi per le assicurazioni sociali. Le aliquote di contribuzione AVS in sé rimangono invariate. Per contro, la riduzione delle aliquote di contribuzione AVS concerne non solo i datori di lavoro ma anche i lavoratori, nonché le persone esercitanti un'attività lucrativa indipendente tenute a pagare i contributi e le persone senza attività lucrativa. Mentre nel sistema attualmente previsto per la redistribuzione della tassa sul CO₂ riscossa sui combustibili fossili le persone esercitanti un'attività lucrativa indipendente sono svantaggiate rispetto alle imprese, una diminuzione dell'aliquota di contribuzione AVS non esclu-

⁷⁸ Sulle parti di reddito comprese tra 126 000 e 315 000 franchi è stato introdotto un contributo di solidarietà temporaneo dell'1 %. Questo contributo di solidarietà non è tenuto in considerazione nei modelli di calcolo di Ecoplan.

⁷⁹ L'AVS include per contro una cerchia relativamente ampia di beneficiari (come ad esempio, le persone che esercitano un'attività lucrativa indipendente e le persone che non esercitano un'attività lucrativa con reddito sostitutivo).

⁸⁰ Inoltre, raggiunta l'età di pensionamento, le persone che esercitano un'attività lucrativa non versano più contributi AD, ma devono versare contributi AVS ridotti. Nella redistribuzione dei proventi della tassa sull'energia attraverso l'AD, le economie domestiche dei beneficiari di rendite ne beneficerebbero meno che nel caso di una redistribuzione attraverso una riduzione dell'aliquota dell'AVS.

de nessuna forma giuridica. Il fatto che i lavoratori e le persone esercitanti un'attività lucrativa indipendente tenute a pagare i contributi ne traggano un beneficio ha in linea di massima un impatto positivo in termini di redistribuzione.

Anche per quanto concerne l'efficienza economica, sono da attendersi, almeno a breve termine, differenze tra le due varianti di impiego. Una riduzione delle aliquote di contribuzione AVS dovrebbe immediatamente comportare riduzioni dei costi salariali accessori e con essi, già a breve termine, effetti positivi sull'occupazione. Per quanto concerne l'attuale redistribuzione della tassa sul CO₂ alle imprese ci si chiede se la riduzione «ulteriore» dei costi salariali accessori eserciti effettivamente un effetto positivo a favore dell'occupazione e della crescita economica o se le imprese la considerino piuttosto come un «guadagno inaspettato». A medio termine, le imprese anticiperanno gli importi annuali della redistribuzione e questa anticipazione dovrebbe comportare una riduzione dei costi salariali.

Riduzione dell'imposta federale diretta delle persone fisiche

L'imposta federale diretta è progressiva ed esercita un effetto distorsivo sulle decisioni inerenti il lavoro⁸¹, il risparmio e la formazione. Dalla riduzione dell'imposta federale diretta quale variante di impiego dei proventi ci si attende un impatto relativamente forte e positivo sull'efficacia. Per quanto riguarda l'effetto redistributivo, le persone a reddito elevato ne beneficerebbero in misura maggiore che non le persone a basso reddito.

Nel quadro dei modelli di simulazione per la Svizzera (Ecoplan 2012, cap. 4), la riduzione dell'imposta federale diretta per le persone fisiche non ha alcun impatto sul PIL, ma effetti positivi sul benessere ed effetti relativamente forti e positivi sull'occupazione. Al tempo stesso, la compensazione attraverso la variante di impiego «imposta federale diretta» genera una redistribuzione fortemente regressiva.

Riduzione dell'imposta federale diretta delle persone giuridiche

L'imposta federale diretta per le persone giuridiche grava sull'utilizzazione del capitale ed è distorsiva a livello delle decisioni di investimento e delle scelte relative alla sede di stabilimento. Una riduzione dell'imposta federale diretta per le persone giuridiche quale variante di impiego dovrebbe avere effetti positivi sull'attività economica e sull'occupazione. Una diminuzione si ripercuoterebbe positivamente sull'attrattiva della Svizzera quale sede di stabilimento delle imprese con un capitale mobile internazionale.

Nel quadro dei modelli di simulazione per la Svizzera (Ecoplan 2012, cap. 4) la diminuzione delle imposte federali dirette per le persone giuridiche quale variante di impiego ha effetti leggermente negativi sul PIL⁸² e sull'occupazione ed effetti lievemente positivi sul benessere. Per quanto riguarda la redistribuzione, la diminuzione dell'imposta federale diretta per le per-

⁸¹ Per quanto riguarda il contesto svizzero, occorre rilevare che le distorsioni nell'offerta di posti di lavoro risultano anche dalla tassazione delle economie domestiche (aliquote fiscali marginali elevate per i doppi redditi) e dall'imposta sintetica basata sulla somma dei redditi del capitale e del lavoro.

⁸² Le lievi ripercussioni negative di una compensazione della tassa sull'energia attraverso la diminuzione dell'imposta federale diretta delle persone giuridiche risultano dalle ipotesi su cui si fondano le simulazioni di Ecoplan, che sottintendono una mobilità internazionale ridotta del capitale. Le attività di investimento aumentano percettibilmente soltanto se l'imposta federale diretta delle persone giuridiche viene fortemente ridotta. Formulando ipotesi meno restrittive riguardo alla mobilità internazionale del capitale e/o prevedendo la redistribuzione di importi più elevati sui proventi della tassa sull'energia, ci si può aspettare che una diminuzione dell'imposta federale diretta delle persone giuridiche si ripercuota positivamente sul PIL.

sone giuridiche è regressiva.

Nel caso di una riduzione dell'imposta federale diretta (persone fisiche e giuridiche) i Cantoni, ai quali va il 17 per cento del gettito fiscale, andrebbero adeguatamente compensati (cfr. cap. 9).

Diminuzione dell'imposta sul valore aggiunto

L'imposta sul valore aggiunto crea una leggera distorsione delle decisioni relative all'offerta di lavoro. Diversi studi giungono alla conclusione che un'imposta sul valore aggiunto si ripercuote in misura meno distorsiva sugli incentivi al lavoro, al risparmio e agli investimenti delle imposte dirette e dei contributi alle assicurazioni sociali⁸³. Una riduzione dell'imposta sul valore aggiunto quale variante di compensazione genera effetti meno discorsivi e lievi aumenti dell'efficienza.

I modelli di simulazione per la Svizzera (Ecoplan 2012, cap. 4) mostrano effetti leggermente positivi sul PIL, nessun effetto sull'occupazione ed effetti lievemente positivi sul benessere. Questi risultati sono tuttavia eccessivamente positivi a causa di ipotesi specifiche dei modelli (vedi Allegato 2). La riduzione dell'imposta sul valore aggiunto quale variante di compensazione ha effetti regressivi sulla redistribuzione. Le economie domestiche più povere vengono colpite in misura maggiore delle economie domestiche ricche. Ciò è dovuto al fatto che l'introduzione di una tassa sull'energia è più regressiva di quanto sia progressiva la riduzione dell'imposta sul valore aggiunto. In Svizzera l'impostazione dell'imposta sul valore aggiunto, nel complesso relativamente poco regressiva, sembra essere legata alle aliquote speciali delle prestazioni per il fabbisogno di base quotidiano.

Il 29 maggio 2013, il Consiglio federale ha deciso di respingere l'iniziativa popolare del partito dei Verdi liberali «Imposta sull'energia invece dell'IVA». Oltre agli effetti distributivi indesiderati, esposti in precedenza, e molto probabilmente ai modesti effetti distorsivi dovuti a una soppressione dell'imposta sul valore aggiunto sono stati addotti i seguenti argomenti: da un lato, viene respinto l'orientamento costante agli obiettivi del gettito fiscale (i proventi della proposta tassa sull'energia devono corrispondere ai proventi dell'imposta sul valore aggiunto). Per garantire il finanziamento delle amministrazioni pubbliche sarebbero necessarie tasse sull'energia molto elevate, la cui portata non sarebbe giustificabile dalla politica energetica e climatica e che determinerebbero costi di adattamento molto elevati a medio e a lungo termine. Dall'altro, l'imposta sul valore aggiunto è la principale fonte di entrate e affidabile per il finanziamento dei compiti della Confederazione. Inoltre essa fornisce un contributo sostanziale e sempre più importante al finanziamento delle assicurazioni sociali. La soppressione dell'imposta sul valore aggiunto comporterebbe soltanto risparmi amministrativi minimi per le imprese. Inoltre una rapida sostituzione dell'imposta sul valore aggiunto con una tassa sull'energia creerebbe problemi di attuazione e squilibri economici.

⁸³ In numerosi Stati si registra un crescente aumento delle imposte sul valore aggiunto, parzialmente a carico delle imposte sul reddito e sull'utile. Anche organizzazioni internazionali (OCSE, FMI) fanno notare le distorsioni economiche, relativamente modeste, delle imposte sul valore aggiunto rispetto alle altre imposte (OCSE 2008) e raccomandano un ritorno sostenuto alle imposte indirette per la Svizzera (OCSE 2013a).

6.3 Valutazione delle varianti di impiego

Qui di seguito vengono valutate comparativamente le varianti di impiego dei proventi discusse in dettaglio nel numero 6.2 in base alle loro ripercussioni sull'efficienza economica, ai loro effetti distributivi e ai criteri della neutralità di bilancio e per quanto concerne l'aliquota fiscale. Un'esecuzione semplificata e la trasparenza sono a loro volta fattori importanti. Infine saranno valutate sinteticamente le varianti di impiego.

Efficienza economica

Dal punto di vista dell'efficienza, le riduzioni di imposte e tasse quali varianti di impiego sono da privilegiare rispetto alla redistribuzione alle economie domestiche e alle imprese. Grazie alle riduzioni, i costi di realizzazione degli obiettivi climatici ed energetici vengono mantenuti possibilmente bassi. Le analisi relative alle ripercussioni economiche mostrano che per quanto concerne la crescita economica, l'occupazione e il benessere, le riduzioni di imposte e tasse sono più utili che non la redistribuzione alle economie domestiche (pro capite) e alle imprese (in base alla massa salariale AVS). Nelle varianti di redistribuzione discusse, il benessere viene incrementato dall'introduzione di un sistema di incentivazione, nonostante nell'analisi gran parte delle ripercussioni positive sul clima e sull'ambiente non venga considerata. Le analisi rivelano altresì che nell'insieme le ripercussioni sul PIL, sull'occupazione e sul benessere sono minime, così come le differenze tra le varianti di redistribuzione. Se mettiamo in primo piano l'effetto sull'occupazione e il benessere, le aliquote dell'imposta federale diretta delle persone fisiche andrebbero ridotte.

Effetto distributivo

Con un impiego dei proventi basato esclusivamente su un canale, non è possibile ottenere alcun effetto distributivo pressoché neutrale. La redistribuzione alle economie domestiche private pro capite è progressiva, mentre tutte le riduzioni di imposte e tasse sono più o meno fortemente regressive. Un sistema di incentivazione impostato sulla quasi totale neutralità distributiva deve, di conseguenza, prevedere in qualche forma una redistribuzione pro capite alle economie domestiche private. Dal punto di vista distributivo, la quota che deve necessariamente essere ridistribuita alle economie domestiche è tanto più elevata quanto più regressivo è l'impatto dell'altro canale di impiego. La riduzione dell'imposta federale diretta delle persone fisiche è caratterizzata da effetti fortemente regressivi. La diminuzione delle aliquote di contribuzione AVS/AD e dell'aliquota dell'imposta federale diretta delle persone giuridiche ha pure un effetto regressivo, ma più attenuato. Se l'obiettivo da raggiungere è la quasi totale neutralità distributiva, nella diminuzione dei contributi AVS/AD la quota della redistribuzione pro capite alle economie domestiche deve ammontare almeno al 40 per cento. In relazione a una diminuzione dell'imposta federale diretta per le persone giuridiche e/o fisiche, la quota di redistribuzione pro capite alla popolazione dovrebbe essere nettamente più elevata, secondo le stime tra il 50 e il 60 per cento (Ecoplan 2013, n. 5.5).

Neutralità di bilancio

Nella redistribuzione alle economie domestiche private (pro capite) e alle imprese (in base alla massa salariale AVS) è relativamente semplice garantire la neutralità di bilancio. I proventi della tassa sull'energia affluiscono nelle casse federali e vengono ridistribuiti, dedotti i costi di esecuzione, alle economie domestiche e alle imprese. Se la redistribuzione avviene

dopo un certo periodo di tempo, vale a dire soltanto quando l'ammontare dei proventi della tassa sull'energia per l'anno considerato è noto, non sussiste alcun rischio di redistribuzione in eccesso o in difetto. Se la redistribuzione non è differita ma simultanea, la previsione è a rischio: in caso di sopravvalutazione dei proventi della tassa sull'energia, alle economie domestiche e alle imprese viene redistribuito un importo eccessivo, in caso di sottovalutazioni un importo inferiore al dovuto. È tuttavia possibile garantire in maniera relativamente semplice la neutralità di bilancio per la Confederazione, in quanto la differenza rispetto all'anno precedente per quanto concerne l'importo di redistribuzione viene presa in considerazione nell'anno successivo. Garantire la neutralità di bilancio in caso di riduzioni delle imposte e delle tasse diventa invece più difficile e dispendioso. Per definire l'entità delle riduzioni di imposte e tasse è necessario non solo disporre delle stime relative ai proventi della tassa sull'energia ma anche delle stime concernenti i minori proventi determinati dalle riduzioni delle aliquote delle imposte e delle tasse. Nella riduzione dell'imposta federale diretta e dei contributi AVS/AD occorre inoltre provvedere affinché la neutralità di bilancio venga garantita anche ai Cantoni e alle assicurazioni sociali. A tutto ciò si aggiunge il fatto che i proventi della tassa sull'energia, se questa è riscossa in base alla quantità, non hanno una crescita così dinamica come ad esempio i proventi fiscali sul reddito e sull'utile. A lungo termine, occorre tenere presente che i proventi della tassa sull'energia tendono a diminuire a causa dell'effetto incentivante. Infine, una tassa sull'energia ha anche ripercussioni su altre imposte e tasse, quali l'imposta sugli oli minerali o la tassa sul traffico pesante commisurata alle prestazioni (TTPCP). Nel capitolo 9 sono indicate diverse soluzioni ai problemi menzionati.

Neutralità per quanto concerne l'aliquota fiscale

Il sistema di incentivazione lascia immutata l'entità delle entrate della Confederazione soltanto se le riduzioni di imposte e tasse equivalgono alle entrate della tassa sull'energia. Nel caso della redistribuzione alle economie domestiche (pro capite attraverso i premi delle casse malati) e alle imprese (in base alla massa salariale attraverso le casse di compensazione) i proventi della tassa sull'energia e la loro redistribuzione determinano un aumento delle entrate o delle uscite della Confederazione. L'aliquota fiscale e la quota d'incidenza della spesa pubblica⁸⁴ crescono in misura corrispondente. Se la redistribuzione avviene per mezzo di crediti d'imposta e assegni per il credito d'imposta, le ripercussioni sull'aliquota fiscale e sulla quota d'incidenza della spesa pubblica dipendono da come vengono interpretati crediti e assegni per il credito d'imposta, ovvero come minori entrate o come uscite della Confederazione. Nel primo caso, l'aliquota fiscale e la quota d'incidenza della spesa pubblica rimangono invariate, nel secondo caso crescono in misura corrispondente.

Esecuzione e trasparenza

Modifiche delle aliquote di imposte e tasse rientrano nella normale attività della Confederazione e delle assicurazioni sociali. Per garantire la neutralità di bilancio potrebbe essere necessario adeguare le aliquote di imposte e tasse più spesso di quanto lo sia senza il sistema di incentivazione. Ciò causerebbe presumibilmente un certo onere amministrativo. La redistribuzione alla popolazione pro capite attraverso i premi delle casse malati e alle imprese in base alla massa salariale AVS attraverso le casse di compensazione è un sistema collauda-

⁸⁴ La quota d'incidenza della spesa pubblica rappresenta la somma delle uscite di Confederazione, Cantoni, Comuni e assicurazioni sociali in percentuale del PIL.

to, di semplice attuazione amministrativa e conveniente. Lo svantaggio del canale di redistribuzione mediante i premi della cassa malati consiste nella scarsa trasparenza circa l'entità effettiva dei premi, soprattutto se gli importi della redistribuzione sono elevati e di conseguenza i prezzi nel settore della sanità inviano segnali distorti. La redistribuzione mediante crediti d'imposta e assegni per il credito d'imposta è più dispendiosa dal punto di vista amministrativo e, almeno nella fase iniziale, più onerosa. In tale contesto, crediti d'imposta e assegni per il credito d'imposta andrebbero comunque riesaminati soprattutto se gli importi da redistribuire dovessero crescere ulteriormente.

Valutazione riassuntiva

Le analisi mostrano che le ripercussioni sul PIL, sull'occupazione e sul benessere sono nell'insieme minime, così come le differenze tra le varianti di redistribuzione.

A favore della redistribuzione dei proventi della tassa sull'energia alle economie domestiche private pro capite attraverso la cassa malati e alle imprese in base alla loro somma salariale attraverso le casse di compensazione sono la garanzia della neutralità di bilancio e di un'esecuzione relativamente semplice. Agli svantaggi per quanto attiene alla distorsione della percezione dei premi effettivi delle casse malati potrebbe essere contrapposta un'impostazione appropriata (ridistribuzione alle economie domestiche attraverso crediti e assegni per il credito d'imposta/invio di assegni).

Gli svantaggi per quanto concerne l'efficienza economica potrebbero essere attenuati già a breve e medio termine se gli importi da redistribuire alle imprese non venissero rimborsati attraverso le casse di compensazione in base alla quota delle imprese sulla massa salariale soggetta all'AVS, ma fossero presi direttamente in considerazione come riduzioni delle aliquote di contribuzione AVS nel calcolo degli imprenditori.

La variante di impiego attraverso la diminuzione dell'imposta federale diretta per le persone fisiche presenta marcati effetti regressivi a livello di distribuzione e comporta un certo onere per garantire la neutralità di bilancio. Determina però vantaggi per quanto concerne l'efficienza economica. Questa variante dovrebbe perciò essere tenuta in considerazione in particolare se a causa di obiettivi energetici e climatici più ambiziosi i costi economici per la loro realizzazione risultassero troppo elevati.

7 Possibili varianti di un sistema di incentivazione nel settore dell'energia

In questo paragrafo vengono delineate due possibili varianti per l'impostazione di un sistema di incentivazione. Entrambe le varianti si distinguono per la base di calcolo della tassa sull'energia, l'ammontare della tassa, il tipo di redistribuzione o di compensazione dei suoi proventi nonché per la misura in cui il sistema di promozione può essere soppresso. Le questioni relative al passaggio dal sistema di promozione a quello di incentivazione (rapidità di introduzione della tassa sull'energia / della soppressione delle misure di promozione, interazione tra tassa sull'energia e misure di promozione) sono trattate nel capitolo 8.

Di seguito vengono presentate brevemente le due varianti, vantaggi e svantaggi compresi. Al numero 7.3 le varianti vengono messe a confronto nel senso di una sinossi.

7.1 Variante 1: sistema basato su strumenti esistenti

Nella variante 1, l'attuale tassa sul CO₂ applicata ai combustibili fossili (tassa sull'energia sul contenuto di CO₂), motivata in termini di politica climatica, viene aumentata leggermente e gradualmente a dipendenza dell'andamento delle emissioni. L'attuale destinazione parzialmente vincolata per il Programma Edifici dovrebbe però essere ampliata entro il 2020 secondo le proposte del primo pacchetto di misure della Strategia energetica 2050 (vedi cap. 2). Successivamente, la quota relativa alla promozione dovrebbe essere progressivamente ridotta e in parte sostituita dall'effetto di incentivazione dovuto al graduale aumento della tassa sul CO₂.

Nel settore dei carburanti non viene introdotta alcuna tassa sull'energia (né sul contenuto di CO₂ né su quello energetico). L'imposta sugli oli minerali aumenta secondo le esigenze del finanziamento dell'infrastruttura di trasporto. In tal modo risulta un minore effetto di incentivazione sul consumo di carburante. L'obiettivo di ridurre le emissioni di CO₂ nel settore dei trasporti viene perseguito come finora mediante misure normative (come ad es. prescrizioni sulle emissioni per veicoli di nuova immatricolazione e autofurgoni leggeri, obbligo di compensazione per gli importatori di carburanti fossili).

In ambito di elettricità l'attuale supplemento rete diviene una tassa sull'elettricità (tassa sul contenuto energetico dell'elettricità = tassa sul consumo). Le entrate che risultano vengono in parte impiegate, come previsto nel primo pacchetto di misure della Strategia energetica 2050, per scopi di promozione. Una parte viene tuttavia ridistribuita alle economie domestiche e alle imprese. La parte relativa alla promozione viene impiegata per il finanziamento della produzione di energia elettrica rinnovabile, ma con il tempo verrà ridotta a favore della parte relativa all'incentivazione.

In questa variante l'onere della tassa per i singoli vettori energetici (combustibili, elettricità) rimane piuttosto modesto e non vengono introdotte nuove tasse sui carburanti. Di conseguenza, l'effetto di incentivazione potrebbe non essere sufficientemente elevato per raggiungere gli obiettivi energetici e climatici previsti dalla Strategia energetica 2050. Per garantire il

raggiungimento di tali obiettivi, le misure normative e di promozione esistenti e quelle previste nella prima fase della Strategia energetica 2050 devono pertanto essere mantenute almeno in parte.

Analogamente all'attuale sistema della tassa sul CO₂ applicata ai combustibili, i proventi della tassa sul CO₂ e della tassa sull'elettricità non vincolati alla promozione sono ridistribuiti alle economie domestiche (pro capite attraverso le casse malati) e alle imprese (in funzione della massa salariale AVS attraverso le casse di compensazione). Per motivi legati alla trasparenza e per evitare una distorsione dei premi effettivi delle casse malati, la redistribuzione alle economie domestiche potrebbe anche essere effettuata via crediti d'imposta e non più attraverso le casse malati.

Vantaggi

- Questa variante si basa progressivamente su strumenti esistenti.
- Non sono necessarie soluzioni di compensazione con altre imposte e tributi (ad es. imposta sugli oli minerali e TTPCP) e con istituzioni interessate (AVS e Cantoni).
- La neutralità di bilancio è relativamente facile da garantire.

Svantaggi

- Con questa variante gli obiettivi della Strategia energetica 2050 vengono raggiunti solo in parte tramite un sistema di incentivazione. Le misure normative e di promozione devono essere mantenute.
- Le misure normative e di promozione sono di regola meno efficaci degli incentivi previsti a livello di prezzo. In questa variante i costi economici per il raggiungimento degli obiettivi sono pertanto maggiori rispetto a una variante di incentivazione vera e propria.
- Le sovrapposizioni e le ridondanze dovute all'impiego parallelo di strumenti di promozione, misure normative e tasse di incentivazione sono inefficienti.
- L'effetto distorsivo della tassa sull'energia viene ridotto solo in misura modesta tramite la redistribuzione delle risorse (riduzione dei costi del fattore lavoro nella redistribuzione attraverso la massa salariale), dato che una parte considerevole dei proventi deve continuare a essere impiegata per le misure di promozione.
- La parte relativa alla promozione, che verrà solo parzialmente ridotta, presenta tendenzialmente effetti redistributivi regressivi.

7.2 Variante 2: introduzione graduale di una tassa generale di incentivazione sull'energia con elementi a lungo termine di una riforma fiscale ecologica

In questo caso viene scelto un approccio graduale che, come nella variante 1, si basa sugli strumenti attualmente disponibili. Diversamente dalla variante 1, la variante 2 prevede la possibilità di tassare i carburanti fossili. A partire da un determinato importo, una parte dei proventi della tassa sull'energia sarà destinata alla riduzione delle imposte e delle tasse.

Nell'ambito della variante 2 è possibile adottare una tassa generale sull'energia, concentrando in un'unica tassa sull'energia le tasse già oggi riscosse (tassa sul CO₂ applicata ai com-

bustibili, supplemento rete ai sensi dell'art. 15b LEn) ed estendendola ai carburanti. L'imposta sugli oli minerali aumenta secondo le esigenze del finanziamento dell'infrastruttura di trasporto. Analogamente alla variante 1, il supplemento rete sarebbe concepito come una tassa sull'elettricità (tassa sull'energia legata al consumo di elettricità) e la tassa sul CO₂ riscossa sui combustibili verrebbe mantenuta, tuttavia – diversamente dalla variante 1 – quest'ultima potrebbe essere estesa anche ai carburanti. I combustibili e i carburanti sarebbero tassati in base al contenuto di CO₂ e l'elettricità in funzione del contenuto energetico. In alternativa, i combustibili e i carburanti potrebbero anche essere tassati a seconda del contenuto energetico e di CO₂ (vedi n. 5.1.1). Inizialmente le aliquote della tassa sui carburanti sarebbero fissate a un livello basso, per poi essere aumentate solo leggermente. Questo si spiega, tra l'altro, con l'interazione tra la tassa sul traffico pesante commisurata alle prestazioni e l'imposta sugli oli minerali.

In una fase transitoria, i proventi della tassa sull'energia potrebbero finanziare le misure di promozione nel settore degli edifici (sostituzione della destinazione parzialmente vincolata della tassa sul CO₂) e delle energie rinnovabili (sostituzione del supplemento rete secondo l'art. 15b LEn).

Le aliquote si orientano agli obiettivi energetici e climatici per il periodo 2020-2050, in particolare allo scenario POM. Nella variante 2 le aliquote d'imposta sono più elevate rispetto alla variante 1. Salvo nel settore dei carburanti, a lungo termine la tassa sull'energia raggiunge la soglia necessaria per il conseguimento degli obiettivi. Le misure di promozione possono pertanto essere gradualmente ridotte in misura corrispondente. Per quanto concerne i carburanti, le prescrizioni sulle emissioni per i veicoli di nuova immatricolazione e gli autoveicoli leggeri come pure l'obbligo di compensazione per gli importatori di carburanti fossili continuano a svolgere un ruolo importante per il raggiungimento degli obiettivi della politica climatica. In Svizzera tali prescrizioni seguono di pari passo lo sviluppo di quelle dell'Unione europea.

Per sostituire il più rapidamente possibile la promozione delle energie rinnovabili (RIC) occorre esaminare una variante in cui la remunerazione a copertura dei costi per l'immissione in rete di energia elettrica possa essere sostituita da un impiego alternativo dei proventi di una tassa sull'elettricità. Poiché una tassazione differenziata dell'elettricità in funzione del metodo di produzione è problematica sotto il profilo del diritto commerciale (vedi n. 5.1.1.3), in questa variante le energie rinnovabili sarebbero promosse direttamente presso i consumatori, ridistribuendo i proventi della tassa unica sull'elettricità ai consumatori di elettricità generata a partire da energie rinnovabili (in funzione della quantità di energia elettrica rinnovabile consumata). Questo rafforzerebbe il margine di azione dei consumatori, che potrebbero decidere la quantità e la qualità di energia elettrica rinnovabile da acquistare. Di conseguenza, a seguito della redistribuzione dei proventi in funzione del metodo di produzione, in questa variante la tassazione dell'elettricità sarebbe «differenziata» e ciò sarebbe compatibile con gli obblighi della Svizzera a livello internazionale e rappresenterebbe una soluzione neutrale sotto il profilo tecnologico.

In una prima fase i proventi non impiegati per la promozione sono ridistribuiti alle economie domestiche private (pro capite attraverso le casse malati) e alle imprese (in funzione della massa salariale AVS attraverso le casse di compensazione). Per motivi di trasparenza, come nella variante 1, la redistribuzione alle economie domestiche potrebbe essere effettuata me-

dianche crediti d'imposta e non più attraverso le casse malati.

Nel caso della variante 2, una volta che le aliquote della tassa raggiungono un determinato livello, l'attuale sistema di redistribuzione raggiunge propri limiti: da un lato, il mantenimento del sistema attuale distorce la percezione dei premi effettivi delle casse malati se ci sono elevati importi da redistribuire. Dall'altro lato, rispetto alle riduzioni di imposte e tasse la redistribuzione alle economie domestiche e alle imprese ha meno effetti benefici sulla crescita economica, dell'occupazione e del benessere. Per questi motivi, in una fase successiva, la variante 2 sarà completata da elementi di una riforma fiscale ecologica, secondo la quale a partire da un determinato importo, una parte dei proventi sarà impiegata per riduzioni di imposte e tasse. L'incertezza circa la redditività delle tasse e l'elasticità dei prezzi dovrebbe diminuire sensibilmente rispetto a oggi, permettendo di garantire più facilmente la neutralità di bilancio.

Vantaggi

- La variante 2 permette di passare realmente da un sistema di promozione a un sistema di incentivazione.
- Nell'ambito dei carburanti e dell'energia elettrica il sistema di incentivazione permette di raggiungere gli obiettivi energetici e climatici a costi economici possibilmente bassi.
- Questa variante si basa progressivamente su strumenti esistenti.
- Analogamente alla variante 1, nella prima fase la neutralità di bilancio (imposizione dei carburanti e redistribuzione dei proventi come nell'attuale sistema della tassa sul CO₂ riscossa sui combustibili) è più facile da realizzare.
- Si prevedono effetti leggermente positivi sull'occupazione grazie alla riduzione dei costi del fattore lavoro in caso di redistribuzione in funzione della massa salariale delle imprese.

Svantaggi

- Ulteriori benefici in termini di efficienza (crescita e benessere) tramite riduzioni di imposte e tasse risultano solo a lungo termine quando, a partire da un determinato importo, i proventi della tassa sull'energia sarebbero eventualmente compensati con riduzioni di imposte e tasse.
- Nell'ambito dei carburanti gli obiettivi in materia di CO₂ continuano a essere perseguiti soprattutto tramite prescrizioni. Con queste ulteriori misure la densità normativa rimane elevata. Solitamente aumentano i costi economici per il conseguimento degli obiettivi rispetto alle misure adottate a livello di prezzo. Nel caso delle prescrizioni sulle emissioni esiste inoltre il rischio di *rebound* (vedi n. 3.3).
- Una compensazione dei proventi tramite riduzioni di imposte e tasse nonché una tassazione dei carburanti determinano numerose ripercussioni in altri ambiti (ad es. imposta sugli oli minerali, TTPCP, AVS, Cantoni). Queste ripercussioni devono essere attenuate o compensate. Al riguardo occorre prestare particolare attenzione alla garanzia a lungo termine del finanziamento delle uscite pubbliche della Confederazione, eventualmente dei Cantoni, nonché delle assicurazioni sociali.

7.3 Rappresentazione sinottica delle due varianti

L'ammontare della tassa sull'energia si orienta – tenendo conto della quota relativa alla pro-

mozione – agli obiettivi energetici e climatici da conseguire nel periodo tra il 2020 e il 2050. Al momento non è possibile prevedere l'ammontare concreto delle tasse nel 2050.

Per dare comunque un'idea sommaria dell'ordine di grandezza delle tasse e illustrare le differenze tra le due varianti, si è cercato di quantificare tale importo almeno approssimativamente in base ai calcoli effettuati da Ecoplan (2012). La seguente tabella illustra schematicamente le due varianti.

Tabella 6: Elementi chiave delle due varianti

Variante di incentivazione	Tassa sull'energia		Compensazione	Combinazione di strumenti per il raggiungimento degli obiettivi
	Base di calcolo	Possibile ammontare delle tasse nel 2050 ^{a)}		
1	Combustibili: contenuto di CO ₂	ca. 84-150 CHF/t di CO ₂ ^{b)} = 22-39 ct./l di olio da riscaldamento	Ridistribuzione a economie domestiche e imprese, destinazione vincolata per la promozione	Obiettivi raggiunti principalmente tramite ampie misure di promozione della SE 2050 (tra cui Programma Edifici, RIC, bandi di gara ^{e)}) e altri strumenti, in tutti i settori. Le misure di promozione possono essere soppresse soltanto molto lentamente.
	Carburanti: nessuna	-		
	Elettricità: contenuto energetico = consumo	ca. +10 % ^{b)}		
2	Combustibili: contenuto di CO ₂ ed ev. contenuto energetico	210 CHF/t di CO ₂ ^{c)} = ca. 55 ct./l di olio da riscaldamento	Ridistribuzione a economie domestiche e imprese e riduzioni di imposte o tasse, rapida diminuzione della destinazione vincolata per la promozione	Obiettivi raggiunti principalmente per mezzo della tassa sull'energia; altri strumenti sono necessari soltanto nel settore dei carburanti. Le misure di promozione possono essere soppresse progressivamente.
	Carburanti: contenuto di CO ₂ ed ev. contenuto energetico	al massimo ca. 120 CHF/t CO ₂ ^{d)} = ca. 29 ct./l benzina		
	Elettricità: contenuto energetico = consumo	= +22 % ^{c)}		

a) Le tasse sul CO₂ corrispondono alla tassa totale sul CO₂ nel 2050 e comprendono l'importo di 36 CHF/t di CO₂ già contemplato nello scenario di riferimento «Status quo». Il supplemento sul prezzo dell'elettricità si riferisce al prezzo applicato al consumatore finale nel 2050.

b) Limite inferiore: tasse previste nell'ambito del primo pacchetto di misure della Strategia energetica 2050 (aumento dell'aliquota minima a 84 CHF/t di CO₂ per i combustibili e aumento del supplemento rete a 2,3 ct./kWh per l'elettricità). Limite superiore: media approssimata tra le misure già previste nella Strategia energetica 2050 e il valore massimo calcolato nello scenario POM.

c) L'aliquota della tassa si basa sul valore massimo dello scenario POM.

d) Limite inferiore: nessuna tassa sui carburanti. Limite superiore: media approssimata tra le misure già previste nella Strategia energetica 2050 e il valore massimo calcolato nello scenario POM.

e) L'ammontare delle misure di promozione dipende dall'interazione con la tassa sull'energia e cambia a seconda della variante transitoria.

In linea di principio le due varianti non devono essere intese come se si escludessero reciprocamente. È senz'altro ipotizzabile che esse rappresentino un percorso da seguire per l'impostazione di un sistema di incentivazione a medio e a lungo termine. Dopo un inizio a rilento con tasse modeste sull'energia applicate a singoli vettori energetici – cosa che non costituisce ancora un sistema di incentivazione – seguono un ampliamento della base di calcolo e un aumento delle aliquote della tassa. Parallelamente si riduce la promozione. In un primo momento i proventi della tassa sull'energia sono ridistribuiti, come finora, alla popolazione e alle imprese e, una volta che essi hanno raggiunto un determinato importo, sono aggiunti ulteriori canali di impiego, ossia le riduzioni di imposte e tasse. La variante 1 potrebbe quindi essere sostituita dalla variante 2. Solo la variante 2 può essere definita una variante di incentivazione in senso stretto. Nel caso della variante 1, il conseguimento degli obiettivi può essere garantito principalmente mediante misure normative e di promozione mentre la quota destinata all'incentivazione rimane modesta. A lungo termine la variante 2, con le riduzioni di imposte e tasse da essa previste, rappresenta dal punto di vista dell'efficienza e dell'efficacia l'assetto migliore per un sistema di incentivazione definitivo, a patto che si trovino soluzioni adeguate per garantire che il sistema non incida sul bilancio (vedi n. 3.3, cap. 6 e 11).

8 Impostazione della transizione

In una seconda fase, a partire dal 2021, la Strategia energetica 2050 del Consiglio federale prevede un nuovo orientamento della politica energetica che sarà strettamente coordinato con l'ulteriore sviluppo della politica climatica. Nel capitolo 7 sono presentate due possibili varianti.

Delle possibili varianti illustrate nel capitolo 7, solo la variante 2 permette di sostituire pressoché interamente il sistema di promozione con quello di incentivazione. Nel caso della variante 1, il passaggio è solo parziale. Tuttavia, le questioni relative alla transizione, alla rapidità d'introduzione e all'interazione della tassa con gli strumenti di promozione si pongono per entrambe le varianti presentate. Le spiegazioni seguenti si riferiscono a una sostituzione integrale del sistema di promozione con un sistema di incentivazione, ma possono essere applicate anche a una sostituzione parziale, come previsto nella variante 1, o a uno sviluppo progressivo dalla variante 1 alla variante 2.

Nel 2021 la tassa sull'energia non potrà ancora sostituire tutte le misure di promozione esistenti come il Programma Edifici, la remunerazione a copertura dei costi per la RIC o i bandi di gara. Durante una fase transitoria, a partire dal 2021 occorrerà pertanto aumentare progressivamente la tassa sull'energia, riducendo nel contempo la promozione. Il passaggio dal sistema di promozione esistente a un sistema di incentivazione deve avvenire senza problemi entro un periodo di transizione ragionevole. Questo significa che per un determinato periodo di tempo saranno impiegate parallelamente sia misure di promozione sia misure di incentivazione. Le due varianti presentate nel capitolo 7 si distinguono per l'importanza attribuita, da un lato, alle misure di promozione e, dall'altro, alla tassa sull'energia per il conseguimento degli obiettivi energetici e climatici.

D'intesa con l'AFF, l'UFE ha fatto elaborare dalla comunità di lavoro Infrac/BSS/Interface/WWZ⁸⁵ uno studio sul concetto di transizione da un sistema di promozione a un sistema di incentivazione. Le seguenti considerazioni seguono in larga misura le conoscenze acquisite con questo studio. Dopo una panoramica delle condizioni da soddisfare per la transizione (n. 8.1), sono presentate due varianti transitorie A e B (n. 8.2 e n. 8.3). Diversamente dalle varianti 1 e 2, che descrivono il sistema di incentivazione auspicato, le varianti transitorie A e B illustrano il passaggio dalla situazione iniziale a questo sistema di incentivazione. Oltre alle tasse e alle misure di promozione, al numero 8.4 sono presentati brevemente altri possibili strumenti, mentre il numero 8.5 contiene un grafico delle varianti transitorie e il numero 8.6 la rispettiva valutazione.

⁸⁵ Rapporto: cfr. Infrac/BSS/Interface/WWZ (2013).

8.1 Condizioni: raggiungimento degli obiettivi di politica energetica e climatica e sicurezza dell'investimento

8.1.1 Raggiungimento degli obiettivi di politica energetica e climatica

Con la Strategia energetica 2050, il Consiglio federale prevede di fissare nella legge sull'energia obiettivi a lungo termine, sovraordinati e vincolanti in materia di politica energetica. Questi sono coordinati di pari passo con l'obiettivo a lungo termine della politica climatica, ovvero fornire un contributo adeguato alla limitazione del riscaldamento climatico a un massimo di 2 °C entro la fine del secolo (vedi cap. 2 e n. 3.2).

8.1.2 Garantire la sicurezza dell'investimento

Sotto il profilo dell'economia nazionale, garantire a lungo termine la sicurezza dell'investimento è una condizione fondamentale. Le economie domestiche, le imprese e lo Stato prendono continuamente decisioni sugli investimenti che nel tempo aumentano lo stock di capitale disponibile e permettono in questo modo la crescita economica e il mantenimento o la creazione di posti di lavoro. Per garantire che il capitale disponibile sia investito nei progetti migliori, le condizioni quadro esistenti devono essere stabili e pianificabili per un periodo possibilmente lungo. Per questa ragione, in occasione dell'introduzione di una tassa sull'energia occorre tenere conto anche del criterio della sicurezza dell'investimento, ovvero di un'opportuna pianificazione di eventuali adeguamenti della tassa sull'energia.

8.1.3 Altri criteri

Altri criteri importanti sono costituiti dall'efficienza statica e dinamica. A condizione che gli obiettivi di politica energetica e climatica siano raggiunti, la soluzione proposta deve comportare per l'economia nazionale costi possibilmente bassi (efficienza statica). La tassa sull'energia proposta deve anche incentivare il progresso tecnologico attraverso lo studio e lo sviluppo di nuove tecnologie nonché la riduzione dei costi attraverso gli effetti dell'apprendimento (efficienza dinamica). D'altro lato, una possibile soluzione deve essere realizzabile e in sintonia con le politiche settoriali esistenti a livello federale. Infine, dovrebbe essere coerente e comportare solo rischi sociali, politici ed economici di modesta entità.

8.2 Variante transitoria A: aumento della tassa sull'energia a lungo termine / raggiungimento degli obiettivi a breve e medio termine attraverso la promozione

La variante transitoria prevede di aumentare progressivamente la tassa sull'energia per un periodo di 10 anni secondo un iter prestabilito. Sulla base di una valutazione globale, se necessario, l'aumento della tassa sull'energia può successivamente essere prescritto per altri cinque anni. L'iter prestabilito per tale aumento offre, da un lato, una buona sicurezza a livello di pianificazione. D'altro lato, però, il raggiungimento degli obiettivi di politica energetica e climatica non può essere garantito dalla sola tassa sull'energia. Grazie a misure di promo-

zione è possibile reagire in maniera flessibile e a breve termine a scostamenti rispetto all'iter prestabilito per il raggiungimento degli obiettivi.

In base agli obiettivi intermedi occorre determinare ogni tre anni per ciascuno strumento di promozione se sia ancora giustificata una promozione pari all'importo previsto. In caso negativo, sarà ridotto il volume della promozione del relativo strumento fino a rinunciarvi completamente.

8.2.1 Criteri per l'aumento della tassa sull'energia

Per determinare l'ammontare della tassa sull'energia viene proposto un orientamento alle prospettive energetiche 2050 dell'UFE. Le ripercussioni delle prospettive energetiche sull'economia nazionale sono delineate sotto forma di una tassa globale sull'energia. Per garantire anche in questo caso una sicurezza possibilmente elevata della pianificazione, la tassa sull'energia è introdotta a un livello basso e nei 10 anni successivi aumentata ogni anno di un importo assoluto, determinato in precedenza. Poiché dal 2021 con le misure di promozione è possibile reagire in maniera flessibile e a breve termine a scostamenti dall'iter prestabilito per il raggiungimento degli obiettivi, la tassa sull'energia può essere fissata a un livello più basso o aumentata più lentamente rispetto a un contesto senza strumenti di promozione.

Dopo questi primi 10 anni, in base a una valutazione globale si esamina se le misure di promozione sono ancora necessarie. In caso affermativo, l'iter di sviluppo è fissato per altri cinque anni. In caso negativo, le misure di promozione sono interrotte.

8.2.2 Criteri per la riduzione della promozione

Nella variante transitoria A gli strumenti di promozione dovrebbero garantire il raggiungimento degli obiettivi per un periodo di 10 a 15 anni. La gestione della promozione richiede due decisioni. In primo luogo per ogni strumento deve essere determinato il volume della promozione e in secondo luogo occorre decidere come impiegare i mezzi di promozione.

Per ogni strumento il volume della promozione deve orientarsi al grado di raggiungimento degli obiettivi indicativi intermedi. Se si prevede che in un settore si possono raggiungere gli obiettivi intermedi, il volume della promozione deve essere ridotto di conseguenza. Gli obiettivi indicativi intermedi devono essere fissati in maniera oculata e il loro ammontare deve essere verificato periodicamente ed eventualmente adeguato. Nella definizione degli obiettivi intermedi occorre tenere conto anche di considerazioni relative all'efficacia. In linea di principio non vi deve essere promozione per misure già remunerative e la promozione deve essere concentrata sui settori in cui le misure presentano il miglior rapporto costi-efficacia. Fondamentalmente occorre evitare di promuovere misure in un settore, se è possibile ottenere lo stesso contributo al raggiungimento degli obiettivi sovraordinati in modo più vantaggioso in un altro settore. È possibile fare eccezioni al riguardo, ma devono essere sufficientemente giustificate da imperfezioni del mercato. Gli obiettivi specifici dei settori sono importanti soprattutto agli inizi della transizione. Tanto maggiore è la tassa sull'energia e tanto minore è la promozione, quanto più gli operatori economici potranno decidere quali misure energetiche attuare per raggiungere gli obiettivi sovraordinati.

Si deve considerare che con la RIC gli impegni di finanziamento vengono presi per oltre 15–20 anni. Ciò significa che anche dopo il 2030 / 2035 una parte della tassa sull'energia deve essere impiegata per finanziare impianti beneficiari della RIC. Inoltre, in assenza di una tassa differenziata per l'energia elettrica, potrebbe continuare a essere necessario un sussidio per promuovere nuove energie rinnovabili.

8.2.3 Calendario

Tabella 7: Calendario della variante transitoria A

1.1.2021	Introduzione della tassa sull'energia
2021–2030	Aumento graduale della tassa sull'energia sulla base di un previsto iter di sviluppo Riduzione dei volumi della promozione a seconda del raggiungimento degli obiettivi indicativi intermedi
2030	Valutazione del fabbisogno di base di strumenti di promozione Eventuale definizione dell'iter di sviluppo della tassa sull'energia dal 2031 al 2035
2031–2035	Abbandono degli strumenti di promozione
2035–...	Tassa sull'energia come unico strumento di gestione

8.3 Variante transitoria B: raggiungimento tempestivo degli obiettivi attraverso la tassa sull'energia / riduzione rapida e prevedibile della promozione

Nella variante transitoria B la tassa sull'energia deve garantire il raggiungimento degli obiettivi di politica energetica e climatica tempestivamente, ovvero tra il 2021 e il 2025. La promozione finanziaria viene ridotta il più rapidamente possibile, in modo graduale e sulla base di un iter di riduzione ampiamente prestabilito. La tassa sull'energia è impostata in modo da poter reagire in maniera flessibile a scostamenti dall'iter prestabilito per il raggiungimento degli obiettivi, a shock ecc. Tuttavia, in questo scenario occorre attendersi più rapidamente tasse più elevate. In compenso, sarebbe possibile effettuare più rapidamente una redistribuzione più consistente alle economie domestiche e alle imprese mediante importi pro capite e massa salariale soggetta a AVS o mediante riduzioni di imposte e tasse.

Mentre il consumo di energia e le emissioni di CO₂ possono essere influenzati direttamente dall'ammontare della tassa sull'energia, a causa della soppressione della RIC, il conseguimento degli obiettivi nell'ambito della produzione di energia elettrica da energie rinnovabili è possibile soltanto se la tassa sull'elettricità è differenziata in base all'origine dell'energia elettrica o se i proventi di questa tassa sono redistribuiti ai consumatori di energia elettrica da fonti energetiche rinnovabili (vedi n. 5.1.1.3).

8.3.1 Criteri per l'aumento della tassa sull'energia

Poiché già a partire dal 2021 fornisce un importante contributo al conseguimento degli obiet-

tivi di politica energetica e climatica, la tassa sull'energia deve essere introdotta a un livello superiore rispetto alla variante transitoria A. L'aumento e l'adeguamento della tassa sull'energia devono orientarsi al grado di conseguimento degli obiettivi intermedi specifici del settore. La verifica del raggiungimento degli obiettivi e un eventuale aumento della tassa sull'energia dovrebbero avvenire ogni tre anni, unitamente a un eventuale adeguamento dell'iter dell'aumento da effettuare al termine di ciascun periodo di tre anni.

8.3.2 Criteri per la riduzione della promozione

Diversamente dalla variante transitoria A, la promozione finanziaria non serve a garantire il conseguimento degli obiettivi di politica energetica e climatica. Questo è assicurato già tempestivamente dalla tassa sull'energia. Pertanto la promozione può essere ridotta rapidamente e in base a un iter prestabilito.

A seguito delle imperfezioni del mercato e della garanzia di un'adeguata sicurezza della pianificazione, è necessario che le misure di promozione non siano soppresse già nel 2021, ma ridotte lentamente nell'arco di cinque anni.

Anche se nella variante transitoria B, dal 2025 circa non saranno più applicate nuove fattispecie di promozione, bisogna considerare che con la RIC vengono assunti impegni di finanziamento per una durata di 15–20 anni. Ciò significa che anche dopo il 2025 una parte dei proventi della tassa sull'energia deve essere impiegata per finanziare impianti beneficiari della RIC.

8.3.3 Calendario

Tabella 8: Calendario della variante transitoria B

1.1.2021	Introduzione della tassa sull'energia
2021–2025	Riduzione graduale degli strumenti di promozione sulla base di un previsto iter di sviluppo Aumento della tassa sull'energia a seconda del raggiungimento degli obiettivi indicativi intermedi
2025–...	Tassa sull'energia come unico strumento di gestione Adeguamento della tassa sull'energia a seconda del raggiungimento degli obiettivi intermedi indicativi

8.4 Impiego di altri strumenti di politica energetica

Tra gli altri strumenti di seguito sono riassunte diverse prescrizioni (prescrizioni minime, per gli apparecchi, sulle emissioni di CO₂ dei veicoli), strumenti di informazione (SvizzeraEnergia, programma climatico Informazione e consulenza, etichette energia, formazione e formazione continua), ricerca fondamentale (ricerca in campo energetico, trasferimento di conoscenze e di tecnologie) e convenzioni sugli obiettivi.

Attualmente diversi ostacoli e imperfezioni del mercato possono giustificare l'impiego di questi altri strumenti. Al riguardo dovrebbero essere soddisfatte le seguenti condizioni: innanzi-

tutto, occorre una necessità generale d'intervento, che comprende esternalità negative, costi elevati per le informazioni o mancanza di informazioni nonché esternalità positive. In secondo luogo, lo strumento scelto deve essere efficace, ovvero il suo impiego deve permettere di risolvere almeno in parte il problema. In terzo luogo, lo strumento scelto deve essere efficiente, nel senso che in relazione ai costi da sostenere per il raggiungimento degli obiettivi, il suo impiego dovrebbe presentare un grado di efficacia maggiore rispetto ad altre misure (nel caso specifico si intende in particolare la tassa sull'energia).

Per quanto concerne l'internalizzazione delle esternalità negative, le tasse sull'energia sono in linea di principio più efficaci rispetto ad altre misure (vedi n. 3.3). Le prescrizioni, gli strumenti di informazione e la promozione devono essere eventualmente presi in considerazione quando sussiste una necessità d'intervento di altro genere. Occorre partire dal presupposto che con una tassa crescente sull'energia, le esternalità negative e le imperfezioni dell'informazione si riducono. È pertanto necessario esaminare a intervalli regolari se le imperfezioni esistenti del mercato giustificano ancora l'impiego di questi strumenti.

8.5 Panoramica

Il seguente grafico illustra l'aumento della tassa sull'energia e la diminuzione degli strumenti di promozione nelle due varianti transitorie. In base ai calcoli relativi alle ripercussioni economiche della Strategia energetica 2050 può essere tracciata l'evoluzione prevista che ipoteticamente garantisce il conseguimento degli obiettivi solo con la tassa sull'energia.

L'impostazione della fase transitoria deve quindi orientarsi a questa evoluzione prevista.

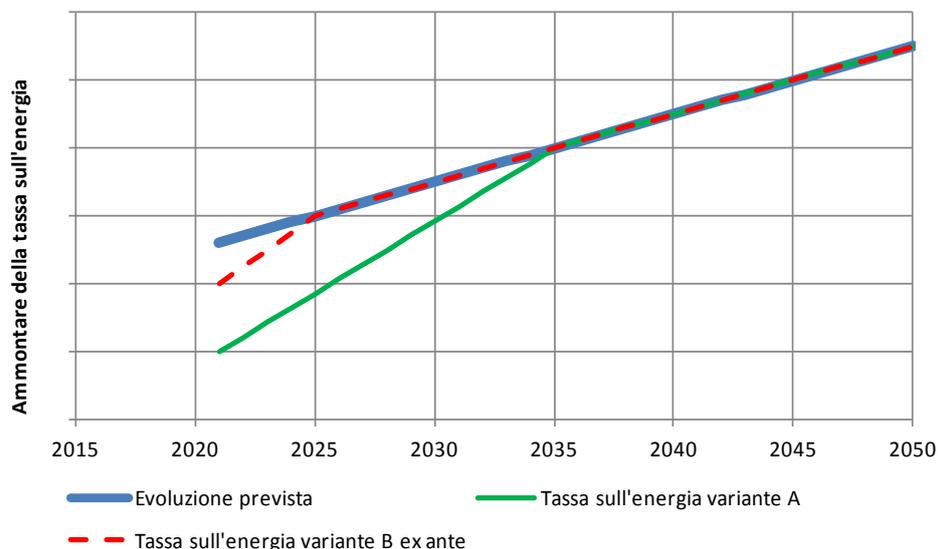
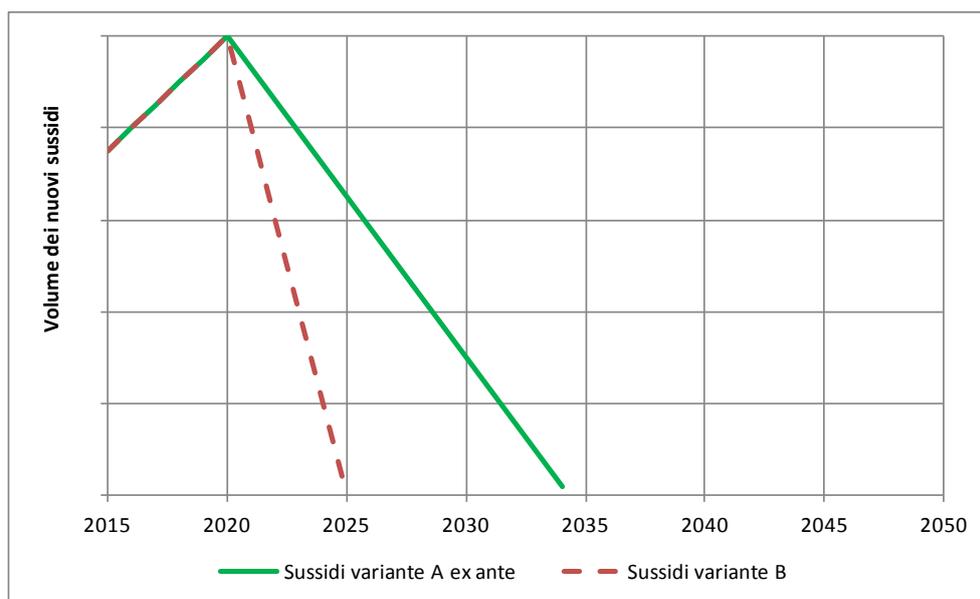
Questo caso riguarda la variante 2 del capitolo 7. Per la variante 1 la transizione sarebbe più lenta e solo parziale.

Il grafico integra i sussidi che hanno lo stesso scopo della tassa sull'energia. Se è uniforme, la tassa sull'elettricità non può contribuire a promuovere le energie rinnovabili, ma incide soltanto sul consumo e mira alla riduzione delle emissioni di CO₂ o del consumo di energia. In tal caso solo i sussidi che mirano a ridurre le emissioni di CO₂ e il consumo di energia sono integrati nel seguente grafico e non la promozione delle energie rinnovabili. I sussidi per la promozione delle energie rinnovabili potrebbero durare più a lungo, da un lato, a causa degli impegni assunti in passato per la durata di vita di impianti sovvenzionati e, dall'altro, poiché in assenza di una tassazione differenziata, alcune forme di produzione di elettricità da energie rinnovabili potrebbero richiedere un sussidio per compensare il loro svantaggio rispetto ad altre fonti energetiche (in particolare quelle importate) che generano costi ambientali maggiori senza che questi siano sostenuti dai consumatori.

Mentre nella variante transitoria A gli strumenti di promozione vengono interamente ridotti solo a lungo termine entro il 2035 circa, nella variante transitoria B la promozione diminuisce entro pochi anni a partire dal 2021. Poiché nella variante transitoria B il contributo della promozione viene a mancare prima, in questa variante la tassa sull'energia deve essere introdotta a un livello superiore nel 2021.

In entrambe le varianti transitorie deve essere costantemente analizzata l'evoluzione delle condizioni quadro della politica energetica e l'evoluzione prevista deve essere adeguata di conseguenza.

Figura 1: Rappresentazione schematica delle due varianti di transizione



Osservazioni importanti

Questa figura è presentata a titolo meramente illustrativo. Per una corretta interpretazione occorre osservare in particolare i seguenti punti:

a) Tassa sull'energia

L'evoluzione prevista risulterebbe da un modello come quello di Ecoplan. Vi è una linea, e quindi una figura, per tassa (tassa CO₂, tassa sull'elettricità ecc.). Non deve essere necessariamente una retta. La linea è tracciata a titolo illustrativo senza riferimento a calcoli specifici. Le linee per le varianti A e B sono tracciate linearmente a partire dal loro valore nel 2021 (che potrebbe essere diverso da quello fissato arbitrariamente in questa figura) in modo da ottenere l'evoluzione prevista alla data della fine della transizione (circa il 2035 per la variante A e il 2025 per la variante B). Le linee sono tracciate ex ante. Nella variante B la tassa sull'energia si aggiusta in caso di shock affinché gli obiettivi vengano raggiunti. Anche l'evoluzione prevista potrebbe essere aggiustata in caso di shock.

b) Sussidi

I sussidi considerati in questa figura comprendono solo quelli che si prefiggono lo stesso obiettivo dell'imposta sull'energia che li sostituirà. Questa considera solo i sussidi concessi in un determinato anno; inoltre, i sussidi legati a promesse del passato di ritiro dell'energia a copertura dei costi sulla durata di vita standard degli impianti

non sono indicati nella figura. Questi sussidi legati a vecchi impegni si protrarrebbero oltre il 2025 (variante B) o il 2035 (variante A). In questa figura si tiene conto del ritiro dell'energia a copertura dei costi solo se la tassa sull'energia considerata è una tassa sulla corrente elettrica che dipende dal suo metodo di produzione. In questa figura le linee dei sussidi passano linearmente dal loro livello iniziale (2020) a zero alla fine del periodo di transizione. Diversamente da questa figura, è possibile che la transizione non sia lineare. Le linee sono tracciate ex ante. Nella variante A i sussidi si aggiustano in caso di shock affinché gli obiettivi vengano raggiunti.

NB: la presente figura non è tratta dal rapporto Infrac/BSS/Interface/WWB (2013).

8.6 Valutazione delle varianti di transizione

8.6.1 Efficacia

Riguardo all'efficacia⁸⁶ per raggiungere gli obiettivi di politica energetica e climatica, entrambe le varianti transitorie forniscono pressoché gli stessi risultati. A lungo termine le due varianti transitorie prevedono esclusivamente la tassa sull'energia. A breve e a medio termine la variante A presenta strumenti di promozione, la cui impostazione dettagliata deve essere disciplinata in diverse leggi e ordinanze del Consiglio federale. La promozione causa inoltre un onere non indifferente per l'esecuzione delle leggi. Per questi motivi si può ritenere che rispetto alla tassa sull'energia, gli strumenti di promozione sono meno flessibili per effettuare adeguamenti a breve termine. In termini di efficacia risulta quindi un leggero vantaggio della variante transitoria B.

8.6.2 Pianificabilità e sicurezza dell'investimento

Nella variante transitoria A l'aumento della tassa sull'energia è fissato anticipatamente per un periodo più lungo. Rispetto alla variante transitoria B in cui, a seconda del raggiungimento dell'obiettivo, la tassa sull'energia deve essere adeguata relativamente a breve termine, nella variante transitoria A risulta per l'economia, le economie domestiche private e anche per lo Stato una migliore pianificabilità. La pianificabilità è particolarmente importante per lo Stato se con i proventi della tassa sull'energia devono essere ridotte le imposte distorsive (variante 2 nel capitolo 7). È possibile garantire meglio la neutralità di bilancio nella variante transitoria A, se i proventi della tassa sull'energia sono più facilmente prevedibili a seguito dell'iter prescritto.

8.6.3 Efficienza (statica e dinamica)

Per quanto concerne l'efficienza statica e dinamica a lungo termine, secondo le analisi degli esperti le tasse di incentivazione conseguono risultati migliori rispetto a un pacchetto di strumenti di promozione (cfr. Infrac/BSS/Interface/WWZ [2013] come pure n. 3.3). In entrambe le varianti ha luogo un passaggio a un sistema di incentivazione, per cui lo stato finale è identico. Poiché nella variante transitoria B la transizione al sistema di incentivazione avviene tendenzialmente prima, essa consegue un risultato migliore in termini di efficienza.

⁸⁶ L'efficacia descrive la misura in cui viene raggiunto l'obiettivo. Una misura è tanto più efficace quanto più il risultato si avvicina all'obiettivo previsto. L'efficacia è indipendente dai mezzi impiegati. L'efficienza è una misura di ottimizzazione dei mezzi impiegati per raggiungere il risultato: una misura è più efficiente se raggiunge lo stesso risultato con meno mezzi.

8.6.4 Fattibilità

Per quanto concerne la fattibilità, entrambe le varianti transitorie conseguono buoni risultati. Nella variante transitoria A gli strumenti di promozione vengono mantenuti più a lungo. Ciò comporta un onere di esecuzione prolungato per i servizi della Confederazione interessati e in particolare un dispendio di risorse per il coordinamento degli strumenti di promozione esistenti. Nella variante transitoria B il passaggio verso un sistema di incentivazione è più rapido. La riscossione e la redistribuzione della tassa sull'energia sembrano essere generalmente praticabili.

8.6.5 Valutazione globale

Entrambe le varianti transitorie presentano vantaggi e svantaggi. Quale sia la variante da preferire dipende dal quadro politico e normativo e in particolare dalla ponderazione politica dei criteri. Se si attribuisce un'importanza maggiore ai criteri della pianificabilità e della sicurezza dell'investimento, la variante transitoria A è la migliore. Per contro, se deve essere attuata un'impostazione possibilmente efficiente, occorre perseguire la variante transitoria B.

Tabella 9: Confronto delle varianti transitorie

Criteri		Variante transitoria A	Variante transitoria B
Efficacia	a medio termine	+/-	++(-)
	a lungo termine	++(-)	++(-)
Efficienza	statica	+/-	++(-)
	dinamica	+	++
Pianificabilità e sicurezza dell'investimento		+	+/-(-)
Coerenza		+	++
Fattibilità		-	-
Rischi		+/-	+/-

Legenda: ++ = elevato/buono (basso per i rischi); -- = basso/modesto (elevato per i rischi); (-) significa una riduzione (ad es. ++ (-) = «un po' meno buono di ++»)

Fonte: INFRAS/BSS/ INTERFACE/WWZ (2013, pag.172).

8.7 Esecuzione

In merito all'esecuzione, in entrambe le varianti transitorie sono attesi pressoché gli stessi compiti. In primo luogo devono essere definiti obiettivi indicativi intermedi e specifici al settore per ridurre gli strumenti di promozione e aumentare la tassa sull'energia. Per il periodo successivo al 2021, nel quadro della legge sul CO₂ occorre definire anche nuovi obiettivi intermedi di politica climatica.

Il raggiungimento degli obiettivi intermedi indicativi deve essere verificato regolarmente attraverso un monitoraggio completo e, a seconda del risultato, è necessario diminuire gli strumenti di promozione (variante transitoria A) o aumentare la tassa sull'energia (variante tran-

sitoria B). Nel contempo bisogna valutare regolarmente gli altri strumenti (prescrizioni, strumenti di informazione, ricerca fondamentale) e verificare se le imperfezioni del mercato continuano a giustificare l'impiego di questi strumenti.

Già in occasione della prima fase della Strategia energetica 2050, d'intesa con la SECO e l'UFAM nonché con altri Uffici federali interessati, l'UFE predispone un monitoraggio completo. Questo monitoraggio si prefigge di analizzare costantemente l'evoluzione delle condizioni quadro della politica energetica, il raggiungimento degli obiettivi di politica energetica e climatica, la necessità di una seconda fase e l'effetto degli strumenti della politica energetica. Si può presumere che con il monitoraggio da predisporre già nella prima fase della Strategia energetica 2050, sia possibile dare una risposta anche a domande importanti della fase transitoria.

9 Ripercussioni su altre tasse

Il presente capitolo esamina l'approccio alla gestione dei conflitti tra la tassa sull'energia e alcune altre tasse o imposte. La prima interazione riguarda la legislazione sull'imposizione del traffico pesante (n. 9.1). Occorre porsi la questione se questa legislazione limita un'imposizione del traffico pesante o addirittura indirettamente del traffico motorizzato. La seconda interazione riguarda l'impatto di una tassa sull'energia sul gettito di altre imposte, esercitato soprattutto tramite una riduzione del consumo di carburante (n. 9.2). Infatti, tutti gli strumenti che mirano a ridurre il consumo di carburante, ad esempio attraverso una regolamentazione, avranno ripercussioni sui proventi dell'imposta sugli oli minerali. I carburanti sono già gravati dall'imposta sugli oli minerali. I proventi di quest'imposta sono destinati al finanziamento di compiti in relazione al traffico stradale, ma anche al bilancio federale generale. Inoltre, risultano anche ripercussioni sul PIL e quindi su altre imposte. La terza interazione si presenta quando un'altra tassa o imposta è impiegata come canale di redistribuzione (n. 9.3). Per quanto riguarda gli ultimi due punti, nonostante sia auspicabile sotto il profilo ambientale, la riduzione del consumo energetico comporta ripercussioni finanziarie negative, che devono essere gestite in modo da garantire in maniera duratura la neutralità di bilancio. Qualsiasi deviazione rispetto alla neutralità di bilancio si rifletterebbe sulle altre uscite della Confederazione attraverso il freno all'indebitamento. Una redistribuzione sotto forma di riduzione dell'imposta federale diretta si ripercuoterebbe anche sui Cantoni.

9.1 Limiti posti alla tassazione del traffico pesante

L'articolo 85 della Costituzione federale (Cost.) e l'articolo 7 della legge federale del 19 dicembre 1997 concernente una tassa sul traffico pesante commisurata alle prestazioni (LTTP) limitano le possibilità di introdurre una tassa sull'energia sui carburanti⁸⁷? Il numero 9.1.1 descrive le due disposizioni e illustra la problematica. Il numero 9.1.2 dimostra che la Costituzione limita una tassa sull'energia solo nel senso che le esternalità ambientali non possono essere tassate due volte.

9.1.1 Articolo 85 Cost. e articolo 7 LTTP

L'articolo 85 capoverso 1 Cost. recita: «La Confederazione può riscuotere sul traffico pesante una tassa commisurata alle prestazioni o al consumo, per quanto tale traffico causi alla collettività costi che non possono essere coperti con altre prestazioni o tasse».

L'articolo 7 LTTP dispone quanto segue: «I proventi della tassa non devono superare i costi

⁸⁷ L'accordo con l'UE sui trasporti terrestri non limita le possibilità di introdurre una tassa sull'energia sui carburanti. Esso pone un limite massimo alle tasse stradali per attraversare la Svizzera da nord a sud che include in particolare le tasse per km (o per tonnellata*km), ma non concerne le imposte sui carburanti. Secondo l'articolo 40 paragrafi 4 e 5 dell'accordo sui trasporti terrestri, per attraversare la Svizzera (da Basilea a Chiasso) con un veicolo pesante di 40 tonnellate, la media ponderata della tariffa è limitata a un massimo di 325 franchi. D'intesa con l'Unione europea la tassa può essere adeguata al rincaro. Attualmente l'importo medio della tassa è inferiore al valore consentito dall'accordo sui trasporti terrestri. L'articolo 8 LTTP fissa un limite massimo di 3 centesimi al litro per la tassa sul traffico pesante. Tuttavia, questo limite concerne unicamente la tassa sul traffico pesante e quindi non riguarda una tassa sull'energia.

d'infrastruttura non coperti e i costi a carico della collettività. I costi a carico della collettività comprendono il saldo dei costi e degli utili esterni di prestazioni del traffico pesante in favore dell'economia generale. Il calcolo dei costi e degli utili esterni del traffico pesante è effettuato periodicamente. Deve corrispondere al livello attuale delle conoscenze scientifiche». Alcuni esempi di costi esterni sono incidenti, inquinamento fonico, impatto dell'inquinamento atmosferico sulla salute, danni agli edifici, impatto ambientale, natura e paesaggio nonché ingorghi.

Dato che le emissioni di CO₂ causano costi alla collettività, essi sono oggi integrati nella tassa sul traffico pesante commisurata alle prestazioni (TTPCP) nel quadro dei costi esterni (costi climatici). Si tratta ora di chiarire se una tassa sull'energia entrerebbe in conflitto con l'articolo 85 Cost. e l'articolo 7 LTTP. In caso affermativo, la possibilità di applicare una tassa sull'energia al traffico pesante sarebbe limitata. Per il 2009 il margine per una tassazione supplementare dei carburanti può essere stimato a 20 centesimi al litro⁸⁸. Questo margine è lievemente inferiore alla tassa sull'energia applicata ai carburanti che ammonta al massimo a 29 centesimi al litro di benzina, presa in considerazione nella variante 2 (l'importo per il diesel sarebbe dello stesso ordine di grandezza)⁸⁹. Il futuro importo del margine è caratterizzato da molte incertezze. Attualmente, ad esempio, sono oggetto di verifiche sia i costi esterni del traffico pesante sia la quota del traffico pesante sui costi diretti delle strade⁹⁰. Sarà pertanto possibile pronunciarsi in modo più preciso sul valore del margine che in futuro sarà a disposizione per una tassa supplementare solo quando le incertezze menzionate saranno chiarite. In tale contesto occorrerà anche osservare che, per quanto riguarda lo sfruttamento di questo margine, la tassa sull'energia sarebbe in concorrenza con l'imposta sugli oli minerali⁹¹. Il Consiglio federale prevede peraltro un aumento del supplemento fiscale sugli oli minerali da 12 a 15 centesimi al litro⁹². L'effetto di incentivazione legato a un aumento dell'imposta sugli oli minerali è identico a quello che deriverebbe dall'introduzione di una tassa sull'energia dello stesso importo. Se si ricalcola l'aliquota della tassa sull'energia con il modello di Eco-plan tenendo conto di questo aumento dell'imposta sugli oli minerali, ne risulterebbe del resto un valore inferiore. Tuttavia l'impiego dei proventi è diverso per la tassa sull'energia e l'imposta sugli oli minerali.

9.1.2 L'articolo 85 Cost. lascia un ampio margine di manovra

Quale base di calcolo per la tassa sull'energia sono prese in considerazione le emissioni di CO₂ o il contenuto energetico (o una combinazione dei due parametri).

⁸⁸ Questo valore è stato calcolato nel modo seguente: nel 2009 i veicoli assoggettati alla tassa sul traffico pesante hanno consumato circa 600 milioni di litri di carburante. Secondo una ricapitolazione dell'Ufficio federale dello sviluppo territoriale (ARE), esiste un margine di manovra di circa 120 milioni di franchi. Il margine è dunque di 120 milioni di franchi / 600 milioni di litri di carburante, ossia 20 centesimi al litro (da 75 a 95 ct./l.).

⁸⁹ Il consumo di un litro di diesel comporta maggiori emissioni di CO₂ (2,66 kg CO₂/l.) rispetto a un litro di benzina (2,33 kg CO₂/l.). Fonte: <http://www.bfe.admin.ch>. Se i carburanti fossero tassati unicamente in funzione delle loro emissioni di CO₂, la tassa sul diesel dovrebbe superare del 14% la tassa sulla benzina.

⁹⁰ I nuovi calcoli effettuati sotto l'egida dell'ARE saranno disponibili nella primavera del 2014. Lo studio dell'UST concernente l'aggiornamento della stima della quota dei costi delle strade imputabili al traffico pesante sarà pubblicato al più presto alla fine del 2014.

⁹¹ Nella misura in cui un aumento del supplemento fiscale serve a finanziare nuove infrastrutture utili anche al traffico pesante, questo aumento potrebbe tuttavia determinare un innalzamento del limite massimo secondo l'articolo 7 LTTP.

⁹² Vedi comunicato stampa del 26 giugno 2013: <http://www.uvek.admin.ch/dokumentation/00474/00492/index.html?lang=de&msg-id=49444>.

A prima vista, le emissioni di CO₂ non possono essere gravate cumulativamente sia dalla TTPCP sia dalla (nuova) tassa sull'energia. Tuttavia, occorre relativizzare quest'affermazione. Infatti, se la tassa sull'energia applicata ai carburanti è calcolata in funzione delle emissioni di CO₂, essa deve essere applicata (anche) al traffico pesante nella misura in cui eccede i costi causati da quest'ultimo e indennizzati nel quadro della TTPCP. L'aggravio in eccedenza della tassa sull'energia ha ovviamente uno scopo di incentivazione anziché di aggravio dei costi.

L'articolo 85 Cost. non pone limiti a una tassa sul contenuto energetico dei carburanti

Il consumo energetico in sé non causa costi alla collettività e pertanto non è oggetto della TTPCP. Inoltre, la tassa sull'energia ha un obiettivo di incentivazione e, diversamente dalla TTPCP, non mira all'aggravio dei costi. Pertanto, per quanto la tassa sull'energia grava il contenuto energetico, non vi è alcuna sovrapposizione con la TTPCP. Una tassa di questo tipo deve quindi essere applicata anche al traffico pesante. L'articolo 85 Cost. non è toccato.

Una nuova tassa sul CO₂ è compatibile con l'articolo 85 Cost. a condizione che la stessa esternalità non sia tassata due volte

In caso di tassazione delle emissioni di CO₂ si applica l'articolo 85 Cost. Esistono due possibilità di tenere conto di questo obbligo, anche se solo la prima risulta fattibile:

- *rinunciare a considerare i costi ambientali nell'articolo 7 LTTP – le potenziali lacune nei ricavi della TTPCP possono essere colmate con una destinazione parzialmente vincolata della nuova tassa sull'energia.*
Si potrebbe modificare l'articolo 7 LTTP in modo da non prendere più in considerazione le esternalità ambientali al momento del calcolo del limite massimo, poiché sono coperte solo dalla tassa sul CO₂. Una modifica in tal senso sarebbe compatibile con l'articolo 85 Cost. Questo comporterebbe una riduzione del limite massimo ai sensi dell'articolo 7 LTTP. Un'eventuale riduzione della TTPCP dipenderebbe dal margine tra le tasse prese in considerazione nell'articolo 7 LTTP e il limite massimo. Una riduzione della TTPCP si ripercuoterebbe sul finanziamento delle ferrovie e sui Cantoni (un terzo dei proventi netti è destinato ai Cantoni). Questo ammanco di ricavi, inauspicato sotto il profilo della politica dei trasporti, dovrebbe essere colmato. Esso dovrebbe pertanto essere compensato con una parte del gettito della tassa sull'energia (destinazione parzialmente vincolata della nuova tassa sull'energia fissata nella legge)⁹³. La condizione della neutralità di bilancio viene tuttavia violata. Secondo un calcolo approssimativo, nel 2009, anno in cui i costi ambientali erano stimati a 156 milioni di franchi, era ancora possibile aumentare tasse e imposte per un importo di 120 milioni di franchi prima di entrare in conflitto con l'articolo 7 LTTP. La riduzione della tassa sul traffico pesante sarebbe quindi relativamente esigua (36 mio. fr.). Poiché sono in corso revisioni, queste cifre devono tuttavia essere considerate con cautela (vedi sopra). Per poter escludere i costi ambientali senza ridurre la TTPCP sarebbe sufficiente che le revisioni in corso degli elementi diversi dai costi ambientali comportassero un aumento esiguo (inferiore all'1,5 %)⁹⁴ del limite massimo fissato dall'articolo 7 LTTP;

⁹³ Questa compensazione equivarrebbe in definitiva a una sostituzione parziale di una tassa per tonnellata*km (la TTPCP) con una parte di tassa sul carburante (la tassa sull'energia). Questa soluzione discriminerebbe alcune imprese di trasporto stradale rispetto ad altre (spesso straniere), che potrebbero riempire più facilmente i propri serbatoi all'estero. Affinché la compensazione risulti finanziariamente neutra, occorre prendere in considerazione l'impatto del turismo del pieno al momento dell'elaborazione della compensazione.

⁹⁴ 36 milioni di franchi / limite massimo = 1,4 % nel caso di un limite massimo di 2592 milioni di franchi.

- *ridurre la tassa sul CO₂ dell'importo già pagato nel quadro della TTPCP.*
Questa soluzione implicherebbe tuttavia la necessità di tassare in modo diverso i veicoli pesanti e le autovetture. In realtà, un sistema che nelle stazioni di rifornimento preveda l'applicazione di due prezzi diversi per i camion e le autovetture rappresenta una soluzione irrealizzabile⁹⁵. In linea di principio, sarebbe possibile tassare diversamente le autovetture e i veicoli pesanti riscuotendo la tassa sull'energia sul traffico stradale in base al chilometraggio (o per tonnellata*chilometro). Queste entrate sarebbero ridistribuite nello stesso modo degli altri proventi della tassa sull'energia. Il vantaggio di questo approccio è di non poter essere eluso facendo rifornimento all'estero. Risulterebbe tuttavia eccessivamente complesso rispetto all'opzione che prevede di rinunciare a considerare i costi ambientali nell'articolo 7 LTTP e per di più l'accordo con l'UE sui trasporti terrestri ne limiterebbe l'applicazione per quanto riguarda l'attraversamento nord-sud da parte dei veicoli pesanti⁹⁶.

9.2 Effetti indiretti su altre imposte

La tassa sull'energia può ridurre la base fiscale di altre imposte, in modo particolare dell'imposta sugli oli minerali⁹⁷. Nel presente rapporto tale questione viene discussa nel quadro della tassa sull'energia, ma in realtà ha una portata più vasta: indipendentemente dagli strumenti utilizzati per conseguire gli obiettivi della politica energetica, si giunge a una riduzione del consumo di energia, con ripercussioni in particolare sull'imposta sugli oli minerali.

9.2.1 Imposta sugli oli minerali

L'imposta sugli oli minerali è prelevata soprattutto su alcuni carburanti, ma anche sui combustibili e altri oli minerali. Essa rappresenta una fonte di entrate importante, costituendo l'8 per cento delle entrate della Confederazione del 2012. I circa 5 miliardi di franchi di entrate provenienti dai carburanti si suddividono in circa 3 miliardi imputabili all'imposta di base e circa 2 miliardi imputabili al supplemento fiscale (che riguarda solo i carburanti). I proventi dei combustibili sono nettamente inferiori (ca. 20 mio. fr.), in quanto l'aliquota dell'imposta è molto più bassa e non esiste un supplemento fiscale: 0,3 centesimi al litro per l'olio da riscalda-

⁹⁵ Poiché in Svizzera le autovetture hanno prevalentemente motori a benzina e i veicoli pesanti motori diesel, il fatto di tassare maggiormente la benzina piuttosto che il diesel potrebbe rappresentare un passo verso una tassazione differenziata tra le autovetture e i veicoli pesanti. Ma con il passare del tempo questa tendenza si attenuerebbe costantemente, dato che una tassazione differenziata costituirebbe un incentivo allo sviluppo del parco veicoli diesel.

⁹⁶ Non avrebbe senso prelevare questa tassa sul chilometraggio senza un coordinamento con il «*mobility pricing*» attualmente previsto (al riguardo il Consiglio federale presenterà un rapporto entro la fine del 2015). Bisognerebbe quindi integrarla nel quadro del previsto *mobility pricing*, la cui entrata in vigore non è prevista prima del 2025–2030. Il coordinamento di due grandi progetti come la tassa sull'energia e il *mobility pricing* risulterebbe difficoltoso. In particolare, una tassazione basata sul chilometraggio non permetterebbe di tassare il traffico pesante, in quanto l'accordo con l'UE, che non si applica alle imposte sui carburanti, è invece applicabile alle tasse basate sui chilometri percorsi. Il margine è esiguo. Attualmente il costo del transito alpino è di circa 300 franchi e quindi rimane un margine di circa 25 franchi rispetto al limite di 325 franchi. Ipotizzando un consumo di 30 litri ogni 100 chilometri per un camion di 40 tonnellate, questo margine di 25 franchi per 300 chilometri rappresenta un margine di manovra di $25/(3 \cdot 30) \text{ fr./l} = 28 \text{ ct./l}$. Il fatto di non poter tassare i veicoli pesanti comprometterebbe l'efficacia della tassa sull'energia. Inoltre, un aumento del prezzo dell'energia elettrica, e quindi del trasporto merci su rotaia, quando la tassazione dei trasporti su strada è limitata, potrebbe comportare un aumento maggiore del prezzo del trasporto su rotaia rispetto a quello su strada.

⁹⁷ Vi può essere anche un impatto sui proventi della TTPCP, ma essenzialmente in caso di impatto sul traffico. Dato che la TTPCP è prelevata per tonnellata al chilometro, una diminuzione del consumo dovuto a un miglioramento dell'efficienza dei veicoli non ha effetti diretti sui proventi. Potrebbe tuttavia avere un effetto indiretto, visto che la diminuzione del consumo implica anche una riduzione delle esternalità e quindi del limite massimo secondo l'articolo 7 LTTP.

mento extraleggero contro 73,12 centesimi per la benzina senza piombo⁹⁸. Questa imposta interessa quindi in modo particolare i carburanti, ma gran parte del gettito è destinata al finanziamento dei costi legati alle infrastrutture stradali⁹⁹. Il Consiglio federale auspica un aumento del supplemento fiscale sugli oli minerali da 12 a 15 centesimi al litro.

L'efficienza energetica dei veicoli è in costante miglioramento. Questa evoluzione è positiva per l'ambiente, ma solleva problemi di finanziamento. Infatti, i proventi dell'imposta sugli oli minerali tendono a diminuire. L'introduzione della tassa sull'energia accentuerebbe questo fenomeno.

Un altro aspetto in relazione all'introduzione di una tassa di energia applicata ai carburanti e ai proventi dell'imposta sugli oli minerali riguarda il turismo della benzina. Il modello di Eco-plan non tiene conto di questo fenomeno¹⁰⁰. Finora la benzina tendeva a essere più vantaggiosa in Svizzera che all'estero, ma non necessariamente il diesel¹⁰¹. L'imposta sugli oli minerali beneficia pertanto delle tasse pagate dagli stranieri che vengono a fare il pieno in Svizzera¹⁰². Queste entrate sono tuttavia volatili. L'introduzione di una tassa elevata sui carburanti modificherebbe la situazione. L'impatto dipenderebbe in particolare dall'evoluzione delle tasse all'estero e dal tasso di cambio. Se il prezzo del carburante è sufficientemente più elevato in Svizzera che nei Paesi limitrofi, è possibile che il turismo del pieno si inverta. In questo caso una parte della popolazione svizzera si recherebbe all'estero per fare il pieno. Pertanto, in particolare per città molto vicine alla frontiera come Basilea e Ginevra, in cui una parte considerevole della popolazione vive a meno di 30 chilometri dal confine, questo effetto potrebbe essere importante¹⁰³.

Come compensare le perdite a livello di imposta sugli oli minerali dovute alla diminuzione del consumo a seguito dell'introduzione della tassa sull'energia? La soluzione proposta consisterebbe nell'aumentare l'aliquota della tassa sugli oli minerali in modo da poter conseguire le stesse entrate nonostante la riduzione del consumo. Dato che anche l'imposta sugli oli minerali contribuisce a ridurre il consumo, per raggiungere gli obiettivi sarebbe necessaria una tassa sull'energia meno elevata. Qui di seguito presentiamo due possibili varianti.

Adeguamento periodico e generale

La tassa sull'energia sarebbe ricalcolata periodicamente, ad esempio ogni cinque anni, in base all'evoluzione effettiva dell'aliquota della tassa sugli oli minerali e ad altre variabili come il prezzo dell'energia (senza tasse). L'effetto di incentivazione di un aumento dell'aliquota

⁹⁸ Attualmente sui combustibili è prelevata una tassa sul CO₂ di 9.55 ct./l.

⁹⁹ La tassa sui combustibili e il 50 % della tassa sui carburanti confluiscono nel preventivo della Confederazione, mentre gli altri 50 % della tassa sui carburanti e il 100 % del supplemento fiscale sono destinati a compiti inerenti al traffico stradale. Sebbene in maniera modesta (circa l'1,4 %), una parte è devoluta anche al traffico aereo. Per ulteriori informazioni si rimanda al sito dell'AFD:

http://www.ezv.admin.ch/zollinfo_firmen/04020/04256/04263/index.html?lang=it

¹⁰⁰ Solo implicitamente e approssimativamente attraverso la calibratura dell'elasticità.

¹⁰¹ Confronta INFRAS & CEPE (2010) per le indicazioni in cifre.

¹⁰² Nel 2007, il 10 % della benzina venduta in Svizzera era acquistata dai frontalieri. Si tratta però di una percentuale volatile. INFRAS & CEPE (2010) mostra che un aumento di circa 20 centesimi al litro del prezzo della benzina in Svizzera provocherebbe una riduzione del 45 % del turismo del pieno e la percentuale di benzina venduta in Svizzera agli stranieri passerebbe dal 10 % al 5,5 %. Un aumento di 5 centesimi al litro del prezzo del diesel provocherebbe una diminuzione del 62 % del turismo del pieno e la percentuale di diesel venduto in Svizzera agli stranieri passerebbe dall'attuale 4,2 % all'1,6 %.

¹⁰³ Secondo INFRAS & CEPE (2010), il turismo del pieno è praticato solo fino a 30 chilometri dal confine. I tre quarti del volume sono acquistati addirittura a meno di 10 chilometri.

della tassa sugli oli minerali, come del resto quello di un aumento del prezzo dell'energia (senza tasse), sarebbe dunque preso in considerazione e tenderebbe a ridurre l'aliquota della tassa sull'energia necessaria a raggiungere gli obiettivi¹⁰⁴. Di conseguenza, la tassa sull'energia non determinerebbe in maniera duratura un aumento del prezzo del carburante, incluse tutte le tasse, rispetto a quanto sarebbe necessario per raggiungere gli obiettivi¹⁰⁵.

L'aumento dell'aliquota della tassa sugli oli minerali, necessario per compensare la riduzione del consumo a seguito della tassa sull'energia, potrebbe essere reso automatico, ma l'introduzione di un automatismo non pare necessaria. In effetti, non dovrebbe essere troppo difficile ottenere sul piano politico un tale aumento sapendo che se ne terrà conto in occasione del prossimo riesame del calcolo finalizzato alla riduzione della tassa sull'energia¹⁰⁶. Rispetto a oggi, questa variante consentirebbe di realizzare più facilmente un aumento dell'aliquota della tassa sugli oli minerali e consentirebbe addirittura di prescindere dalla correzione dell'impatto della tassa sull'energia.

Adeguamento unico

L'effetto che la tassa sull'energia ha sul gettito dell'imposta sugli oli minerali sarebbe preso in considerazione solo poco prima della sua introduzione, vale a dire nel 2020, e di conseguenza la tassa sull'energia risulterebbe inferiore rispetto a quanto ammonterebbe se non si tenesse conto di tale effetto e quindi nemmeno del conseguente aumento dell'aliquota della tassa sugli oli minerali¹⁰⁷. Inoltre, sarebbero presi in considerazione anche gli aumenti dell'imposta sugli oli minerali decisi prima di questa data, compresi gli aumenti indipendenti dalla tassa sull'energia e quelli non ancora attuati. Per contro, gli aumenti dell'aliquota della tassa sugli oli minerali decisi dopo il 2020 non sarebbero presi in considerazione e non porterebbero quindi a una riduzione della tassa sull'energia¹⁰⁸. Non sarebbero considerati neppure gli scarti tra l'evoluzione anticipata dei prezzi dell'energia e l'evoluzione effettiva. Si tratta dunque di un adeguamento unico al momento dell'introduzione della tassa sull'energia. Sarebbe senz'altro opportuno un monitoraggio, che potrebbe determinare ulteriori adeguamenti, ma questi non verrebbero effettuati automaticamente, ma dovrebbero seguire la procedura ordinaria¹⁰⁹.

¹⁰⁴ Bisogna tuttavia tenere in considerazione il fatto che durante un periodo transitorio l'aliquota della tassa sull'energia sarebbe aumentata gradualmente. Si tratterebbe dunque di un aumento dell'aliquota della tassa sull'energia più basso di quello che sarebbe stato necessario se l'aliquota della tassa sugli oli minerali o il prezzo esentasse non fosse stato aumentato.

¹⁰⁵ La soluzione consistente in un «adeguamento periodico e generale» è ex post nel senso che prende in considerazione l'evoluzione passata delle tasse e dei prezzi dell'energia. Essa permette anche periodicamente di avvalersi dell'esperienza del passato per ricalibrare il modello, in particolare per quanto riguarda le elasticità. Per contro è un approccio ex ante nel senso che su questa base fissa l'aliquota della tassa sull'energia per il prossimo periodo, ad esempio per i prossimi cinque anni. Tuttavia il carattere ex ante è meno marcato che nella soluzione «adeguamento unico», discusso di seguito, poiché l'aliquota della tassa sull'energia è fissata per un periodo molto più breve.

¹⁰⁶ In alternativa, un nuovo calcolo potrebbe essere realizzato al momento di una modifica dell'aliquota dell'imposta sugli oli minerali.

¹⁰⁷ Il calcolo sarà effettuato con un modello come quello di Ecoplan, che però dovrà integrare il turismo del pieno.

¹⁰⁸ Se questi aumenti dell'aliquota dell'imposta sugli oli minerali mirano a finanziare le infrastrutture, potrebbe essere particolarmente opportuno prelevarli secondo il *mobility pricing*, facendo dipendere le entrate dell'imposta dall'utilizzo delle infrastrutture e non più dall'efficienza dei veicoli. Questo comporterebbe anche un contributo da parte dei veicoli elettrici.

¹⁰⁹ Il Parlamento decide una modifica della legge sugli oli minerali e tale decisione sottostà a referendum facoltativo.

9.2.2 Altre imposte

Se modificherà in particolare la base fiscale di un'imposta sull'energia come l'imposta sugli oli minerali, la tassa sull'energia modificherà anche la base fiscale di altre imposte, sebbene in misura minore. La tassa sull'energia avrà un lieve impatto negativo sull'attività economica¹¹⁰. Questo ridurrà in particolare la base fiscale dell'IVA e anche quella dell'imposta sul reddito delle persone fisiche e dell'imposta sugli utili.

Per quanto riguarda l'IVA esiste anche un effetto in senso inverso: dato che la tassa sull'energia è assoggettata all'IVA, l'aumento del prezzo dell'energia tende a favorire un aumento delle entrate dell'IVA¹¹¹. Sebbene l'effetto netto sia difficilmente stimabile, dovrebbe verosimilmente risultare negativo.

Una tassa sull'energia aumenta le spese d'esercizio di un'impresa nella misura in cui necessita di energia elettrica e vettori energetici primari per le sue prestazioni anticipate. Se l'impresa può riversare i maggiori costi sugli acquirenti dei suoi prodotti praticando prezzi più elevati, aumenta anche il ricavo d'esercizio (in funzione del volume delle vendite). Quanto più limitate sono le possibilità di riversamento tanto maggiori saranno i mancati utili delle imprese e quindi le perdite di gettito a livello di imposta federale diretta delle persone giuridiche. In relazione alle persone che esercitano un'attività lucrativa indipendente, lo stesso vale per l'imposta federale diretta delle persone fisiche.

Solo se i mancati utili delle imprese sono compensati in media da un canale di redistribuzione assoggettato all'imposta federale diretta (ad es. attraverso la massa salariale AVS), la tassa sull'energia non esplica nel complesso effetti negativi di rilievo sulla base di calcolo dell'imposta federale diretta delle persone giuridiche. Questo perché in base al diritto in vigore la redistribuzione di tasse a una persona giuridica costituisce un ricavo, assoggettato all'imposta sull'utile, che deve essere esposto nel conto economico. Gli effetti negativi sull'imposta federale diretta dipendono dall'imponibilità dell'importo forfettario della redistribuzione a favore delle economie domestiche private.

9.3 Effetti diretti sui canali di redistribuzione

La redistribuzione di una parte dei proventi della tassa sull'energia per mezzo di una riduzione delle imposte consente di ridurre il (lieve) impatto negativo della tassa sul PIL. Occorre però porsi il problema dell'incidenza sul bilancio, non solo al momento dell'introduzione della tassa sull'energia ma anche a lungo termine. Riducendo un'imposta si crea una perdita del relativo gettito, che può aumentare più rapidamente rispetto alla quota dei proventi della tassa sull'energia impiegati per coprirlo. Il gettito dell'imposta federale diretta, ad esempio, cre-

¹¹⁰ Vedi cap. 6. In alcuni scenari, l'impatto sul PIL è positivo. Anche nel caso di un impatto negativo, esso è relativamente debole. Inoltre, nel calcolo non è stato preso in considerazione l'impatto positivo sull'innovazione.

¹¹¹ La tassa sull'energia è interamente assoggettata all'IVA, se l'energia è venduta direttamente in Svizzera a un consumatore o a un'impresa non assoggettata all'IVA, la parte dell'IVA dovuta sulla tassa sull'energia rimane nelle casse della Confederazione. I calcoli dell'Amministrazione federale delle contribuzioni mostrano che questo effetto diretto è piuttosto debole. Nel caso dello scenario POM, nel 2050 l'effetto sarà inferiore allo 0,1 % delle entrate dell'IVA. Se l'energia elettrica è venduta a un'impresa assoggettata all'IVA, la Confederazione beneficia dell'IVA sulla tassa sull'energia solo se il consumatore finale si trova in Svizzera e nella misura in cui la tassa sull'energia si ripercuote sul consumatore finale. La ripercussione della tassa ha un impatto sulla domanda che viene preso in considerazione nell'altro effetto, ossia l'impatto negativo sull'attività economica.

sce più rapidamente del PIL, mentre i proventi della tassa sull'energia cresceranno (o diminuiranno) di pari passo con il consumo energetico¹¹². Tuttavia, la crescita del consumo di energia tende a essere meno rapida rispetto alla crescita del PIL¹¹³. La Strategia energetica 2050, e in particolare la stessa tassa sull'energia, accentueranno probabilmente questo fenomeno. Durante la fase transitoria le aliquote della tassa sull'energia potrebbero aumentare gradualmente consentendo nello stesso periodo una parziale compensazione o addirittura una sovracompensazione dell'impatto esercitato sui proventi della tassa a seguito della diminuzione del consumo. A lungo termine, tuttavia, si presenterà il problema della neutralità di bilancio.

Questa neutralità di bilancio deve essere garantita a meno che non si tenga conto esplicitamente del fatto che un scostamento da essa è il prezzo da pagare per raggiungere gli obiettivi energetici e ambientali definiti dalla Strategia energetica 2050. Secondo lo scenario POM, nel 2050 la tassa sull'energia produrrebbe un gettito di circa 6 miliardi di franchi (poco più di 3 mia. fr. nel 2020). Supponendo che tale gettito sia redistribuito per metà sotto forma di diminuzione delle imposte, l'importo redistribuito equivarrebbe all'incirca al 5 per cento delle entrate attuali della Confederazione (le quali nel 2012 ammontavano a 63 mia. fr.) e quindi, considerata la crescita economica, a meno del 5 per cento delle entrate della Confederazione nel 2050¹¹⁴. Se i proventi della tassa sull'energia registrano una crescita meno rapida rispetto alle riduzioni d'imposta che devono compensare, con il passare del tempo si crea uno squilibrio, poiché il divario tra entrate e perdite da colmare diventa sempre maggiore¹¹⁵. Occorre quindi adottare le misure necessarie per evitare o limitare questo squilibrio budgetario. Se si adottasse, ad esempio, un sistema che a ogni diminuzione delle aliquote o delle imposte limita l'incidenza sul bilancio al 10 per cento degli importi redistribuiti, lo squilibrio si manterrebbe al di sotto dello 0,5 per cento delle entrate della Confederazione (sempre nello scenario che prevede la redistribuzione della metà dei proventi della tassa sull'energia). Un simile sistema può dunque rivelarsi utile, anche se è incompleto.

Questa parte si concentra su due canali che si prestano particolarmente come canali di redistribuzione: i contributi AVS (n. 9.2.4) e l'imposta federale diretta sul reddito delle persone fisiche (n. 9.2.5)¹¹⁶. La neutralità di bilancio è esaminata canale per canale nei numeri che seguono, mentre il numero 9.2.3 propone una soluzione che consentirebbe di garantire la neutralità di bilancio per tutti i canali, prevedendo un adeguamento della quota delle entrate della tassa sull'energia da destinare alla redistribuzione forfettaria.

¹¹² Se la tassa sull'energia è espressa per unità fisica (ad es. in centesimi al litro) senza indicizzarla all'inflazione, l'evoluzione dei suoi proventi si manterrà al di sotto di quella dei consumi energetici.

¹¹³ Dal 1975 i consumi energetici in Svizzera hanno registrato un aumento meno rapido rispetto al PIL. Vedi Consiglio federale (2013).

¹¹⁴ In uno scenario considerato da Ecoplan (2012, pag. 38) il PIL passa dai 543 miliardi del 2008 (valore reale, indice dei prezzi 2010) a 618 miliardi nel 2020 e a 801 miliardi nel 2050. Se le entrate della Confederazione aumentano nella stessa proporzione, nel 2050 i 6 miliardi di proventi previsti per la tassa sull'energia avranno meno peso sulle entrate della Confederazione in confronto al peso che avrebbero rispetto alle entrate attuali.

¹¹⁵ L'entità del deficit dipende dal tasso di crescita dei proventi della tassa sull'energia nonché dalla perdita e dalla durata di questa differenza di crescita. La durata in quanto tale dipende dalla causa di questa differenza di crescita. Se questa differenza è dovuta soltanto all'impatto della tassa sul consumo energetico, una volta che questo impatto si è completamente materializzato la differenza sui tassi di crescita dovrebbe annullarsi e l'incidenza sul bilancio non dovrebbe ulteriormente aggravarsi. Se invece vi sono altre ragioni che determinano una continua separazione tra il consumo energetico e le attività economiche, a lunghissimo termine la parte della perdita colmata con i proventi della tassa sull'energia potrebbe tendere ad annullarsi.

¹¹⁶ Qualora altre tasse o imposte fossero utilizzate come canale di redistribuzione, per queste tasse e imposte si porrebbe il problema della stabilità della neutralità di bilancio. In tal caso bisognerebbe esaminare se esistono soluzioni analoghe a quelle illustrate nel presente capitolo oppure se occorre cercare soluzioni specifiche.

9.3.1 Neutralità di bilancio mediante un adeguamento della parte destinata alla redistribuzione forfettaria

La soluzione più semplice consiste nel prelevare dai proventi della tassa sull'energia gli importi necessari a colmare le perdite nei canali di redistribuzione, riducendo la redistribuzione forfettaria in modo che la totalità degli importi redistribuiti (forfettariamente o mediante riduzione di imposte o tasse) corrisponda alla totalità dei proventi della tassa sull'energia.

All'inizio, la quota destinata alla redistribuzione forfettaria dovrebbe essere sovradimensionata per tenere in considerazione una futura riduzione. Infatti, per compensare l'impatto regressivo della tassa, è importante destinare alla redistribuzione forfettaria una parte sufficiente dei proventi della tassa sull'energia (vedi cap. 6).

Questa soluzione non può essere praticata se la separazione tra tasso di crescita dei proventi della tassa sull'energia e tasso di crescita della lacuna creata dalle riduzioni concesse su tasse o imposte, da colmare con i proventi della tassa, risulta essere transitoria (vedi nota 115). In effetti, se la separazione è permanente, la perdita da colmare crescerà sempre più rapidamente rispetto ai proventi della tassa sull'energia e quindi per garantire la neutralità di bilancio non basterà ridurre la quota destinata alla redistribuzione forfettaria.

9.3.2 Riduzione dei contributi AVS

Attualmente una parte dei proventi della tassa sul CO₂ è redistribuita alle imprese in funzione della loro massa salariale AVS. Questo canale è simile a una redistribuzione forfettaria alle imprese, mentre la redistribuzione pro capite alla popolazione passa attraverso una riduzione dei premi della cassa malati. A breve termine è improbabile che le imprese versino parte di questa redistribuzione ai dipendenti sotto forma di aumenti di salario. È probabile che la riduzione del costo globale del lavoro incentivi determinate imprese ad assumere personale. Tuttavia, c'è un rischio elevato che il ristorno non venga realmente considerato nelle decisioni di assunzione. A lungo andare, tuttavia, la diminuzione del costo del lavoro potrà essere integrata nelle decisioni di assunzione e indurre un aumento dell'occupazione. Questo fenomeno potrebbe determinare un aumento dei salari.

A differenza del sistema attuale, con la nuova soluzione la riduzione delle aliquote di contribuzione andrebbe a vantaggio non solo dei datori di lavoro, ma anche dei dipendenti e degli indipendenti e quindi produrrebbe un effetto di incentivazione più diretto¹¹⁷. Tuttavia, per garantire una neutralità di bilancio duratura a seguito della redistribuzione, conviene operare una riduzione dell'aliquota effettiva mantenendo l'aliquota di contribuzione stabilita dalla legge federale del 20 dicembre 1946 su l'assicurazione per la vecchiaia e per i superstiti (LAVS; RS 831.10). Le aliquote legali previste dalla LAVS non subirebbero dunque alcuna modifica. Il ristorno, e di conseguenza le aliquote effettive, sarebbero invece fissati in funzione del gettito della tassa sull'energia¹¹⁸. La differenza tra aliquota legale e aliquota effettiva potrebbe

¹¹⁷ I dipendenti che conseguono un reddito più elevato e quindi pagano importi più consistenti a titolo di contributi AVS trarrebbero maggiori benefici dal ristorno. Ma non tutti i proventi della tassa sull'energia sarebbero redistribuiti attraverso il canale dell'AVS o di altre tasse e imposte. In parte sarebbero redistribuiti in modo forfettario proprio per evitare un impatto regressivo sulla distribuzione dei redditi.

¹¹⁸ Per un sovvenzionamento di questo tipo bisognerebbe introdurre nel diritto fiscale una base legale che attribuisca al Consiglio federale la competenza di ridefinire di volta in volta il sovvenzionamento accordato.

variare di anno in anno. In linea di principio, l'aliquota di contribuzione non dovrebbe subire forti variazioni da un anno all'altro, poiché il divario tra l'evoluzione dei contributi AVS e l'evoluzione dei proventi della tassa sull'energia dovrebbe avvenire solo gradualmente.

L'intenzione è procedere alla redistribuzione in funzione dei proventi della tassa sull'energia piuttosto che impegnarsi in modo duraturo con una riduzione delle aliquote: lo Stato redistribuisce ciò che possiede, anziché creare una lacuna permanente che potrebbe risultare difficile da colmare. Questa soluzione consentirebbe di garantire in modo duraturo la neutralità di bilancio¹¹⁹.

Un sistema di compensazione per il sovvenzionamento dei contributi dovrebbe anche poter tenere in considerazione le fluttuazioni e permettere di garantire una certa stabilità delle aliquote di contribuzione effettive (ad es. attraverso la costituzione di riserve).

L'aliquota effettiva dovrebbe essere notificata in anticipo. Lo scopo consiste infatti nel fare in modo che i beneficiari ne tengano conto nelle scelte relative all'offerta e alla domanda di lavoro. In pratica, le aliquote effettive per un anno potrebbero essere fissate in base ai proventi ricavati in precedenza dalla tassa sull'energia. Per quanto riguarda la determinazione dell'intervallo tra il prelievo della tassa e la sua redistribuzione, occorre considerare al tempo stesso l'interesse a limitare l'ampiezza dello sfasamento e le esigenze del processo amministrativo.

Una questione alla quale è difficile trovare una risposta empirica è quella di chiarire in che misura la volatilità potenziale dell'aliquota effettiva possa affievolire l'impatto di incentivazione della redistribuzione e quindi l'obiettivo del canale di distribuzione adottato.

Gli assicurati e i loro datori di lavoro pagherebbero i contributi all'aliquota effettiva. La differenza tra i contributi effettivamente versati al Fondo AVS e i contributi che il Fondo avrebbe ricevuto secondo l'aliquota legale sarebbe compensata con i proventi della tassa sull'energia. Dal punto di vista amministrativo, si tratta di una soluzione facile da attuare.

9.3.3 Riduzione dell'imposta federale diretta per le persone fisiche

Una riduzione dell'imposta federale diretta si ripercuoterebbe anche sui Cantoni, ai quali spetta il 17 per cento dei proventi dell'imposta¹²⁰. Nel presente capitolo sono illustrate tre varianti di soluzione per la redistribuzione attraverso il canale dell'imposta federale diretta sul

¹¹⁹ Sotto il profilo strutturale, per l'AVS la redistribuzione manterrebbe sicuramente la neutralità di bilancio. Tuttavia, potrebbe esercitare un lieve impatto sulle finanze federali. Infatti, l'importo redistribuito al fondo AVS è calibrato sui proventi della tassa. Questo impatto sarebbe tanto più importante quanto più lungo l'intervallo tra il prelievo e la distribuzione, ma si manterrebbe comunque entro proporzioni limitate: si tratta soltanto di uno sfasamento cronologico. Per di più, tale effetto si verificherebbe in senso inverso durante la fase di crescita dell'aliquota della tassa sull'energia. L'impatto dello sfasamento sarebbe particolarmente evidente al momento dell'introduzione della tassa: nel primo anno la popolazione e le imprese sarebbero tassate ma riceverebbero la parte redistribuita (attraverso il canale dell'AVS o attraverso altre tasse o imposte) soltanto con un ritardo corrispondente a questo sfasamento.

¹²⁰ La discussione è incentrata sulla Confederazione e sui Cantoni, ma riguarda anche tutti gli altri soggetti che ricevono una determinata percentuale delle entrate dell'imposta federale diretta, tra cui il fondo infrastrutturale che concorre al finanziamento dell'infrastruttura ferroviaria, al quale è destinato il 2 per cento delle entrate dell'imposta federale diretta sulle persone fisiche.

reddito delle persone fisiche¹²¹.

Adeguamento periodico

L'idea è essenzialmente uguale a quella già discussa per la redistribuzione attraverso l'AVS: lo Stato redistribuisce ciò che possiede, anziché impegnarsi a coprire una lacuna con risorse di cui potrebbe non disporre. L'aliquota dell'imposta federale diretta sarebbe fissata facendo in modo che la lacuna creatasi a livello di gettito corrisponda alla quota dei proventi della tassa sull'energia da destinare alla redistribuzione attraverso questo canale. A differenza di quanto previsto per il canale AVS, le aliquote legali dell'imposta federale diretta potrebbero essere direttamente adeguate, evitando di distinguere tra aliquota legale e aliquota effettiva¹²². In effetti, la legge federale del 14 dicembre 1990 sull'imposta federale diretta (LIFD; RS 642.11) viene comunque adeguata praticamente ogni anno a livello di ordinanza per compensare la progressione a freddo.

Concretamente, all'inizio le aliquote dell'imposta federale diretta diminuirebbero, ma in seguito, quando i proventi della tassa sull'energia registrano un tasso di crescita inferiore a quello dei proventi dell'imposta federale diretta (situazione che non dovrebbe verificarsi durante il periodo transitorio se l'aliquota della tassa sull'energia aumenterà con sufficiente rapidità), le aliquote risalirebbero gradualmente per avvicinarsi ai livelli che occuperebbero se l'imposta non fosse stata scelta come canale di redistribuzione. In quale misura abbia luogo questo avvicinamento, dipende dall'ampiezza e dalla durata della differenza di crescita tra i proventi della tassa sull'energia e i proventi dell'imposta federale diretta.

L'assenza di incidenze sul bilancio sarebbe così garantita in modo duraturo¹²³. La lacuna nei proventi dell'imposta federale diretta sarebbe globalmente compensata dai proventi della tassa sull'energia. I Cantoni sopporterebbero il 17 per cento di questa lacuna e in contropartita beneficerebbero di una compensazione ricevendo il 17 per cento dei proventi della tassa sull'energia, redistribuito attraverso il canale dell'imposta federale diretta.

L'aliquota sarebbe notificata anticipatamente per consentirle di avere un impatto sulle scelte dei contribuenti: in autunno potrebbe essere fissata l'aliquota per l'anno successivo o per un successivo periodo pluriennale¹²⁴. Il problema più grande consiste nel definire in quale misura la riduzione d'imposta dovrebbe essere considerata transitoria, in quale misura si ridurrebbe l'impatto sulle scelte dei contribuenti e in quale misura il problema potrebbe essere gestito con un conto di compensazione che consenta di livellare l'andamento delle aliquote

¹²¹ Una diminuzione dell'imposta federale diretta avrebbe un impatto positivo sull'economia nazionale e quindi anche sul substrato fiscale dell'imposta stessa. Questo impatto compenserebbe in parte le perdite di gettito dovute alla diminuzione dell'aliquota. Per semplificare, questa parziale compensazione non è stata considerata nella dissertazione presentata in questo capitolo e quindi la difficoltà di garantire la neutralità di bilancio può essere stata sopravvalutata.

¹²² I contribuenti sono tassati ad aliquote diverse secondo la classe di reddito. L'idea consisterebbe nel ridurre tutte queste aliquote nella stessa proporzione. Occorre peraltro tener presente che interverrebbe anche una redistribuzione pro capite per evitare che la riforma eserciti un impatto regressivo sulla distribuzione dei redditi.

¹²³ Se i proventi della tassa sull'energia tendessero a diminuire, tuttavia, questa soluzione potrebbe avere un limitato impatto negativo sulle finanze pubbliche a causa dello sfasamento cronologico tra la riscossione dei proventi della tassa sull'energia e la loro redistribuzione. Del resto, il calcolo della diminuzione dell'aliquota fiscale per un ammanco di un determinato importo è soggetto a errori di previsione legati alle incertezze sui futuri redditi imponibili. Questo effetto dovrebbe però mantenersi entro modeste proporzioni.

¹²⁴ La redistribuzione avverrebbe ex post: per salvaguardare la neutralità di bilancio, essa riguarderebbe i proventi dell'anno precedente. Ma per i contribuenti la redistribuzione avverrebbe ex ante, poiché l'aliquota fiscale sarebbe comunicata prima dell'inizio dell'anno, in modo da incoraggiarli a lavorare e a investire.

d'imposta. Questa forma di redistribuzione non avrebbe senso se dovesse disperdere in larga misura l'impatto d'incentivazione.

Aumento della quota spettante ai Cantoni

Un'altra soluzione potrebbe consistere nel compensare la diminuzione dell'aliquota d'imposta per i Cantoni mediante un adeguamento unico che porterebbe la quota a loro spettante al di sopra dell'attuale 17 per cento. Supponiamo che l'aliquota dell'imposta federale diretta sia ridotta in una certa misura per redistribuire una parte dei proventi della tassa sull'energia. Aumentando la quota dei Cantoni nella stessa misura, l'importo che questi riceverebbero corrisponderebbe a quello che avrebbero ricevuto se l'imposta federale diretta non fosse stata scelta come canale di redistribuzione. La riforma non avrebbe incidenza sui Cantoni né al momento della sua introduzione né in seguito. Infatti, anche se la base fiscale aumentasse per motivi indipendenti dalla tassa sull'energia, le entrate dei Cantoni rimarrebbero comunque le stesse rispetto a quelle che avrebbero incassato se l'imposta federale diretta non fosse stata scelta come canale di redistribuzione¹²⁵. I Cantoni conseguirebbero una neutralità di bilancio a spese della Confederazione, che dovrebbe sostenere da sola le eventuali perdite.

Adeguamento unico con pari rischi per la Confederazione e i Cantoni

Questa variante è intesa a evitare un adeguamento periodico. Inoltre, la Confederazione non deve assumersi tutti i rischi da sola. Dopo la fase transitoria dell'aumento progressivo della tassa sull'energia, la riduzione dell'aliquota dell'imposta federale diretta sarebbe calibrata in funzione del gettito a lungo termine della nuova tassa. La possibile riduzione della base della tassa sull'energia sarebbe quindi presa in considerazione sin dall'inizio. Nel periodo in cui il gettito della tassa sull'energia diminuisce, si registrerebbe un'eccedenza di cui bisognerebbe prevedere la destinazione, la quale potrebbe consistere, ad esempio, in una riduzione del debito o in una redistribuzione pro capite. Se le previsioni si rivelassero corrette, a lungo termine il bilancio sarebbe in parità. Se risultassero errate, non sarebbe più garantita la neutralità di bilancio. I Cantoni riceverebbero come finora il 17 per cento del gettito dell'imposta federale diretta più il 17 per cento della quota di proventi della tassa sull'energia che sarebbe ridistribuita attraverso il canale dell'imposta federale diretta. La Confederazione e i Cantoni sosterebbero pertanto lo stesso rischio della mancata neutralità di bilancio, ciascuno in proporzione alle rispettive quote del gettito dell'imposta federale diretta.

¹²⁵ In termini matematici, l'importo che i Cantoni ricevono è determinato applicando la formula seguente: substrato fiscale * aliquota d'imposta * quota dei Cantoni. Se il risultato del prodotto tra l'aliquota fiscale e la quota dei Cantoni è mantenuto costante per compensare la diminuzione dell'aliquota, le entrate dei Cantoni varieranno con il variare del substrato fiscale, ma non saranno diverse rispetto ai livelli che raggiungerebbero se l'imposta federale diretta non fosse scelta come canale di redistribuzione. L'impatto di una diminuzione dell'aliquota dell'imposta federale diretta sul substrato fiscale di un Cantone non è considerato nella presente analisi (vedi nota a piè di pagina 121). Se la nuova quota spettante ai Cantoni è calcolata senza considerare questo effetto, la redistribuzione attraverso il canale dell'imposta federale diretta risulterà vantaggiosa per i Cantoni. È senz'altro possibile calcolare la nuova quota spettante ai Cantoni tenendo conto di questo effetto e quindi facendo in modo che la redistribuzione non abbia incidenze sui Cantoni, ma per effettuare questo calcolo è necessario poter quantificare la reazione del substrato fiscale a una diminuzione dell'aliquota d'imposta.

10 Ripercussioni per la Confederazione e i Cantoni

10.1 Ripercussioni per la Confederazione

Il potenziale delle entrate di una tassa sull'energia dipende da quando, in quali fasi, con quali aliquote e su quali vettori energetici questa viene introdotta. Dal punto di vista degli importi, le ripercussioni della variante 2 dovrebbero all'incirca rientrare nell'ambito dello scenario POM simulato da Ecoplan. Secondo questo scenario (Ecoplan 2012), inizialmente (2020) le entrate della tassa sull'energia ammonterebbero in termini reali a 3 miliardi di franchi e nel 2050 al massimo a 6 miliardi di franchi, pari allo 0,8 per cento del prodotto interno lordo.

Neutralità di bilancio

Il sistema di incentivazione non deve incidere sul bilancio. In un periodo transitorio una parte dei proventi è impiegata per promuovere misure nei settori dell'efficienza energetica e delle energie rinnovabili (sostituzione della tassa sul CO₂ e RIC). A seconda della variante, le rimanenti entrate sono ridistribuite alla popolazione e alle imprese. Se l'importo della tassa raggiunge un determinato valore, la compensazione può avvenire tramite la riduzione di imposte e tasse.

Nell'elaborazione della tassa sull'energia è inoltre necessario tenere conto della neutralità di bilancio tramite l'aumento graduale delle aliquote. Nella fase iniziale il gettito della tassa sull'energia dovrebbe aumentare in modo adeguato e, in seguito all'adozione di una base di calcolo crescente, si dovrebbe giungere a un periodo in cui esso è tendenzialmente costante. L'aumento graduale della tassa sull'energia e le corrispondenti riduzioni di imposte e tasse sono fissati e comunicati in anticipo. L'importo e il percorso della tassa sull'energia sono determinati in base agli obiettivi della politica energetica e climatica. La determinazione anticipata dei singoli aumenti della tassa e delle corrispondenti riduzioni di imposte e tasse può fornire agli operatori economici una maggiore sicurezza nella pianificazione¹²⁶. Se a lungo termine si otterrà un forte effetto di incentivazione, il gettito della tassa sull'energia diminuirà.

In linea di massima, la tassa sull'energia è finalizzata a generare un effetto di incentivazione. Tuttavia, per la conseguente diminuzione dei proventi della tassa sull'energia, occorrerà tenere conto della neutralità di bilancio. La variante 1 prevede quale unico tipo di impiego la redistribuzione alla popolazione e alle imprese. Se il gettito della tassa sull'energia diminuisce, si riduce anche l'importo redistribuito alle imprese e alla popolazione. In quest'ottica la garanzia della neutralità di bilancio non dovrebbe presentare problemi. A medio fino a lungo termine la variante 2 prevede, oltre a una quota di redistribuzione alle economie domestiche private e alle imprese anche riduzioni di imposte e tasse. La diminuzione del gettito della tassa sull'energia provocherebbe pertanto un disavanzo nel bilancio federale. Le possibilità di compensazione sono diverse (vedi cap. 9.3). In primo piano esiste la possibilità di non modificare le riduzioni di imposte e tasse e di procedere all'adeguamento della redistribuzione alle economie domestiche private e alle imprese. L'importo redistribuito sarebbe diminuito proporzionalmente alla riduzione del gettito della tassa sull'energia.

¹²⁶ Le previsioni a lungo termine consentono di stimare il consumo di energia e, di conseguenza, il gettito della tassa sull'energia.

La neutralità di bilancio deve essere considerata non solo a lungo, ma anche a breve termine. Se la redistribuzione alle economie domestiche e alle imprese viene posticipata nel tempo, ovvero solo quando si conoscono i proventi della tassa sull'energia, non vi sono ripercussioni dirette sul bilancio federale. Se la redistribuzione avviene «contemporaneamente» sussiste invece un rischio di previsione. Tuttavia, per la Confederazione è possibile garantire facilmente la neutralità di bilancio, in quanto la differenza dell'anno precedente viene considerata nell'anno successivo al momento della determinazione dell'importo da redistribuire. In caso di riduzioni di imposte e tasse la garanzia della neutralità di bilancio è invece più onerosa anche a breve termine. Per poter stabilire la portata delle riduzioni di imposte e tasse, non devono essere stimate solo le entrate provenienti dalla tassa sull'energia, ma anche le diminuzioni delle entrate connesse con tali riduzioni. Questa problematica viene trattata nel capitolo 9.

Dall'effetto di incentivazione indotto dall'onere sull'energia risultano ripercussioni indirette sull'esistente substrato fiscale¹²⁷. Rivestono particolare interesse le ripercussioni di una tassa sull'energia gravante l'imposta sugli oli minerali, poiché quest'ultima rappresenta lo strumento di finanziamento principale per l'infrastruttura stradale. Se a causa dell'effetto di incentivazione si consumano meno carburanti, è contemporaneamente interessato anche il substrato del finanziamento delle strade¹²⁸. In questo ambito occorre prendere in considerazione il turismo del pieno, in quanto ad esso è attualmente riconducibile una parte significativa delle entrate dell'imposta sugli oli minerali e che reagisce in modo molto sensibile alla variazione dei prezzi tra la Svizzera e l'estero. Questa evoluzione può essere controbilanciata da un aumento unico al momento dell'introduzione della tassa sull'energia (2020) oppure da un adeguamento periodico dell'imposta sugli oli minerali. In tal modo può essere influenzato l'importo autorizzato della tassa sul traffico pesante commisurata alle prestazioni (TTPCP) e quindi anche l'importo dei contributi al fondo per il finanziamento dei progetti d'infrastruttura dei trasporti pubblici. Per una discussione approfondita in merito si vedano i numeri 9.1 e 9.2.

Ripercussioni sull'aliquota fiscale e la quota d'incidenza della spesa pubblica

Se il gettito della tassa sull'energia è redistribuito alla popolazione tramite le casse malati (pro capite) e alle imprese tramite le casse di compensazione AVS (in funzione della massa salariale), aumenta in misura corrispondente anche l'aliquota fiscale e la quota d'incidenza della spesa pubblica. Qualora la redistribuzione pro capite alla popolazione avvenisse invece tramite crediti d'imposta o assegni per il credito d'imposta, le ripercussioni sull'aliquota fiscale e sulla quota d'incidenza della spesa pubblica dipenderebbero dal fatto che i crediti o gli assegni per il credito d'imposta siano inclusi come minori entrate oppure come uscite della Confederazione. Nel primo caso le quote rimangono invariate, nel secondo caso aumentano in modo adeguato.

L'aliquota fiscale e la quota d'incidenza della spesa pubblica rimangono invariate se il gettito della tassa sull'energia è completamente compensato dalla riduzione dell'imposta federale

¹²⁷ Se un sistema di incentivazione innesca una spinta di crescita e innovazione dinamica, si potrebbero avere effetti positivi (indiretti) anche sulle entrate fiscali.

¹²⁸ D'altronde, questo può ripercuotersi indirettamente anche su altri strumenti intesi a ridurre il consumo energetico, come ad esempio sulle prescrizioni sulle emissioni applicabili alle automobili di nuova immatricolazione e agli autoveicoli leggeri.

diretta delle persone fisiche e giuridiche, dell'imposta sul valore aggiunto o dei contributi AVS/AD.

Costi di esecuzione

I costi di esecuzione di un sistema di incentivazione sono più bassi rispetto ad altri provvedimenti intesi a ridurre il consumo di energia. La riscossione e la restituzione della tassa sull'energia possono essere effettuate dall'Amministrazione federale delle dogane (AFD). Per i combustibili e i carburanti fossili questo sarebbe possibile, senza ingenti oneri supplementari, tramite i canali che l'AFD già dispone per la riscossione dell'imposta sugli oli minerali. La riscossione della tassa sull'energia elettrica può avvenire tramite l'esistente base di dati del supplemento di rete secondo la LEn¹²⁹. L'esecuzione della tassa sull'energia si baserebbe su strumenti già esistenti e comporterebbe un limitato onere amministrativo supplementare. La redistribuzione verrebbe effettuata, analogamente all'attuale tassa CO₂ sui combustibili, senza onere supplementare tramite le casse malati/di compensazione AVS oppure sotto forma di crediti d'imposta tramite gli Uffici cantonali delle contribuzioni. Per tali uffici, in particolare nella fase introduttiva, questo comporterebbe un certo onere supplementare. La compensazione del gettito della tassa sull'energia tramite le riduzioni di imposte e tasse comporterebbe un esiguo onere amministrativo supplementare. I costi di esecuzione per l'esenzione di imprese con un elevato consumo energetico e con elevate emissioni di gas serra, esposte alla concorrenza internazionale, possono variare in base alla loro impostazione. Nel numero 5.2.4 si trova una prima valutazione dei costi di esecuzione in base alle esperienze attuali.

10.2 Ripercussioni per i Cantoni

In linea di massima, i Cantoni non sono direttamente interessati dall'introduzione di un sistema di incentivazione, poiché la tassa sull'energia è una tassa nazionale e la compensazione avviene tramite l'abbassamento di imposte che rientrano nella competenza della Confederazione. Anche la redistribuzione delle entrate tramite le casse malati o le casse di compensazione non riguarda i Cantoni. L'imposta federale diretta delle persone fisiche e giuridiche viene tuttavia riscossa dai Cantoni a favore della Confederazione e la quota cantonale ammonta al 17 per cento delle entrate dell'imposta federale diretta. Con la riduzione dell'imposta federale diretta delle persone fisiche o giuridiche, la quota cantonale si riduce in modo corrispondente. Esistono tre possibilità per rimediare a questa problematica: procedere a un adeguamento periodico, aumentare la quota dei Cantoni o procedere a un adeguamento unico. In quest'ultimo caso il rischio della diminuzione delle entrate è sopportato sia dalla Confederazione sia dai Cantoni. Per una discussione approfondita riguardo alle possibilità di compensazione si veda il numero 9.2.5.

Se la redistribuzione delle entrate della tassa sull'energia avviene tramite crediti d'imposta o assegni per il credito d'imposta concessi attraverso l'imposta federale diretta delle persone fisiche o l'imposta cantonale sul reddito (analogamente alla restituzione dell'imposta preventiva), questi provvedimenti dovrebbero essere adottati dalle autorità fiscali cantonali. Una situazione simile comporta, soprattutto al momento dell'introduzione, per tali autorità un certo

¹²⁹ Se sull'energia elettrica dovesse essere riscossa una tassa differenziata in base al suo metodo di produzione, bisognerebbe tenere conto di un onere supplementare.

onere supplementare. La determinazione degli aventi diritto alla restituzione risulterebbe particolarmente onerosa a livello tecnico e organizzativo (vedi n. 6.2.1). I crediti d'imposta e o gli assegni per il credito d'imposta riguardanti l'imposta federale diretta delle persone fisiche ridurrebbero la quota dell'imposta federale diretta per la Confederazione. La quota cantonale non sarebbe invece interessata.

Le ripercussioni indirette per i Cantoni riguardano, come per la Confederazione, l'esistente substrato fiscale. La quota cantonale ammonta pertanto a un terzo del prodotto netto della TTPCP e al 10 per cento delle risorse a destinazione vincolata per la circolazione stradale (vedi cap. 9). Queste ultime sono alimentate in particolare dall'imposta sugli oli minerali e dal supplemento fiscale sugli oli minerali.

11 Ripercussioni sull'economia nazionale

Diversi studi internazionali hanno concluso che attraverso un aumento dell'imposizione dell'energia in combinazione con la redistribuzione dei proventi della tassa sull'energia si possono ottenere effetti ambientali positivi e minori conseguenze negative per l'economia e ci si può attendere in linea di principio un aumento dell'occupazione (vedi n. 4.1.6 e Patuelli et al. 2005). Le esperienze europee raccolte finora mostrano che un aumento dell'imposizione dell'energia in combinazione con una riduzione dei costi del lavoro sotto forma di contributi alle assicurazioni sociali, comportano un aumento dell'occupazione. Questi risultati emergono in diversi Paesi, come ad esempio in Danimarca, Germania, Norvegia e Svezia (vedi n. 4.1.6 e IEEP 2013b, pag. 20 segg., pag. 45 segg., pag. 77 segg., pag. 85 segg.). L'esperienza dimostra anche che un incremento dell'imposizione dell'energia può avere ripercussioni positive sull'innovazione e sulla competitività (Infras 2007, European Environmental Agency 2011). Le conseguenze per l'economia nazionale svizzera di un sistema di incentivazione sono state stimate in base a un modello di equilibrio generale (Ecoplan 2012 e 2013). Le priorità principali dell'analisi sono le ripercussioni sull'efficienza economica, sulla distribuzione del reddito e sulla struttura dei settori. Gli studi sono stati effettuati in base delle differenti varianti di redistribuzione dei proventi della tassa sull'energia. I risultati dello studio Ecoplan (2012 e 2013) si integrano perfettamente nella letteratura specializzata internazionale.

In seguito saranno presentati brevemente i principali risultati dei lavori di Ecoplan (2012 e 2013). Infine, si tenta di stimare a grandi linee le ripercussioni sull'economia nazionale delle due varianti presentate nel capitolo 7.

11.1 Ripercussioni sull'economia in generale

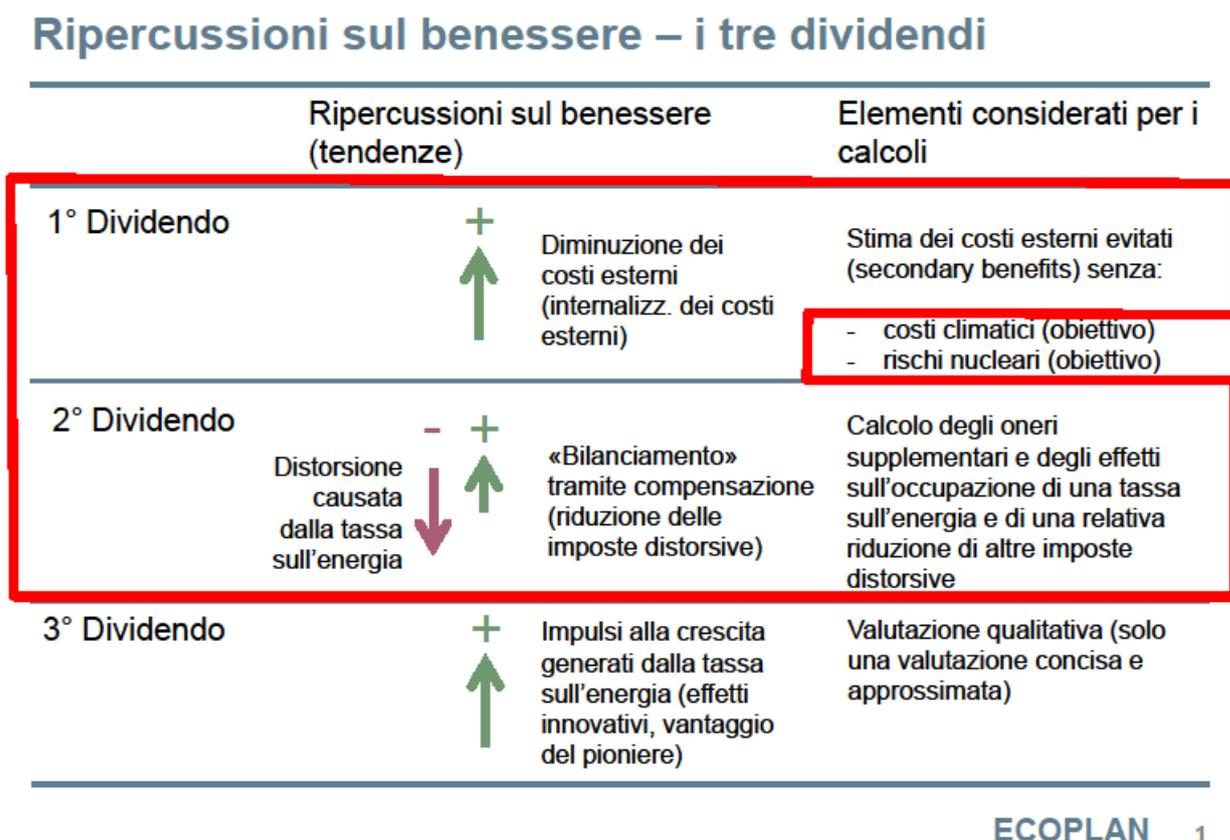
Un sistema di incentivazione che prevede una tassa sull'energia e nel contempo una redistribuzione delle entrate può perseguire tre obiettivi: oltre a benefici in termini di benessere consecutivi a un miglioramento della qualità dell'ambiente (primo dividendo) si intende raggiungere come secondo dividendo un marcato incremento del benessere riducendo o sopprimendo le imposte distorsive con il gettito della tassa sull'energia. Pertanto, questo secondo dividendo è tanto più raggiunto quanto più distorsive sono le imposte o le tasse ridotte. Un trasferimento dell'onere fiscale dalle imposte/tasse distorte sui fattori «lavoro» e «capitale» alle tasse sull'energia può comportare a determinate condizioni benefici in termini di benessere e occupazione senza ridurre le entrate dello Stato. Inoltre, si potrebbe avere anche un terzo dividendo nella forma di un'accresciuta capacità di innovazione e un conseguente vantaggio competitivo internazionale.

Limitazioni del modello di analisi di Ecoplan - dividendi attesi e considerati

Le ripercussioni sull'economia nazionale, stimate con il modello di equilibrio per la Svizzera, sono limitate a una parte del primo e secondo dividendo (vedi Figura). Per quanto riguarda il primo dividendo, sono stati inclusi e stimati nel modello i benefici in termini di benessere che derivano da un minore inquinamento atmosferico nonché da minori incidenti e rumori, ovvero

i cosiddetti benefici secondari. L'obiettivo di evitare danni climatici e rischi nucleari con il sistema di incentivazione è invece molto difficile da quantificare. Pertanto, i benefici in termine di benessere che ne risultano non sono stati considerati nel modello. Poiché gli effetti dinamici sull'innovazione e sulla crescita non possono essere illustrati, il terzo dividendo non è compreso nello studio di simulazione.

Figura 2: Limitazione del modello di analisi



Fonte: Ecoplan 2012, pag. 29.

Ipotesi di modello centrale

Lo studio di Ecoplan si basa sugli scenari calcolati da Prognos relativi alla domanda e all'offerta di energia 2000–2050 (Energieperspektiven 2050). Lo scenario di riferimento «status quo» si basa sull'ipotesi che tutti gli strumenti, misure, leggi ecc. della politica energetica attualmente in vigore saranno portati avanti fino al 2050, che non saranno costruite nuove centrali e che rispetto ad oggi, il comportamento energetico rimarrà sostanzialmente invariato. Si crea un progresso tecnologicamente esogeno (Ecoplan 2012, pag. 36 segg.).

Nel modello, gli obiettivi di riduzione si basano sulle prospettive energetiche 2035 dell'Ufficio federale dell'energia. La presente analisi si concentra sullo scenario POM e sul confronto con il mantenimento dello status quo (evoluzione di riferimento WWB; vedi n. 3.1 e Ecoplan 2012, pag. 37). Di conseguenza, lo scenario di riferimento riveste una importanza fondamentale. I cambiamenti nell'impostazione dello scenario di riferimento incidono sostanzialmente sui risultati del modello.

Sul versante delle tasse si presume semplicemente che per conseguire gli obiettivi di riduzione si introduca una tassa sull'energia sulle emissioni di CO₂ di combustibili e carburanti fossili e una tassa sul contenuto energetico dell'energia elettrica. Inoltre, si presume l'adesione della Svizzera all'EU ETS. Di conseguenza, i settori dell'EU ETS sono esonerati dalla tassa (Ecoplan 2012, pag. 146). Le ripercussioni di un'estensione della deroga saranno illustrate al numero 5.2.2.

Varianti di redistribuzione esaminate

Nel quadro del mandato di verifica sono state esaminate diverse varianti di redistribuzione. Oltre a una redistribuzione alle economie domestiche e alle imprese sono state considerate riduzioni di imposte (imposta sul valore aggiunto, imposta federale diretta delle persone giuridiche, imposta federale diretta delle persone fisiche) e riduzioni dei contributi alle assicurazioni sociali (contributi AVS, contributi AD). Oltre a queste varianti «pure» di riduzioni delle imposte e tasse, sono state elaborate diverse combinazioni della variante principale. L'obiettivo è raggiungere un rapporto possibilmente equilibrato tra efficienza economica e neutralità della distribuzione.

Risultati della simulazione

La tabella 10 illustra l'ammontare della tassa sull'energia e il rispettivo gettito, calcolati sulla base del modello di Ecoplan. Come si può notare, la Confederazione dispone di un gettito che varia da 3,3 (2020) a 5,9 miliardi di franchi (2050). Nel 2050 i proventi dalle tasse sull'energia ammontano approssimativamente allo 0,8 per cento del PIL¹³⁰.

Tabella 10: Ammontare della tassa e gettito della tassa sull'energia

	Scenario POM	
	2020	2050
Tassa sull'energia sulle emissioni di CO ₂ di combustibili e carburanti fossili in CHF/t CO ₂ (dati reali, prezzo di base 2008)		
A seconda della variante di redistribuzione	60-70	210
Tassa sull'energia sul tenore energetico dell'energia elettrica (supplemento sul prezzo dell'elettricità in %)		
A seconda della variante di redistribuzione	11	21-22
Entrate dalla tassa sull'energia di combustibili e carburanti e dalla tassa sull'energia elettrica in miliardi di CHF all'anno (dati reali, prezzo di base 2008)		
A seconda della variante di redistribuzione	3,3-3,4	5,8-5,9

Fonte: Ecoplan 2012, n. 4.1 e 5.1, compilazione interna

Le ripercussioni economiche sono misurate mediante il benessere economico generale, il PIL e l'occupazione. I risultati sono riassunti nella tabella 11; quelli dettagliati sono esposti al numero 6.2 e sono illustrati nella Tabella A 1 dell'Allegato 2.

¹³⁰ Le entrate totali della Confederazione ammontano attualmente a oltre il 10 % del PIL.

Tabella 11: Ripercussioni sull'economia in generale di un sistema di incentivazione nell'anno 2050

Scostamento in % dal livello dello scenario di riferimento WWB	Scenario POM
Benessere (compresi i benefici secondari)	
A seconda della variante di redistribuzione	0,0 fino a 0,3
Prodotto interno lordo (PIL)	
A seconda della variante di redistribuzione	-0,6 fino a 0,2
Occupazione	
A seconda della variante di redistribuzione	-0,4 fino a 0,6

Fonte: Ecoplan 2012, n.4.4 e 5.3, compilazione interna

Complessivamente gli effetti generali sull'economia di un sistema di incentivazione sono relativamente moderati. I risultati sono compresi tra il -0,6 e il +0,6 per cento. Questi valori corrispondono tuttavia a scostamenti dallo scenario WWB nell'anno 2050 e non a cambiamenti annuali relativi alla crescita, al benessere e all'occupazione. In nessuna delle varianti di redistribuzione esaminate si registrano perdite in termini di benessere. Per quanto riguarda la crescita economica esistono varianti di redistribuzione con perdite esigue. Anche nel caso delle varianti di redistribuzione più «inefficienti» si prevedono cali della crescita con valori pari soltanto allo 0,02 per cento che fino al 2050 si accumulano al massimo fino al -0,6 per cento. Per quanto riguarda le ripercussioni sull'occupazione, secondo lo studio si devono attendere perdite o utili esigui a seconda della variante di redistribuzione. Occorre sottolineare nuovamente che gli effetti illustrati non comprendono gran parte del primo dividendo né l'intero terzo dividendo.

11.2 Effetti della distribuzione

Ripercussioni sulla distribuzione dei proventi

Gli effetti della distribuzione del sistema di incentivazione sono illustrati in base a diversi gruppi di economie domestiche, suddivisi a loro volta in base a criteri socioeconomici (Eco-plan 2012, n. 4.4 e 5.3). Nella distribuzione, le differenze tra le varianti di redistribuzione sono maggiori rispetto alle differenze nell'efficienza economica. Nel numero 6.2 sono discussi i risultati del modello, differenziati a seconda del singolo canale di redistribuzione e sono comparati nel numero 6.3. Nell'Allegato 2 è presentata una panoramica riassuntiva degli effetti della distribuzione di tutti i canali di redistribuzione analizzati.

Tutte le riduzioni delle imposte e delle tasse presentano effetti di distribuzione regressivi più o meno forti. Solamente la redistribuzione alle economie domestiche mostra un effetto progressivo. Un sistema di incentivazione che deve essere impostato in modo possibilmente neutrale deve di conseguenza comprendere un margine di redistribuzione pro capite alle economie domestiche private. Ne risulta un conflitto di obiettivi tra efficienza economica e «neutralità della distribuzione», nel senso che maggiore è l'efficienza economica tanto più regressivo è l'effetto della distribuzione.

Ripercussioni sulle regioni periferiche

Gli effetti della distribuzione sono stati esaminati anche in modo differenziato per le economie domestiche situate nelle regioni periferiche, negli agglomerati e nei centri urbani. In base alle valutazioni dei rilevamenti dei bilanci delle economie domestiche, effettuati dall'Ufficio federale di statistica per gli anni 2007-2009, secondo Ecoplan (2012) non si registra alcun svantaggio sistematico nelle regioni periferiche. È vero che le economie domestiche situate nelle zone rurali presentano un consumo di carburante maggiore rispetto a quelle situate nelle città o negli agglomerati, per contro registrano un consumo inferiore di gas e olio da riscaldamento.

Ripercussione sui settori

L'analisi delle ripercussioni sui settori mostra chiari effetti strutturali su un minor numero di prodotti/processi di produzione con un'elevata emissione di CO₂ e un elevato consumo di energia elettrica (Ecoplan 2012, n. 4.3). Nel quadro di un sistema di incentivazione, questi cambiamenti strutturali sono auspicati. Rapportati al valore di produzione, i settori con un'elevata emissione di CO₂ e un elevato consumo di energia elettrica subiscono una perdita maggiore rispetto allo scenario di riferimento. Le perdite sono subite anche dai settori dell'EU ETS esonerati dalla tassa. Questo è tra l'altro riconducibile a prezzi delle prestazioni anticipate più elevati e alle perdite delle esportazioni. Il settore chimico rappresenta un'eccezione. Un calo della produzione è atteso nei settori tessile, metallurgico e automobilistico.

Beneficerebbero dell'estensione della deroga i settori che all'origine non erano esonerati (Ecoplan 2013, pag. 8 segg.). Per contro, i settori non esonerati dovrebbero sostenere tasse sull'energia più elevate, affinché possano essere ancora raggiunti gli obiettivi di riduzione. Nello studio viene anche rivelato che un'estensione può avere effetti controproducenti. Ciò si verifica se tramite una tassa sull'energia più elevata vengono rincarate le prestazioni anticipate per un settore esonerato sin dall'inizio (Ecoplan 2013, pag. 9).

Il cambiamento della struttura del settore è riconducibile primariamente all'impostazione della tassa sull'energia e alle deroghe. Il tipo di redistribuzione dei proventi della tassa sull'energia è meno importante. Nel caso di una riduzione significativa dell'imposta federale diretta delle persone giuridiche, soltanto l'industria chimica potrebbe beneficiare della variante di redistribuzione scelta (Ecoplan 2012, pag. 70).

11.3 Ripercussioni delle varianti sull'economia nazionale

I risultati di Ecoplan si basano sull'ipotesi che per raggiungere gli obiettivi dello scenario POM si introduca una tassa sull'energia sulle emissioni di CO₂ di combustibili e carburanti fossili e una tassa sul contenuto energetico dell'energia elettrica. Le aliquote delle tasse sono scelte in modo tale che gli obiettivi possano essere raggiunti unicamente mediante la tassa sull'energia. Di seguito si cerca di stimare approssimativamente, con l'aiuto dei risultati di Ecoplan (2012 e 2013), le ripercussioni sull'economia nazionale di entrambe le varianti di un sistema di incentivazione, presentate nel capitolo 7, che si discostano da questa variante massima teorica.

Ripercussioni economiche della variante 1: sviluppo in base agli strumenti esistenti

A causa delle aliquote della tassa generalmente basse, previste nella variante 1, gli obiettivi della politica energetica e climatica non possono essere raggiunti con la sola tassa. Per conseguire questi obiettivi sono necessarie misure di regolamentazione e di promozione supplementari. Queste sono generalmente meno efficienti delle misure adottate per i prezzi, vincolano le risorse delle finanze pubbliche e aumentano quindi i costi economici per conseguire gli obiettivi. Inoltre, con la necessaria interazione dei diversi strumenti si aumenta la densità normativa. Infine, dalla redistribuzione del gettito della tassa sul CO₂ e sull'energia elettrica risultano solo guadagni esigui in termini di efficienza. Per quanto riguarda la distribuzione, la riscossione della tassa sull'energia ha un effetto regressivo e anche la promozione ha tendenzialmente effetti distributivi regressivi. La redistribuzione pro capite alle economie domestiche rivela effetti distributivi progressivi. A causa dell'alta percentuale di promozione e del relativo basso importo di redistribuzione, gli effetti distributivi regressivi possono essere compensati, se necessario, solo a lungo termine.

Ripercussioni economiche della variante 2: introduzione graduale di una tassa generale di incentivazione sull'energia con elementi a lungo termine di una riforma fiscale ecologica

Per quanto riguarda la tassa sull'energia prevista nella variante 2, si tratta di una tassa su combustibili, carburanti ed energia elettrica, o in alternativa di una tassa sul CO₂ su combustibili e carburanti e una tassa sull'energia elettrica, in cui l'ammontare della tassa sui combustibili e sull'energia elettrica corrisponde allo scenario POM¹³¹. In una prima fase le entrate della tassa sull'energia saranno ridistribuite pro capite alle economie domestiche e alle imprese in funzione della somma salariale AVS. Per questa fase, le ripercussioni sull'economia possono essere adeguate in linea di massima alla variante 6a (vedi Tabella A 1 nell'Allegato 2) (50 % redistribuzione pro capite, 50 % riduzione contributi AVS) nello scenario POM di Ecoplan (2012). Rispetto allo scenario di riferimento, nel 2050 la variante 2 comporta un leggero vantaggio dello 0,1 per cento in termini di benessere, una riduzione del PIL del -0,6 per cento e minori perdite in termini di occupazione del -0,2 per cento. Con questa redistribuzione, la variante 2 presenta effetti di distribuzione complessivamente progressivi.

In una fase successiva, la riduzione di imposte e tasse consente di conseguire ulteriori ripercussioni positive sull'economia nazionale. Una diminuzione dell'imposta federale diretta per le persone fisiche e giuridiche consente di ridurre, ad esempio, a seconda della variante, la perdita del PIL nonché di realizzare leggeri guadagni in termini di occupazione (vedi cap. 6 e Allegato 2). La riduzione dell'imposta federale diretta presenta effetti distributivi regressivi. Questo significa che per raggiungere un effetto complessivo di distribuzione neutrale è necessaria anche una quota sostanziale di redistribuzione pro capite alle economie domestiche (vedi cap. 6). Complessivamente nella variante 2 risultano, a seconda della variante di impiego dei proventi (dalla variante 6 alla variante 12 nell'Allegato 2), effetti in termini di benessere da neutrali a positivi (0-0,2 %), effetti di crescita tra il -0,6 e il -0,2 per cento ed effetti sull'occupazione tra il -0,2 e il 0,2 per cento.

In questi risultati non sono compresi eventuali effetti dinamici di crescita e innovazione (terzo dividendo).

¹³¹ I carburanti sono tassati in misura ridotta (vedi n. 7.2).

12 Aspetti giuridici

12.1 Base costituzionale

Motivi che giustificano l'ancoraggio della tassa sull'energia alla Costituzione:

- il passaggio al sistema di incentivazione che prevede una tassa sull'energia e sul clima comporta una trasformazione importante sotto il profilo strutturale e quantitativo dell'attuale ordinamento finanziario e sulle tasse. Questa trasformazione dovrebbe essere chiaramente legittimata a livello costituzionale;
- nella variante 2, oltre allo scopo principale di incentivazione, la tassa persegue uno scopo fiscale secondario non appena sarà possibile ridurre le imposte e le tasse con i proventi. Attualmente non è chiaro se la tassa sull'energia possa essere impostata come «mera» tassa di incentivazione secondo le vigenti disposizioni costituzionali (art. 74 e 89 Cost.), poiché almeno in una fase successiva essa dovrebbe compensare le perdite delle attuali imposte e tasse (neutralità di bilancio) e nella fase transitoria servire a scopi di incentivazione;
- se in una fase successiva alla variante 2 fossero ridotte anche le imposte federali dirette, ciò colpirebbe il substrato fiscale dei Cantoni e quindi il rapporto federalistico tra la Confederazioni e i Cantoni. In base agli articoli 128 capoverso 4 Cost. e 196 capoverso 1 della legge federale sull'imposta federale diretta (LIFD)¹³², una riduzione dell'imposta federale diretta determinerebbe una riduzione della quota cantonale e di conseguenza diminuirebbe il substrato fiscale dei Cantoni.

Se la nuova tassa, oltre allo scopo di incentivazione, persegue anche uno scopo fiscale, si raccomanda in maniera particolare di emanare una disposizione costituzionale. Quest'ultima può essere in ogni caso necessaria in una fase successiva alla variante 2. Tuttavia, anche nel caso della variante 1 può essere opportuno sancire a livello costituzionale una simile disposizione per i motivi seguenti:

- *legittimazione politica*: anche come «mera» tassa di incentivazione, la tassa sull'energia comporta un'importante trasformazione dell'attuale ordinamento finanziario e sulle tasse. Nel 2050 i possibili proventi possono raggiungere circa 6 miliardi di franchi che corrisponderebbero a circa il 9 per cento dell'attuale bilancio della Confederazione;
- *flessibilità*: l'ancoraggio alla Costituzione consente al legislatore di scegliere liberamente tra le due varianti. Lascia un sufficiente margine di manovra per una transizione senza problemi ad esempio dalla variante 1 alla variante 2, e in una fase successiva per ridurre le imposte e le tasse esistenti.

¹³² RS 642.11

12.2 Progetto

Art. 131a Tassa sull'energia e sul clima

¹ Oltre alla tassa sul traffico pesante di cui all'articolo 85 e alle imposte di consumo di cui all'articolo 131 in combinato disposto con l'articolo 86, la Confederazione può riscuotere su carburanti e combustibili nonché sull'energia elettrica una tassa sull'energia e sul clima.

² I proventi annui della tassa sull'energia e sul clima non possono eccedere i 6 miliardi di franchi. L'Assemblea federale può adeguare al rincaro mediante ordinanza questo importo.

³ La riscossione della tassa sull'energia e sul clima contribuisce:

- a. al consumo energetico parsimonioso e razionale;
- b. alla riduzione dell'emissione di gas serra.

⁴ L'onere causato dalla tassa sull'energia e sul clima è compensato integralmente mediante:

- a. la riduzione o la soppressione di altre tasse rimosse dalla Confederazione e dei contributi versati alle assicurazioni sociali;
- b. la distribuzione:
 1. alla popolazione e all'economia;
 2. ai Cantoni nella misura in cui sono interessati da una riduzione dell'imposta federale diretta.

⁵ Nella determinazione della tassa sull'energia e sul clima devono essere prese in considerazione le imprese il cui esercizio o la cui produzione presenta un consumo energetico particolarmente elevato.

Art. 197 n. 6

6. Disposizione transitoria dell'art. 131a (Tassa sull'energia e sul clima)

¹ La tassa sull'energia e sul clima è introdotta gradualmente. Le misure di compensazione di cui all'articolo 131a capoverso 4 sono adottate in funzione dell'introduzione. Il legislatore può in particolare:

- a. sopprimere determinate tasse attuali disciplinate agli articoli 74 o 89;
- b. ridurre le imposte federali dirette di cui all'articolo 128 o determinati contributi versati alle assicurazioni sociali.

² Nella misura in cui sono riscosse tasse a destinazione vincolata in virtù del capoverso 1 lettera a, fino al (31 dicembre ...) per finanziare i relativi compiti può essere utilizzata la tassa sull'energia e sul clima. Gli obblighi assunti prima di questa data possono essere adempiuti anche successivamente a carico della tassa sull'energia e sul clima.

12.3 Commenti

Art. 131a Tassa sull'energia e sul clima

La nuova disposizione è inserita dopo la base costituzionale in materia di imposte speciali di consumo (art. 131 Cost.). La *rubrica* designa la nuova tassa e nel contempo riflette i due obiettivi centrali perseguiti con l'introduzione di questa tassa, ovvero l'efficienza energetica e la protezione del clima.

Il *capoverso* 1 consente alla Confederazione di riscuotere su carburanti e combustibili nonché sull'energia elettrica, quindi su tutti i vettori energetici, una tassa sull'energia e sul clima.

Il suo carattere potestativo¹³³ conferisce alla disposizione la flessibilità necessaria e permette di attuare soluzioni su misura. La nuova tassa deve essere riscossa in aggiunta alla tassa sul traffico pesante e alle imposte speciali di consumo (imposta sugli oli minerali compreso il supplemento fiscale)¹³⁴. La tassa sull'energia e sul clima si prefigge di sostituire la tassa sul CO₂ e il supplemento rete di cui all'articolo 15b della legge sull'energia, ma non l'imposta sugli oli minerali e nemmeno la tassa sui COV e la tassa sullo zolfo.

Analogamente all'attuale tassa sul CO₂, l'ammontare della tassa sull'energia e sul clima deve orientarsi agli obiettivi della politica energetica e climatica. Il *capoverso 2* limita a livello costituzionale i proventi annui massimi della tassa. All'Assemblea federale è attribuita la competenza di adeguare al rincaro questo importo¹³⁵. Una limitazione differenziata in funzione dei singoli vettori energetici sarebbe troppo complessa sotto il profilo tecnico e irrealizzabile.

Il *capoverso 3* è di natura programmatica nel senso che stabilisce, all'attenzione del legislatore, gli obiettivi sovraordinati della nuova tassa di incentivazione. Si tratta del consumo energetico parsimonioso e razionale (efficienza energetica) e della riduzione dell'emissione di gas serra (protezione del clima).

Il *capoverso 4* prescrive che l'onere causato dalla tassa sull'energia e sul clima deve essere compensato integralmente. Con l'impostazione neutrale sotto il profilo del bilancio, a saldo si dovrebbero raggiungere gli obiettivi della politica energetica e climatica, ossia senza oneri supplementari per la popolazione e l'economia. La compensazione può avvenire in modi diversi, ovvero mediante la riduzione o la soppressione di altre tasse riscosse dalla Confederazione o dei contributi versati alle assicurazioni sociali (*lett. a*), mediante la distribuzione dei proventi della tassa alla popolazione e all'economia nonché ai Cantoni, qualora questi ultimi debbano sostenere perdite dovute a una riduzione dell'imposta federale diretta (*lett. b*). Sono possibili anche forme miste.

Nella determinazione della tassa, il *capoverso 5* obbliga il legislatore a prendere in considerazione le imprese il cui esercizio o la cui produzione presentano un consumo energetico particolarmente elevato. Si tratta di una clausola di rigore.

Art. 197 n. 6 (Disposizione transitoria)

Il *capoverso 1* prevede un'introduzione graduale della tassa sull'energia e sul clima. Nel contempo concretizza la compensazione di cui all'articolo 131a capoverso 4 del progetto di Costituzione nel passaggio al sistema di incentivazione. La compensazione deve essere attuata in funzione dell'introduzione della tassa sull'energia e sul clima. A tale scopo sono a disposizione in particolare gli strumenti di cui alle *lettere a* e *b*. A seconda delle necessità questi strumenti possono essere combinati o impiegati in maniera scaglionata nel tempo.

La legge sul CO₂ e la legge sull'energia si basano sugli articoli 74 (protezione dell'ambiente) e 89 (politica energetica) della Costituzione federale. L'introduzione graduale della nuova tassa sull'energia e sul clima consente di sopprimere, in funzione dei proventi, la tassa sul CO₂ e il supplemento di rete di cui all'articolo 15b della legge sull'energia (*lett. a*). Non sono

¹³³ In analogia all'articolo 85 Cost. (Tassa sul traffico pesante).

¹³⁴ Vedi articolo 131 capoverso 1 lettera e e capoverso 2 in combinato disposto con l'articolo 86 capoversi 1 e 4 Cost.

¹³⁵ In analogia all'articolo 159 capoverso 4 Cost. (freno alle spese).

invece interessate dalla soppressione le tasse di incentivazione¹³⁶ che si basano solo sull'articolo 74 Cost. e sulla legge sulla protezione dell'ambiente. Tra queste rientrano la tassa sui composti organici volatili (COV) e la tassa sullo zolfo.

È probabile che le misure di cui alla *lettera b* saranno viepiù prese in considerazione in una fase successiva, quando i proventi della tassa sull'energia e sul clima avranno raggiunto un determinato volume.

Secondo il *capoverso 2* i proventi della nuova tassa sull'energia e sul clima possono essere impiegati per un periodo limitato a favore degli esistenti scopi di promozione. Attualmente fino alla metà dei proventi della tassa sul CO₂ è messa a disposizione per promuovere scopi di incentivazione¹³⁷. Se la tassa sul CO₂ e il supplemento rete di cui all'articolo 15*b* della legge sull'energia sono ora sostituiti dalla nuova tassa sull'energia e sul clima, i rispettivi proventi sottostanno allo scopo di compensazione sancito nell'articolo 131*a* capoverso 4 del progetto di Costituzione. Se nel periodo transitorio si intendono impiegare questi proventi per finanziare gli scopi di promozione esistenti, è necessaria un'autorizzazione esplicita. Il *capoverso 2* è impostato come disposizione potestativa e consente al legislatore di portare a termine le misure di promozione eventualmente già prima della data stabilita nella Costituzione. Gli obblighi assunti prima di questa data possono essere adempiuti anche successivamente a carico della tassa sull'energia e sul clima.

Attuazione a livello di legge

L'intento della formulazione aperta nel progetto di Costituzione è permettere di applicare una tassa sia ai vettori energetici fossili sia all'energia elettrica. Per calcolare la futura tassa su combustibili e carburanti è ipotizzabile considerare a livello di legge il contenuto energetico e le emissioni di CO₂ o anche una combinazione dei due elementi. Un'opzione consiste in particolare nel calcolare la tassa su combustibili e carburanti esclusivamente in base alle emissioni di CO₂. In quest'ultimo caso la tassa potrebbe sostanzialmente basarsi sui meccanismi della vigente legge sul CO₂, tuttavia occorrerebbe effettuare gli adeguamenti necessari nel quadro di una revisione. La tassa sull'energia elettrica dovrebbe in tal caso essere disciplinata in un nuovo atto legislativo speciale.

¹³⁶ Tasse di incentivazione ai sensi dell'OCOV (RS 814.018), OHEL (RS 814.019) e OBDZ (RS 814.020).

¹³⁷ Vedi 09.067 Messaggio del 26 agosto 2009 concernente la politica climatica della Svizzera dopo il 2012 (Revisione della legge sul CO₂ e iniziativa popolare federale «Per un clima sano»; FF 2009 6467, pag. 6545 segg.).

Bibliografia

Andersen, M.S., Barker, T., Christie, E., Ekins, P., Gerald, J.F., Jilkova, J., Junankar, S., Landesmann, M., Pollitt, H., Salmons, R., Scott, S. e Speck, S. (eds.), (2007), «Competitiveness Effects of Environmental Tax Reforms (COMETR)», Rapporto finale per la Commissione europea, il National Environmental Research Institute, l'Università di Aarhus. 543 pp.
URL: http://www2.dmu.dk/Pub/COMETR_Final_Report.pdf

UFE (2012a), «Schweizerische Elektrizitätsstatistik 2011». URL: <http://www.bfe.admin.ch>

UFE (2012b), «Schweizerische Gesamtenergiestatistik 2011». URL: <http://www.bfe.admin.ch>

UST (2012), «Strassenrechnung der Schweiz 2010», Neuchâtel. URL: <http://www.bfs.admin.ch>

Boehringer C. e Rutherford T.F. (1997), «Carbon Tax with Exemptions in an Open Economy: A General Equilibrium Analysis of the German Tax Initiative», *Journal of Environmental Economics and Management*, 32, 189-203.

Consiglio federale (2013), «Messaggio sul primo pacchetto di misure della Strategia energetica 2050 (revisione della legge sull'energia) e sull'iniziativa popolare "Per un abbandono pianificato dell'energia nucleare (Iniziativa per l'abbandono del nucleare)»».

Cosbey, A. (2012), «It ain't easy: The Complexities of Creating a Regime for Border Carbon Adjustment», Issue Brief No. 14, 2012/08/24, Entwined.

Cosbey, A., Droege, S., Fischer, C., Reinaud, J., Stephenson, J. Weischer, L., Wooders, P. (2012), «A Guide for the Concerned: Guidance on the Elaboration and Implementation of Border Carbon Adjustment», Policy Report No. 3, Novembre 2012, Entwined.

Ecoplan (2007), «Die Energieperspektiven 2035 - Band 3. Volkswirtschaftliche Auswirkungen: Ergebnisse des dynamischen Gleichgewichtsmodells, mit Anhang über die externen Kosten des Energiesektors». URL: <http://www.bfe.admin.ch>

Ecoplan (2012), «Volkswirtschaftliche Auswirkungen einer ökologischen Steuerreform. Analyse mit einem berechenbaren Gleichgewichtsmodell für die Schweiz», Rapporto all'attenzione dell'Ufficio federale dell'energia, dell'Amministrazione federale delle contribuzioni e dell'Amministrazione federale delle finanze, Berna. URL: <http://www.efd.admin.ch>

Ecoplan (2013), «Ökologische Steuerreform – Rückverteilung und Ausnahmeregelung», rapporto all'attenzione dell'Amministrazione federale delle finanze e dell'Ufficio federale dell'energia, 15.05.2013, Berna.

Ecoplan & Ernst Basler+Partner (2013), «Volkswirtschaftliche Massnahmenanalyse zur Energiestrategie 2050 - 2. Phase der vertieften Regulierungsfolgenabschätzung zu den Massnahmen KEV, Stromeffizienzziele, Wettbewerbliche Ausschreibungen und Grossverbraucher». Rapporto su mandato della Segreteria di Stato dell'economia, Berna.

Ecoplan, World Trade Institute Università di Berna e Rechtswissenschaftliches Institut dell'Università di Zurigo (Ecoplan/WTI/UZH) (2013), «Border Tax Adjustments – Can Energy and Carbon Taxes be Adjusted at the Border?», Rapporto all'attenzione della Segreteria di Stato dell'economia (SECO) e dell'Amministrazione federale delle finanze (AFF), autori: Müller, A., Böhringer, Ch., Cottier, Th., Holzer, K., Matteotti, R.

European Environmental Agency (2011), «Environmental Tax Reform in Europe, Copenhagen».

IEEP (2013a), «Evaluation of Environmental Tax Reforms: International Experiences», Rapporto dell'Institute for European Environmental Policy (IEEP) per la Segreteria di Stato dell'economia (SECO) e l'Amministrazione federale delle finanze (AFF). Rapporto finale. Bruxelles. Autori: Withana, S., ten Brink, P., Kretschmer, B., Mazza, L., Hjerp, P., Sauter, R.

IEEP (2013b), «Annexes to Final Report - Evaluation of Environmental Tax Reforms: International Experiences», Rapporto dell'Institute for European Environmental Policy (IEEP) per la Segreteria di Stato dell'economia (SECO) e l'Amministrazione federale delle finanze (AFF), Bruxelles, Autori: Withana, S., ten Brink, P., Kretschmer, B., Mazza, L., Hjerp, P., Sauter, R., Malou, A., e Illes, A.

INFRAS (2007), «Esperienze con le tasse energetiche in Europa», Berna.

INFRAS e CEPE (2010), «Tanktourismus», Rapporto finale del 6 maggio 2010 di Mario Keller, Philipp Wüthrich (INFRAS), Massimo Filippini, Silvia Banfi, Fabian Heimsch (Center for Energy Policies and Economics CEPE), su mandato dell'Ufficio federale dell'energia e dell'Unione petrolifera. URL: <http://www.news.admin.ch>

INFRA, BSS, WWZ e INTERFACE (2013), «Energienstrategie 2050 - Konzeption des Übergangs von einem Förder- zu einem Lenkungssystem – Literaturanalyse und Varianten». Rapporto su mandato dell'Ufficio federale dell'energia e dell'Amministrazione federale delle finanze, Berna.

OCSE (2008), «Tax and Economic Growth». OECD Economics Department Working Papers No. 620, OCSE Publishing, Parigi.

OCSE (2011a), «Economic Surveys. Switzerland 2011», OECD Publishing, Parigi.

OCSE (2011b), «Environmental Taxation. A Guide for Policy Makers», Based on: OCSE (2010), «Taxation, Innovation and the Environment», OECD Publishing. URL Guide: <http://www.oecd.org/env/tools-evaluation/48164926.pdf>

OCSE (2013a), «Making the Tax System Less Distortive in Switzerland», OECD Economics Department Working Papers No. 1044, OCSE Publishing, Parigi.

OCSE (2013b), «Taxing Energy Use – A Graphical Analysis», OECD Publishing, 28 gennaio 2013, URL: <http://www.oecd.org/tax/tax-policy/taxingenergyuse.htm>

Patuelli, R.; Nijkamp, P., Pels, E. (2005), «Environmental Tax Reform and the Double Dividend: A Meta-Analytical Performance Assessment», *Ecological Economics* 55 (4), pp. 564-583.

Prognos (2012), «Die Energieperspektiven für die Schweiz bis 2050. Energienachfrage und Elektrizitätsangebot in der Schweiz 2000-2050», Studio su mandato dell'Ufficio federale dell'energia (UFE), Berna.

Rapp Trans e IVT ETH (2008), «Modal Split Funktionen im Güterverkehr», Zurigo.

SECO (2011), «Prozesse und Produktionsmethoden (PPMs)», Commercio mondiale e OMC, Nota del 25.07.2011.

Allegato 1

Domande concernenti il rapporto in consultazione

Sostituzione del sistema di promozione con il sistema di incentivazione

1. Per realizzare gli obiettivi della politica energetica e climatica occorre ricorrere a tasse sull'energia (vedi cap. 3)?
2. A vostro avviso, con quali misure principali devono essere raggiunti gli obiettivi della Strategia energetica 2050 (vedi cap. 3)?
 - a) Sistema di incentivazione
 - b) Sistema di promozione

Tassa sull'energia sul versante delle entrate

3. A vostro avviso, come dovrebbe essere strutturata l'imposizione dei combustibili (vedi n. 5.1.1.1)?
 - a) Calcolo secondo il contenuto di CO₂?
 - b) Calcolo secondo il contenuto di CO₂ e di energia?
4. A vostro avviso, come dovrebbe essere strutturata l'imposizione dei carburanti (vedi n. 5.1.1.2)?
 - a) Calcolo secondo il contenuto di CO₂?
 - b) Calcolo secondo il contenuto di CO₂ e di energia?
 - c) Ammontare dell'imposizione come nel caso dei combustibili?
 - d) Imposizione minore rispetto ai combustibili?
5. L'imposizione dell'energia elettrica è attualmente realizzabile solo mediante una tassa sull'energia uniforme riscossa sul consumo di elettricità, indipendentemente dal metodo di produzione. A queste condizioni, a vostro avviso, come sarebbe possibile raggiungere l'obiettivo di aumentare la quota di elettricità generata a partire da energie rinnovabili (vedi n. 5.1.1.3)?
 - a) Principalmente mediante la remunerazione a copertura dei costi per l'immissione in rete di energia elettrica (RIC)?
 - b) Restituzione dei proventi della tassa sull'elettricità ai consumatori di elettricità generata a partire da energie rinnovabili?
 - c) Altro?
6. Bisogna concedere la restituzione delle tasse alle imprese che consumano molta energia e producono notevoli quantità di gas serra e che sono esposte alla concorrenza internazionale (vedi n. 5.2.2)?
 - a) Sì
 - b) No
7. A vostro avviso, quanto dovrebbe essere estesa la cerchia delle imprese esonerate dalla tassa (vedi n. 5.2.2)?
 - a) Più restrittiva di quella prevista attualmente (riferimento all'iniziativa parlamentare

- 12.400 / legge sul CO₂)?
- b) Come quella prevista attualmente?
 - c) Più ampia di quella prevista attualmente?
8. A vostro avviso, quale controprestazione dovrebbero fornire le imprese con diritto al rimborso (vedi n. 5.2.2.4) ?
- a) Convenzione sugli obiettivi con l'obbligo di investire in misure di efficienza energetica?
 - b) Convenzione sugli obiettivi senza l'obbligo di investire in misure di efficienza energetica?

Impiego dei proventi della tassa sull'energia

9. Come dovrebbero essere impiegati i proventi della tassa sull'energia (vedi cap. 6) ?
- a) Le entrate pro capite della tassa sul CO₂ attuale senza destinazione vincolata sono ridistribuite alle economie domestiche tramite le casse malati e alle imprese proporzionalmente alla massa salariale. Anche nel caso di maggiori entrate provenienti da una futura tassa sull'energia, considerate questa redistribuzione opportuna?
 - b) Anziché la redistribuzione tramite le casse malati dovrebbero essere utilizzati crediti d'imposta / assegni per il credito d'imposta?
 - c) I proventi della tassa sull'energia dovrebbero essere compensati direttamente anche tramite riduzioni di imposte e tasse? In caso affermativo, quali imposte e tasse dovrebbero essere ridotte? A quanto dovrebbe ammontare la quota delle redistribuzioni su cui calcolare le riduzioni delle imposte e delle tasse?

Possibili varianti del sistema di incentivazione

10. Quale delle due varianti preferireste per l'introduzione di un sistema di incentivazione? Per quali motivi preferite questa variante? Ritenete ipotizzabili altre varianti (vedi cap. 7)?
11. Per realizzare gli obiettivi della politica energetica e climatica preferireste altri strumenti non menzionati nel presente rapporto (vedi cap. 7)?

Impostazione della transizione

12. Quale variante transitoria preferireste (vedi cap. 8)?
- a) Variante transitoria A (aumento prescritto a lungo termine della tassa sull'energia / conseguimento degli obiettivi a breve e medio termine con la promozione)
 - b) Variante transitoria B (conseguimento tempestivo degli obiettivi mediante la tassa sull'energia / rapida e prevedibile riduzione della promozione)
 - c) Altre, quali?

Ripercussioni su altre imposte e contributi

13. Quanto è importante per voi preservare la neutralità di bilancio in caso di riduzione di imposte e tasse (vedi n. 9.3)?
- a) Molto importante?
 - b) Importante?
 - c) Poco importante?
14. Quali misure preferireste al fine di preservare la neutralità di bilancio in caso di riduzio-

ne di imposte e tasse (vedi n. 9.3)?

- a) Con la redistribuzione pro capite o la compensazione flessibile delle eventuali fluttuazioni in funzione della massa salariale AVS?
- b) Adeguamento unico delle aliquote di imposte e tasse a seguito di previsioni riguardo all'introduzione dell'imposta sull'energia?
- c) Adeguamento periodico regolare dell'aliquota dell'imposta e della tassa in funzione delle entrate della tassa sull'energia?

Allegato 2

Ripercussioni sull'economia

Su mandato dell'AFF, dell'UFE e dell'AFC, Ecoplan (2012) ha esaminato le ripercussioni sull'economia di diverse varianti della riduzione di imposte e tasse nonché della redistribuzione pro capite alle economie domestiche private.

Varianti principali (nelle quali si è optato per un unico canale di redistribuzione):

- var. 1 redistribuzione pro capite alle economie domestiche private;
- var. 2 riduzione dell'imposta sul valore aggiunto;
- var. 3 riduzione dell'imposta sull'utile;
(riduzione dell'imposta federale diretta per le persone giuridiche);
- var. 4 riduzione dei contributi AVS per i lavoratori e i datori di lavoro;
(riduzione dei contributi obbligatori alle assicurazioni sociali);
- var. 5 riduzione dell'imposta sul reddito;
(riduzione dell'imposta federale diretta per le persone fisiche).

Varianti miste (nelle quali si è optato per una combinazione dei canali di redistribuzione):

var. 6a 50 per cento redistribuzione pro capite alle economie domestiche private, 50 per cento riduzione dei contributi AVS;

var. 6b 50 per cento redistribuzione pro capite alle economie domestiche private, 50% riduzione dei contributi AD.

La variante mista 6a si avvicina maggiormente all'attuale sistema di redistribuzione della tassa sul CO₂ applicata ai combustibili¹³⁸. Oltre alle varianti miste 6a e 6b, ne sono state esaminate anche altre allo scopo di raggiungere un rapporto possibilmente equilibrato tra la neutralità della distribuzione e l'efficienza¹³⁹.

Gli obiettivi di riduzione che sono alla base di questo studio si basano sulle prospettive energetiche dell'Ufficio federale dell'energia¹⁴⁰. Il presente allegato illustra i risultati dello scenario «Misure politiche» (POM). Lo scenario «POM» indica le misure necessarie in termini di prez-

¹³⁸ Nel quadro del modello di equilibrio si presuppone che una redistribuzione pro capite alle imprese secondo la somma salariale AVS abbia gli stessi effetti (perlomeno a medio e a lungo termine) di una riduzione delle aliquote di contribuzione dell'AVS.

¹³⁹ Le altre varianti miste esaminate sono:

- var. 7 (50 % riduzione dei contributi AVS, 50% riduzione dell'imposta sull'utile);
- var. 8 (25 % redistribuzione pro capite alle economie domestiche private, 25 % riduzione dell'imposta sull'utile, 50 % riduzione dei contributi AVS);
- var. 9 (50 % redistribuzione pro capite alle economie domestiche private, 50 % riduzione dell'imposta sull'utile);
- var. 10 (50 % riduzione dell'imposta sul reddito, 50 % riduzione dell'imposta sull'utile);
- var. 11 (50 % riduzione dell'imposta sull'utile, 25 % riduzione dell'imposta sul reddito, 25 % redistribuzione pro capite alle economie domestiche private);
- var. 12 (50 % riduzione dei contributi AVS, 25 % riduzione dell'imposta sul reddito, 25 % redistribuzione pro capite alle economie domestiche private).

¹⁴⁰ Prognos (2012), *Die Energieperspektiven für die Schweiz bis 2050. Energienachfrage und Elektrizitätsangebot in der Schweiz 2000–2050* (disponibile solo in tedesco). Studio commissionato dall'Ufficio federale dell'energia (UFE), Berna.

zo per raggiungere gli obiettivi di riduzione che risultano dall'attuazione del primo pacchetto di misure della Strategia energetica 2050.

Tabella A 1: Risultati delle diverse varianti di un sistema di incentivazione (2050)

Anno 2050 Scostamenti in % dal livello dello scenario di riferimento WWB		Benessere (compresi i benefici secondari)	PIL	Occupazione	Distribuzione
Scenario		POM	POM	POM	
Varianti principali					
var. 1	Ridistribuzione pro capite alle economie domestiche private	0,0	-0,6	-0,4	progressiva, leggeri vantaggi per famiglie con figli
var. 2	Riduzione dell'imposta sul valore aggiunto	0,1	0,2	0,0	regressiva
var. 3	Riduzione dell'imposta sull'utile	0,1	-0,3	-0,1	regressiva
var. 4	Riduzione dei contributi AVS	0,2	-0,3	0,1	leggermente regressiva (regressiva per i pensionati)
var. 5	Riduzione dell'imposta sul reddito	0,3	0,0	0,6	fortemente regressiva
Varianti miste*					
var. 6a	50 % redistribuzione pro capite alle economie domestiche private & 50 % riduzione dei contributi AVS	0,1	-0,6	-0,2	progressiva, vantaggi per le persone che esercitano un'attività lucrativa (soprattutto con figli), svantaggi per i pensionati
var. 6b	50 % redistribuzione pro capite alle economie domestiche private & 50 % riduzione dei contributi AD	0,0	-0,6	-0,2	progressiva, vantaggi per le persone che esercitano un'attività lucrativa (soprattutto con figli), svantaggi per i pensionati
var. 7	50 % riduzione dei contributi AVS e 50 % riduzione dell'imposta sull'utile	0,1	-0,3	0,0	regressiva
var. 8	25 % redistribuzione pro capite alle economie domestiche private e 25 % riduzione dell'imposta sull'utile e 50 % riduzione dei contributi AVS	0,1	-0,4	-0,1	regressiva a neutra, svantaggi per i pensionati
var. 9	50 % redistribuzione pro capite alle economie domestiche private e 50 % riduzione dell'imposta sull'utile	0,0	-0,7	-0,3	progressiva leggeri vantaggi per le persone che esercitano un'attività lucrativa con figli

Anno 2050 Scostamenti in % dal livello dello scenario di riferimento WWB		Benessere (compresi i benefici secondari)	PIL	Occupazione	Distribuzione
var. 10	50 % riduzione dell'imposta sul reddito e 50 % riduzione dell'imposta sull'utile	0,2	-0,2	0,2	fortemente regressiva
var. 11	50 % riduzione dell'imposta sull'utile e 25 % riduzione dell'imposta sul reddito e 25 % redistribuzione pro capite alle economie domestiche private	0,1	-0,5	-0,1	regressiva
var. 12	50 % riduzione dei contributi AVS e 25 % riduzione dell'imposta sul reddito e 25 % redistribuzione pro capite alle economie domestiche private	0,1	-0,4	0,0	regressiva

*Ai fini del confronto tra le varianti, nella specificazione del modello è stata ridistribuita solamente la parte delle entrate che rimane dopo aver tenuto conto della cosiddetta condizione «*equal yield*». Con ciò s'intende che la riscossione della tassa sul CO₂ e della tassa sull'energia determina una variazione del gettito fiscale dello Stato, ad es. dell'imposta sul valore aggiunto e dell'imposta sul reddito, poiché l'economia e la popolazione modificano il loro comportamento. Tuttavia, dato che lo Stato offre in tutte le varianti di redistribuzione la medesima offerta (condizione «*equal yield*») e poiché il bilancio preventivo dello Stato deve essere compensato e le aliquote d'imposta esistenti non vengono modificate, le eventuali coperture eccedenti o mancanti dello Stato vengono compensate con la rispettiva variante di redistribuzione analizzata. Nelle varianti miste, invece, vengono ridistribuite le entrate complessive della tassa sul CO₂ e della tassa sull'energia e la condizione «*equal yield*» è garantita da un adeguamento dell'IVA. La comparabilità tra le varianti principali e quelle miste non è pertanto data.

Chiave di lettura

I valori indicati si riferiscono al 2050. Vengono illustrate le differenze rispetto allo scenario di riferimento «status quo» (WWB). A seconda della variante di distribuzione, lo scenario POM presenta nel 2050, ad esempio, un prodotto interno lordo compreso tra il -0,6 per cento e lo 0,2 per cento rispetto al PIL dello scenario di riferimento. La diminuzione massima del PIL deve quindi essere interpretata in modo tale che nello scenario POM del 2050 il PIL è del -0,6 per cento inferiore allo scenario di riferimento WWB. Nel caso specifico non si tratta di tassi di crescita annui. Se questa differenza di livello nel PIL è convertita in tassi di crescita annui del PIL, si ottiene una perdita di crescita media dello 0,02 per cento all'anno.

Aiuto interpretativo per gli indicatori «PIL» e «Benessere»

Il PIL funge da indicatore per la prestazione economica e contiene, oltre al consumo, anche altri componenti come gli investimenti e le esportazioni nette. Il benessere di un'economia nazionale è solitamente costituito dall'aggregazione del beneficio (consumo e tempo libero) dei singoli individui. Il beneficio di una persona può essere determinato, ad esempio, dalla sua solvibilità.

Per adeguare l'inflazione dei valori PIL, Ecoplan ha utilizzato per motivi di teoria modellistica l'indice dei prezzi al consumo (IPC). L'IPC rappresenta però solo un avvicinamento all'evoluzione dei prezzi del PIL. Infatti, il deflatore PIL non dovrebbe contenere solo

l'evoluzione dei prezzi dei beni di consumo, ma anche quella delle esportazioni, degli investimenti ecc. A seconda del tipo di deflazione, variano gli effetti sul PIL. Nel caso in questione la scelta di una deflazione influisce soprattutto sui risultati relativi alla riduzione dell'imposta sul valore aggiunto. Nel caso specifico, rispetto a tutte le altre varianti di redistribuzione, una riduzione dell'imposta sul valore aggiunto modifica maggiormente l'IPC. Eco-plan parte dal presupposto che a causa dell'utilizzo dell'IPC, i risultati relativi all'imposta sul valore aggiunto siano tendenzialmente troppo ottimistici. Nel caso delle altre varianti di redistribuzione, la scelta di una deflazione non riveste un ruolo fondamentale. Il confronto tra le varianti continua a essere possibile.

Limitazioni

Nell'interpretazione dei risultati occorre osservare che, a causa dei dati insufficienti, non sono considerati i costi esterni probabilmente più significativi, i rischi nucleari nonché i costi dovuti ai cambiamenti climatici (beneficio primario). Le ripercussioni economiche calcolate contengono unicamente il beneficio secondario della tassa sull'energia (parte del primo dividendo) e il secondo dividendo (riduzioni delle distorsioni a seguito di riduzioni dell'imposta). Nel modello non viene considerato neppure il terzo dividendo, ovvero gli effetti dinamici sull'innovazione e sulla crescita.

Discussione delle varianti principale

Ripercussioni per il benessere, il PIL e l'occupazione

La *ridistribuzione pro capite* alle economie domestiche private (var. 1) presenta ripercussioni negative per il PIL e l'occupazione. Nel 2050 il livello del PIL è infatti inferiore dello 0,6 per cento rispetto al livello dello scenario di riferimento WWB. Anche l'indicatore «Occupazione» è ridotto dello 0,4 per cento rispetto al livello senza sistema di incentivazione. Per quanto riguarda gli effetti sul benessere, quest'ultimo indicatore rimane praticamente al livello dello scenario di riferimento.

Nella variante 2 che prevede la compensazione mediante la *riduzione dell'imposta sul valore aggiunto* (var. 2) risultano effetti positivi sul PIL, effetti neutri sull'occupazione e effetti leggermente positivi sul benessere. Nel complesso gli scostamenti dallo scenario di riferimento sono però esigui e ammontano al massimo allo 0,2 per cento.

Analogamente alla variante relativa alla riduzione dell'imposta sul valore aggiunto, anche nella variante che contempla la *compensazione mediante la riduzione dell'imposta sull'utile* (var. 3), gli scostamenti sono esigui. In termini di benessere risultano infatti utili esigui legati a effetti leggermente negativi sul PIL e sull'occupazione.

La *riduzione dei contributi AVS* (var. 4) presenta effetti leggermente positivi sull'occupazione e effetti leggermente negativi sul PIL. Gli effetti sul benessere, invece, sono molto positivi.

La *riduzione dell'imposta sul reddito* (var. 5) ha effetti neutri sul PIL, ma effetti comparativamente molto positivi sull'occupazione (circa lo 0,6 per cento nel 2050) nonché effetti positivi sul benessere.

I risultati dimostrano che:

le riduzioni delle imposte e delle tasse sono in linea di principio più efficaci della redistribuzione pro capite alle economie domestiche private (ver. 1);

con l'introduzione di un sistema di incentivazione viene generalmente migliorato il benessere, ad eccezione della redistribuzione pro capite alle economie domestiche private. A seconda della variante di redistribuzione scelta, variano molto gli utili in termini di benessere;

la riduzione dell'imposta sull'utile (ver. 5) consegue il risultato migliore per quanto riguarda gli effetti sul benessere;

nell'ottica del mercato del lavoro, i migliori risultati sono ottenuti con la riduzione dei contributi AVS (ver. 4) e la riduzione dell'imposta sull'utile (ver. 5);

i risultati sono molto eterogenei per quanto riguarda il PIL. I risultati migliori sono tendenzialmente conseguiti con la riduzione dell'imposta sul valore aggiunto (ver. 2). La redistribuzione pro capite alle economie domestiche, invece, si ripercuote in maniera più negativa sul PIL (ver. 1).

Effetti distributivi

Gli effetti distributivi sono stati elaborati sulla base di 15 gruppi di economie domestiche suddivisi secondo criteri socioeconomici (economie domestiche composte da persone che esercitano un'attività lucrativa con e senza figli nonché economie domestiche composte da pensionati con redditi diversi). La discussione approfondita in merito alle ripercussioni sulla distribuzione e la rispettiva illustrazione grafica si trovano in Ecoplan (2012), capitoli 4 e 5 nonché in Ecoplan (2013) capitoli 5 e 6.

Una tassa sull'energia in concomitanza con una *ridistribuzione pro capite alle economie domestiche private (var. 1)* presenta effetti distributivi progressivi, nel senso che l'introduzione di un sistema di incentivazione grava maggiormente le economie domestiche con un reddito elevato rispetto a quelle con un reddito basso. Determinate economie domestiche, in particolare quelle a basso reddito con figli, beneficiano al netto di un sistema di incentivazione. Le economie domestiche composte da pensionati sono tendenzialmente gravate maggiormente rispetto alle economie domestiche composte da persone che esercitano un'attività lucrativa¹⁴¹.

Una *riduzione dell'imposta sul valore aggiunto (var. 2)* finanziata con la tassa sull'energia presenta invece effetti distributivi regressivi. In questo caso, infatti, il sistema di incentivazione grava maggiormente le economie domestiche a basso reddito rispetto a quelle con un reddito elevato. Questa regressività vale sia per le persone che esercitano un'attività lucrativa sia per i pensionati. In altre parole, la regressività dovuta all'introduzione della tassa sull'energia è maggiore rispetto alla progressività derivante dalla riduzione dell'imposta sul valore aggiunto. A causa delle aliquote speciali applicate alle prestazioni giornaliere di prima necessità, la riduzione dell'imposta sul valore aggiunto sembra avere effetti meno regressivi rispetto alla tassa sull'energia.

Anche nel caso di una *riduzione dell'imposta sull'utile (var. 3)* risultano effetti distributivi re-

¹⁴¹ Gli effetti distributivi negativi che si presentano per le economie domestiche composte da pensionati sono relativizzati dal fatto che nello studio la tassa sull'energia esplica tutti i suoi effetti solo nel 2050. L'attuale generazione dei pensionati non sarà quindi più interessata da questi effetti.

gressivi per tutti i tipi di economie domestiche.

Una *riduzione dei contributi AVS (var. 4)* comporta per tutti i tipi di economie domestiche leggeri utili in termini di benessere, ripartiti in modo relativamente equo. Costituiscono un'eccezione le economie domestiche composte da pensionati, che a seguito di una riduzione dei contributi AVS subiscono tutte ripercussioni negative. Inoltre, nel caso delle economie domestiche composte da pensionati emergono ulteriori effetti distributivi regressivi, mentre nel caso degli altri tipi di economie domestiche gli utili in termini di benessere sono ripartiti in modo da solo leggermente regressivo a proporzionale. Subiscono effetti leggermente negativi le economie domestiche senza figli che appartengono al 20 per cento della fascia di reddito più bassa.

Una tassa sull'energia in combinazione con una *riduzione dell'imposta sull'utile (var. 5)* presenta effetti distributivi fortemente regressivi per tutti i tipi di economie domestiche.

In sintesi si può constatare che:

ad eccezione della redistribuzione pro capite alle economie domestiche private (v.1), tutte le altre varianti di un sistema di incentivazione esaminate (var. 2–5) presentano effetti distributivi regressivi più o meno forti;

nel caso delle economie domestiche composte da persone che esercitano un'attività lucrativa, la riduzione dei contributi AVS (var. 4) è più o meno neutra. Risultano invece effetti regressivi per le economie domestiche composte da pensionati;

un sistema di incentivazione impostato in maniera pressoché neutrale sotto il profilo della distribuzione deve quindi comprendere, sotto una forma qualsiasi, una redistribuzione pro capite alle economie domestiche private;

tra gli obiettivi «efficienza» e «neutralità della distribuzione» di un sistema di incentivazione esiste una relazione di *trade off*, ovvero una situazione in cui occorre trovare un compromesso tra due obiettivi contrapposti tra loro.

Discussione delle varianti miste

Ripercussioni per il benessere, il PIL e l'occupazione

L'analisi delle varianti miste è stata svolta con l'intento di trovare una variante che permetta di raggiungere un rapporto per quanto possibile equilibrato tra gli effetti di efficienza e gli effetti distributivi.

Nel complesso, la variante *Riduzione dell'imposta sul reddito e riduzione dell'imposta sull'utile (var. 10)* comporta le ripercussioni più positive sull'economia. Permette infatti di conseguire utili in termini di benessere e di occupazione. Inoltre, nella variante in questione gli effetti leggermente negativi sul PIL sono inferiori rispetto alle altre varianti (var. 6a e var. 6b–var. 9).

La seconda variante migliore è la *riduzione dei contributi AVS e riduzione dell'imposta sull'utile (var. 7)*. In questo caso si hanno utili esigui in termini di benessere ed effetti neutri sull'occupazione. Le ripercussioni negative sul PIL sono maggiori rispetto alla variante 10, ma più lievi rispetto a tutte le altre varianti.

Anche nella variante *Ridistribuzione pro capite alle economie domestiche, riduzione dell'imposta sull'utile e riduzione dei contributi AVS (var. 8)* si constata un effetto leggermente positivo sul benessere. Gli effetti sull'occupazione sono invece leggermente negativi. Infine, si hanno effetti negativi anche sul PIL.

Le varianti che hanno le ripercussioni più negative sono la *ridistribuzione pro capite alle economie domestiche private e riduzione dei contributi AVS / AD (var. 6a e var. 6b)* nonché la *ridistribuzione pro capite alle economie domestiche private e riduzione dell'imposta sull'utile (var. 6)*. Entrambe comportano per il PIL perdite maggiori in termini di occupazione rispetto alle altre varianti.

Effetti distributivi

Dall'analisi degli effetti distributivi emerge la relazione di *trade off* tra gli effetti distributivi e quelli di efficienza, già constatata nelle varianti principali. Gli effetti distributivi più regressivi si verificano nella riduzione dell'imposta sul reddito e riduzione dell'imposta sull'utile (var. 10). Sebbene siano più contenuti, gli effetti della riduzione dei contributi AVS e riduzione dell'imposta sull'utile (var. 7) sono comunque regressivi. Tutte le varianti che prevedono una ridistribuzione pro capite alle economie domestiche private conseguono risultati migliori in relazione agli effetti di distribuzione. La variante 8 (ridistribuzione pro capite alle economie domestiche private, riduzione dell'imposta sull'utile e riduzione dei contributi AVS) presenta infatti effetti distributivi proporzionali per le famiglie con figli, effetti leggermente regressivi per le economie domestiche senza figli e effetti un po' più negativi e regressivi per le economie domestiche composte da pensionati.

Le varianti 6a, 6b e 9 sono le uniche a riportare effetti distributivi proporzionali. In determinati casi le economie domestiche con figli beneficiano al netto di un sistema di incentivazione. Nella variante 9 le ripercussioni leggermente negative per le economie domestiche senza figli e per i pensionati sono pressoché simili. Nelle varianti 6a e 6b le economie domestiche composte da pensionati subiscono ripercussioni negative. Rispetto a una riduzione dei contributi AVS (var. 6a), una riduzione dei contributi AD (var. 6b) comporta che le economie domestiche composte da persone che esercitano un'attività lucrativa e percepiscono un reddito basso siano sgravate in misura modesta e le economie domestiche appartenenti al 20 per cento della fascia di reddito più alta nonché le economie domestiche composte da pensionati siano gravate in misura leggermente superiore.

La ricerca della neutralità della distribuzione

Nel quadro di un'ulteriore analisi sono state esaminate le varianti che permettono di conseguire un effetto della ripartizione possibilmente equilibrato sulle economie domestiche (Eco-plan 2013, cap. 5). Se la ridistribuzione di una tassa sull'energia deve essere impostata in modo possibilmente neutrale sotto il profilo della distribuzione, nell'ambito della riduzione dei contributi AVS /AD la quota della ridistribuzione pro capite alle economie domestiche private deve ammontare almeno al 40 per cento. Combinata con una riduzione dell'imposta federale diretta per le persone giuridiche e/o fisiche, la quota della ridistribuzione pro capite alla popolazione dovrebbe essere chiaramente maggiore, ovvero essere almeno compresa tra il 50 e il 60 per cento.

Allegato 3

Schede informative sulle deroghe

1. Riduzione dei supplementi rete secondo la vigente Lene (art. 15b cpv. 3)

1.1. Descrizione delle norme

1.1.2 Breve descrizione delle norme

Secondo la vigente legge federale sull'energia del 26 giugno 1998 (LEne; RS 730.0), la società nazionale di rete riscuote supplementi sui costi di trasporto delle reti ad alta tensione (art. 15b LEne) per finanziare sia la remunerazione a copertura dei costi per l'immissione in rete di elettricità (RIC) generata da energie rinnovabili, i bandi di gara per misure efficienti sotto il profilo energetico (lo strumento della Confederazione per la promozione dell'efficienza nel settore dell'elettricità) e altri strumenti di promozione, sia l'indennizzo delle misure di risanamento di centrali idroelettriche a norma della legge federale del 24 gennaio 1991 sulla protezione delle acque (LPAc; RS 814.20). Oggi viene riscosso un supplemento complessivo di 0.45 centesimi per kWh (art. 15b LEne e art. 3j cpv. 1 dell'ordinanza del 7 dicembre 1998 sull'energia [OEn; RS 730.01]). Il Consiglio federale può aumentare i supplementi fino a un massimo di 1 centesimo per kWh di elettricità. Conformemente all'articolo 15b LEne, le imprese ad alto consumo di energia elettrica possono chiedere di essere esentate da questi supplementi sui costi di trasporto delle reti ad alta tensione (RIC e altri).

1.1.3 Obiettivo e motivazione delle norme

I supplementi sui costi di trasporto delle reti ad alta tensione generano risorse finanziarie da impiegare per la promozione della produzione di elettricità da energie rinnovabili e per l'aumento dell'efficienza energetica, e quindi per la riduzione del consumo di energia. Questi programmi di promozione puntano a ridurre i rischi di approvvigionamento nel settore dell'elettricità e le esternalità ambientali negative causate dalla produzione di energia elettrica.

L'esenzione dalla tassa di finanziamento serve a evitare ripercussioni strutturali indesiderate (delocalizzazione o chiusura di imprese con un elevato consumo di elettricità) causate da una maggiorazione dei costi energetici e dalla conseguente compromissione della competitività di queste imprese¹⁴².

¹⁴² L'eventuale compromissione della competitività delle imprese in questione e l'ammontare a partire dal quale il supplemento provoca tale compromissione dipendono, oltre che dall'evoluzione del prezzo dell'elettricità all'estero, anche dai meccanismi di esenzione (supplementi rete e altri) applicati in altri Paesi. Un'analisi di questo aspetto non è ancora disponibile.

1.1.4 Imprese agevolate e agevolazione

Le imprese i cui costi per l'elettricità superano il 10 per cento del plusvalore lordo possono chiedere il rimborso di tutti i supplementi previsti dall'articolo 15b LEne salvo un importo obbligatoriamente dovuto e corrispondente al massimo al 3 per cento dei costi di elettricità sostenuti.

1.1.5 Controprestazione (obiettivi obbligatori)

Non è necessaria alcuna controprestazione. Tuttavia, è dovuto un onere di base pari al 3 per cento dei costi di elettricità sostenuti (esenzione parziale).

1.1.6 Stima del numero di imprese interessate

Attualmente le imprese con un elevato consumo di elettricità che beneficiano della misura sono una trentina, tutte operanti nel settore industriale.

1.1.7 Volume di energia/emissioni di CO₂ interessato dalla deroga

Complessivamente sono esenti da supplemento circa 2500 GWh di elettricità. Questo volume corrisponde a circa il 4 per cento del consumo di elettricità svizzero (circa 60 TWh). Rispetto al consumo di elettricità delle imprese (41 TWh), la quota corrisponde all'incirca al 6 per cento.

1.1.8 Riduzione del consumo di energia/delle emissioni di CO₂ dovuta alla controprestazione (obiettivi obbligatori)

Poiché non vengono stabiliti obiettivi obbligatori, la misura non comporta un incremento dell'efficienza energetica.

1.2 Ripercussioni delle norme

1.2.1 Impatto energetico e ambientale

I supplementi rete (tassa di finanziamento) non sono connessi a scopi di incentivazione. Di conseguenza, l'esenzione delle imprese con un elevato consumo energetico secondo l'articolo 15 LEne non causa conflitti diretti con gli obiettivi della politica energetica.

1.2.2 Ripercussioni economiche

I programmi di promozione finanziati con i supplementi rete mirano a una promozione specifica della tecnologia, con il rischio che le risorse finanziarie messe a disposizione siano investite in progetti economicamente improduttivi. Per questa ragione devono essere prevenute perdite sul PIL. Le ricadute positive auspiccate dalle energie rinnovabili hanno invece un impatto positivo sugli obiettivi della politica energetica e ambientale, che a sua volta può avere un impatto positivo sul benessere. Le ripercussioni sull'occupazione sono difficili da stima-

re e non è possibile affermare in generale se i programmi di promozione inducano al netto un incremento o un calo dell'occupazione.

L'esenzione dei settori con un elevato consumo energetico da tributi consente di evitare conseguenze strutturali. Questa constatazione vale anche per le pure tasse di finanziamento, che non mirano all'auspicato effetto di incentivazione della politica energetica.

Tra i criteri di esenzione manca comunque la condizione dell'esposizione alla concorrenza internazionale. Di conseguenza, in una certa misura potrebbero ottenere l'esenzione anche imprese che non rischiano di essere penalizzate dal punto di vista della competitività.

I supplementi sui costi di trasporto delle reti ad alta tensione hanno una destinazione vincolata e quindi non sono a disposizione per l'adempimento di altri compiti dello Stato. Questo aspetto risulta problematico per ragioni di politica di regolamentazione e di politica finanziaria. I vincoli posti alla destinazione delle entrate restringono il margine di manovra per la definizione delle priorità della politica finanziaria, ostacolano la ripartizione efficiente delle risorse pubbliche e quindi riducono in definitiva l'efficienza dello Stato. Il finanziamento delle misure di promozione dovrebbe pertanto avvenire nell'ambito del preventivo ordinario dello Stato.

1.2.3 Effetti distributivi/cerchie interessate

Il minor gettito dovuto all'esenzione è compensato dagli altri consumatori di elettricità e provoca dunque un aumento del loro onere fiscale. Gli aumenti delle tasse sull'elettricità tendono a sviluppare un effetto regressivo, ossia a gravare in misura relativamente maggiore sulle economie domestiche a basso reddito.

Oggi gli effetti distributivi sono però piuttosto modesti, poiché l'esenzione è concessa soltanto a un numero molto ristretto di imprese con un elevato consumo di elettricità (ca. 30) e l'importo rimborsato ammonta soltanto a 4,2 milioni di franchi (rapporto finale BDO, dicembre 2010).

1.3 Costi di esecuzione

Le imprese presentano annualmente una domanda di rimborso all'UFE. Sulla base della domanda, l'UFE verifica con l'aiuto di specialisti esterni il rapporto tra i costi dell'elettricità e il plusvalore lordo (intensità di impiego dell'energia elettrica). Gli stessi specialisti calcolano anche l'ammontare del rimborso.

L'UFE riceve annualmente tra 35 e 40 domande di rimborso. L'onere dell'Ufficio per l'esame di queste domande si aggira attorno alle 150 ore di lavoro. A queste si aggiungono circa 220 ore fatturate dalla società fiduciaria, di revisione e di consulenza esterna (BDO) (per un costo di ca. fr. 50 000) e circa 30 ore fatturate da Swissgrid. Il dispendio totale in termini di tempo si aggira dunque attorno alle 400 ore, ossia all'incirca al 25 per cento di posto di lavoro.

1.4 Compatibilità con il diritto internazionale

Attualmente la SECO sta esaminando la compatibilità delle diverse norme che disciplinano

l'esenzione con il diritto internazionale. In considerazione dei negoziati in corso per la conclusione di un accordo nel settore dell'energia / dell'elettricità, si dovrebbe evitare in particolare di adottare norme incompatibili con il diritto dell'UE. Occorre prestare un'attenzione particolare, tra l'altro, alle risorse pubbliche che vengono impiegate per promuovere determinati settori industriali o per proteggere determinate industrie nazionali.

1.5 Valutazione

Fintanto che i supplementi rete sono strutturati, come attualmente, nella forma di una tassa di finanziamento senza obiettivi di incentivazione, il disciplinamento previsto dal vigente articolo 15 LEne, vale a dire l'esenzione parziale di una trentina di aziende con un elevato consumo di elettricità, non causa conflitti diretti con gli obiettivi della politica energetica.

L'esenzione consente, tuttavia, di evitare distorsioni strutturali a detrimento del PIL e del benessere. Tra i criteri di esenzione manca però la condizione dell'esposizione alla concorrenza. Di conseguenza, in una certa misura potrebbero ottenere l'esenzione anche imprese che non rischiano di essere penalizzate dal punto di vista della competitività.

2 Restituzione della tassa sul CO₂ (art. 15, art. 16 e art. 31 cpv. 1 lett. b legge sul CO₂) e convenzioni sugli obiettivi

2.1 Descrizione delle norme

2.1.1 Breve descrizione delle norme

In Svizzera l'utilizzo di energia prodotta da vettori energetici fossili è assoggettata dal 2008 a una tassa sul CO₂. Circa i due terzi dei proventi della tassa sono ridistribuiti alla popolazione e all'economia indipendentemente dal consumo. Un terzo dei proventi (max. 300 mio. fr. l'anno) confluisce nel Programma Edifici per l'incentivazione del risanamento energetico e delle energie rinnovabili, altri 25 milioni di franchi sono versati al fondo di tecnologia.

Le imprese con elevate emissioni di gas serra possono farsi esentare dalla tassa sul CO₂ chiedendone il rimborso all'Amministrazione federale delle dogane (AFD) presentando le fatture pagate per il combustibile, se si impegnano nei confronti della Confederazione a ridurre le loro emissioni di gas serra (in caso di mancata partecipazione al SSQE). Le grandi imprese con elevate emissioni di gas serra partecipano al SSQE e sono anch'esse esentate dalla tassa sul CO₂.

2.1.2 Obiettivo e motivazione delle norme

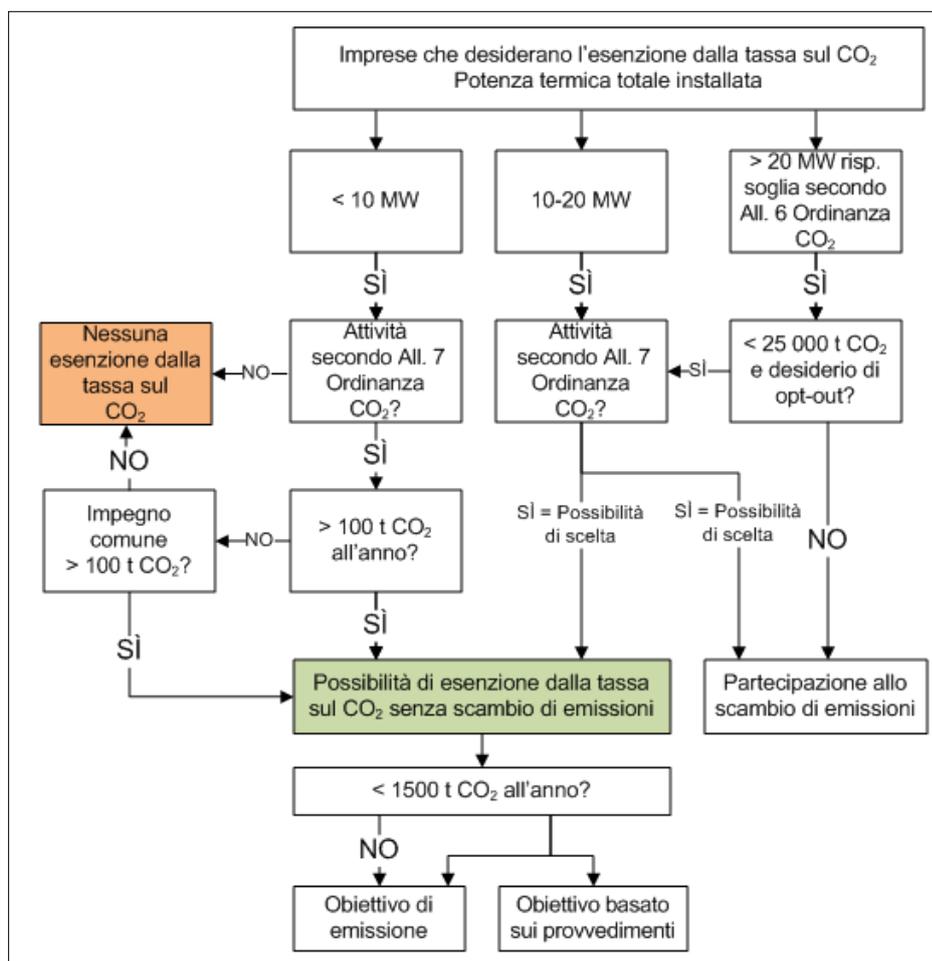
Tassa sul CO₂:

La Svizzera persegue una politica attiva per la riduzione delle emissioni di gas serra per contribuire a limitare l'aumento della temperatura globale (esternalità ambientali negative). La riveduta legge federale del 23 dicembre 2011 sulla riduzione delle emissioni di CO₂ (legge sul CO₂; RS 641.71), entrata in vigore il 1° gennaio 2013, si prefigge di ridurre le emissioni a livello nazionale. La tassa sul CO₂ serve a conseguire gli obiettivi di riduzione. Seguendo l'approccio del costo standard, può anche essere considerata come strumento di internalizzazione delle esternalità.

L'esenzione dalla tassa sul CO₂ è una misura di sostegno destinata a compensare le ripercussioni strutturali della tassa, quali ad esempio la delocalizzazione della produzione all'estero («*carbon leakage*», ossia il problema della «fuga di carbonio»), sulle imprese che operano in determinati settori dell'economia. Gli obiettivi di riduzione delle emissioni di gas serra (obbligo di riduzione) che devono essere rispettati per ottenere l'esenzione servono a garantire lo sfruttamento, da parte delle imprese, del proprio potenziale di riduzione con metodi economicamente vantaggiosi dal punto di vista aziendale.

L'SSQE è uno strumento distinto dalla tassa sul CO₂, ma che persegue la stessa finalità. Attraverso un sistema di limitazioni e scambi («*cap and trade*»), all'interno del SSQE le emissioni di gas serra vengono ridotte dove i costi di abbattimento marginali risultano più contenuti. In contropartita di questa riduzione, le imprese partecipanti al SSQE sono esentate dalla tassa sul CO₂.

2.1.3 Imprese agevolate e agevolazione



Esenzione dalla tassa con scambio di quote di emissione (partecipazione al SSQE):

sono tenute a partecipare al sistema svizzero di scambio di quote di emissione (SSQE) le grandi imprese con elevate emissioni di gas serra che esercitano un'attività menzionata nell'Allegato 6 dell'ordinanza del 30 novembre 2012 sulla riduzione delle emissioni di CO₂, (ordinanza sul CO₂; RS 641.711; art. 40 cpv. 1). In linea di principio, la soglia per la partecipazione obbligatoria al SSQE è fissata a una potenza termica nominale totale di almeno 20 MW. Le imprese con una potenza termica nominale totale di almeno 10 MW possono partecipare volontariamente al SSQE se esercitano un'attività menzionata nell'Allegato 7 dell'ordinanza sul CO₂. Le imprese che partecipano al SSQE sono esentate dalla tassa sul CO₂ sugli vettori energetici fossili fino al 31 dicembre 2020.

Esenzione dalla tassa senza scambio di quote di emissione SSQE (non partecipazione al SSQE):

le imprese che producono elevate emissioni di gas serra e che operano nei settori economici per i quali la tassa rappresenta un onere elevato rispetto al plusvalore del prodotto, e la cui competitività sul piano internazionale risulterebbe gravemente compromessa da tale onere, possono farsi esentare dalla tassa sul CO₂ impegnandosi nei confronti della Confederazione a ridurre le loro emissioni. Per poter assumere un obbligo di riduzione, l'impresa deve esercitare un'attività menzionata nell'Allegato 7 dell'ordinanza sul CO₂ e dimostrare che le emissioni dei suoi impianti convertite in CO₂ equivalenti superano le 100 tonnellate l'anno. Le imprese che hanno assunto un obbligo di riduzione sono esentate dalla tassa sul CO₂ sui

vettori energetici fossili fino al 31 dicembre 2020.

2.1.4 Controprestazione (obbligo di risultato)

Esenzione dalla tassa con partecipazione al SSQE: il SSQE è organizzato secondo il principio noto come «*cap and trade*» (ossia secondo un sistema di limitazioni e scambi). L'UFAM calcola preventivamente la quantità di diritti di emissione disponibili annualmente stabilendo un tetto massimo assoluto per le emissioni («*cap*»). Questo tetto viene ridotto, analogamente a quanto previsto anche dalla normativa dell'UE, dell'1,74 per cento ogni anno. L'UFAM assegna gratuitamente a titolo gratuito a ogni impresa SSQE soltanto i diritti di emissione necessari alla gestione efficiente delle emissioni di CO₂. Il calcolo di queste quantità è effettuato in base a una serie di parametri di riferimento («*benchmark*»).

L'assegnazione gratuita dei diritti di emissione avviene in genere sulla base di benchmark di prodotto, i quali definiscono la quantità massima di diritti di emissioni che possono essere assegnati per unità prodotta e corrispondono alle emissioni medie del 10 per cento degli impianti più efficienti. Se un processo di produzione non è considerato da un benchmark di prodotto si applicano benchmark alternativi. Per garantire le stesse condizioni concorrenziali dell'UE, nel sistema di scambio di quote svizzero vengono considerati gli stessi benchmark e fattori carbon leakage applicati nel sistema europeo (SSQE UE). Per le emissioni che non sono coperte da crediti di emissione, le imprese devono versare alla Confederazione un importo di 125 franchi per tonnellata in CO₂ equivalenti e l'anno successivo presentare un certificato di riduzione delle emissioni.

Esenzione dalla tassa senza partecipazione al SSQE: il percorso di riduzione previsto per l'obiettivo di riduzione (risp. il potenziale di riduzione nel caso di un obiettivo basato su provvedimenti) si basa sul potenziale di misure economicamente sostenibile, che deve derivare sistematicamente da una proposta di obiettivo. In genere il periodo di restituzione considerato economicamente sostenibile è di quattro anni nel settore dei processi e di otto anni nel settore edile e infrastrutturale. Le imprese che erano già esonerate dalla tassa sul CO₂ nel primo periodo di impegno e che intendono mantenere l'esenzione ininterrotta nel 2013, possono proporre un obiettivo di riduzione delle emissioni secondo un percorso di riduzione definito in modo semplificato. Se un'impresa non rispetta il proprio impegno di riduzione, deve versare alla Confederazione un importo di 125 franchi per ogni tonnellata emessa in eccesso espressa in CO₂ equivalenti e l'anno successivo presentare un certificato di riduzione delle emissioni.

2.1.5 Stima del numero di imprese interessate¹⁴³

Esenzione dalla tassa con SSQE: da 40 a 70 imprese, attività menzionata nell'Allegato 6 e 7 dell'ordinanza sul CO₂. Dati precisi seguiranno nell'estate del 2013.

Esenzione dalla tassa senza SSQE: da 1000 a 1500 imprese o stabilimenti di produzione, attività menzionata nell'Allegato 7 dell'ordinanza sul CO₂.

¹⁴³ Il numero di imprese si basa su una stima approssimativa, dati più precisi seguiranno nell'estate del 2013, una volta scaduto il termine per la presentazione delle domande. Nel settore senza SSQE le imprese possono associarsi nell'ambito di un impegno di riduzione comune e quindi il numero di stabilimenti di produzione può essere più significativo rispetto al numero di imprese.

2.1.6 Volume di energia/gas serra¹⁴⁴ interessato dalla deroga

Esenzione stimata dalla tassa con SSQE: emissioni di gas serra: da circa 4,7 a 5,4 milioni di tonnellate l'anno in CO₂ equivalenti. Tale quantità corrisponde approssimativamente al 10 per cento delle emissioni di gas serra a livello nazionale. Rispetto alle emissioni di gas serra delle industrie (industrie e servizi), la quota corrisponde a circa il 30 per cento.

Esenzione stimata senza SSQE: emissioni di gas serra: da circa 1,0 a 1,5 milioni di tonnellate l'anno in CO₂ equivalenti. Tale quantità corrisponde all'incirca a una quota compresa tra il 2 e il 3 per cento delle emissioni di gas serra a livello nazionale. Rispetto alle emissioni di gas serra delle imprese (industria e servizi), la quota corrisponde a una percentuale compresa tra il 5 e il 10 per cento.

Emissioni della Svizzera: emissioni di gas serra nel 2010: 54,22 milioni di tonnellate in CO₂ equivalenti, tra cui 11,32 milioni di tonnellate in CO₂ equivalenti nel settore industriale e 5,04 milioni di tonnellate in CO₂ equivalenti nel settore dei servizi.¹⁴⁵

2.1.7 Riduzione del consumo di energia/delle emissioni di gas serra dovuta alla controprestazione (obbligo di risultato)

L'esenzione dalla tassa sul CO₂ riscossa sui vettori energetici fossili dovrebbe indurre una riduzione annua dei gas serra compresa tra l'1 e il 2 per cento. Per altri dati sull'impatto delle convenzioni sugli obiettivi si rimanda al numero 2.2.

2.2 Ripercussioni della normativa nel settore senza SSQE¹⁴⁶

2.2.1 Impatto energetico e ambientale

Secondo la legge sul CO₂, la tassa sul CO₂ riscossa sui vettori energetici fossili fornisce un contributo determinante al raggiungimento degli obiettivi di emissione definiti. L'esenzione delle imprese che sarebbero notevolmente interessate da questi segnali di prezzo serve a impedire che la produzione e le emissioni si spostino semplicemente all'estero. Tuttavia, l'esenzione dalla tassa attenua l'impatto d'incentivazione dello strumento. Questo effetto deve essere almeno in parte compensato per mezzo di impegni di riduzione assunti nei confronti della Confederazione. Gli effetti di riduzione che risulterebbero da una «mera» misura d'incentivazione (senza possibilità di esenzione) rispetto alla tassa sul CO₂ con possibilità di esenzione (obbligo di riduzione) non sono stati esaminati.

Secondo l'Agenzia dell'energia per l'economia (AenEc), tra il 2001 e il 2011 le convenzioni sugli obiettivi sinora concluse con la Confederazione hanno avuto, rispetto all'evoluzione che si sarebbe registrata senza condizionamenti nel campo del CO₂, un impatto cumulato pari a

¹⁴⁴ I dati sulle emissioni si basano su una stima approssimativa, dati più precisi seguiranno nell'autunno del 2013, una volta che le imprese si saranno annunciate e i concetti di monitoraggio saranno stati presentati.

¹⁴⁵ Fonte per il dato sulle emissioni di gas serra nel 2010: www.bafu.admin.ch/clima → Emissioni dei gas serra → Panoramica delle emissioni: tabelle

¹⁴⁶ La presente scheda informativa è incentrata sul sistema di esenzione dalla tassa sul CO₂ con impegno di riduzione (senza SSQE) e quindi il SSQE non sarà più ulteriormente preso in considerazione nelle riflessioni che seguono.

1,4 milioni di tonnellate di CO₂¹⁴⁷. Le convenzioni volontarie hanno inoltre consentito di ridurre anche il consumo di elettricità di circa 1,2 TWh¹⁴⁸.

Secondo l'approfondita stima delle conseguenze della regolamentazione effettuata da Ecoplan/EBP¹⁴⁹, il vantaggio principale delle convenzioni sugli obiettivi è consistito nel trasferimento di conoscenze sull'energia nelle imprese, poiché le convenzioni concluse hanno portato soprattutto a una diffusa introduzione di sistemi di gestione energetica in seno alle imprese, consentendo di rimediare alla mancanza di informazioni e di motivazione e di individuare misure di riduzione. Dalle esperienze maturate con le convenzioni e le proposte sugli obiettivi nel campo del CO₂ emerge che per il primo periodo di impegno (2008–2012) si è osservata la tendenza a fissare obiettivi insufficientemente ambiziosi, ad esempio a causa della variazione del prezzo dell'energia intervenuta tra il 2002 e 2012 e dell'informazione asimmetrica. Una parte considerevole delle misure attuate si fondava dunque su effetti di trascinarsi (l'impatto netto sulla percentuale di riduzione ammontava al 40 %). Alla luce delle constatazioni e delle esperienze raccolte, l'elaborazione degli obiettivi per l'esenzione dalla tassa nel secondo periodo di impegno (2013–2020) sarà sistematizzata e le proposte di obiettivo saranno inasprite.

Considerato che la tassa sul CO₂ sui vettori energetici fossili è stata introdotta soltanto nel 2008, e data l'aliquota d'imposta modesta applicata fino al 2010, non è ancora possibile formulare ipotesi consolidate circa l'impatto ambientale della tassa e dell'esenzione.

Secondo una stima della SECO non si sa con certezza se l'impatto degli obblighi di riduzione finora osservato si potrà rilevare anche in futuro. Se, come indicato da Ecoplan/EBP, l'impatto finora osservato è dovuto soprattutto alla sensibilizzazione delle imprese al problema dei gas serra e alle questioni energetiche e all'introduzione di sistemi di gestione energetica¹⁵⁰, ci si dovrebbe aspettare che si tratti di un effetto unico, facilmente ottenibile (effetto del «low hanging fruit», ossia del frutto sul ramo più basso) che non si ripeterà nelle stesse proporzioni.

Alla luce delle constatazioni e delle esperienze finora raccolte, l'elaborazione degli obiettivi per il secondo periodo di impegno (2013-2020) è stata comunque sistematizzata e le relative proposte sono state inasprite. Inoltre, per il secondo periodo di impegno sono stati depositati obiettivi di riduzione assoluti. Poiché l'economicità delle misure rappresenta ancora un'istantanea che muta con l'andar del tempo, l'UFAM stima che l'identificazione delle misure economicamente sopportabili non costituisca necessariamente un effetto unico, facilmente ottenibile.

¹⁴⁷ Impatto cumulato di tutte le misure incluse nel monitoraggio dell'AenEc dal 2001: 1,43 milioni di tonnellate di CO₂, di cui 1,36 milioni sui combustibili e 0,7 milioni sui carburanti – rispetto all'evoluzione che si sarebbe registrata senza condizionamenti. Rispetto al 1990, la riduzione assoluta delle emissioni nel 2011 corrisponde all'incirca a 1 milione di tonnellate di CO₂. Fonte: AenEc, Zahlen und Fakten 2011.

¹⁴⁸ AenEc, Zahlen und Fakten 2011.

¹⁴⁹ Ecoplan/EBP, *Volkswirtschaftliche Massnahmenanalyse zur Energiestrategie 2050* (Analisi economica delle misure relative alla Strategia energetica 2050, disponibile solo in tedesco), su incarico della SECO (la versione definitiva è attualmente in fase di redazione). La base di dati si fonda perlopiù, oltre che sull'analisi di documenti, su colloqui con esperti.

¹⁵⁰ Ecoplan/EBP, *Volkswirtschaftliche Massnahmenanalyse zur Energiestrategie 2050* (Analisi economica delle misure relative alla Strategia energetica 2050, disponibile solo in tedesco), su incarico della SECO (la versione definitiva non è ancora disponibile).

2.2.2 Ripercussioni economiche

Considerato che la tassa sul CO₂ sui vettori energetici fossili è stata introdotta soltanto nel 2008, e data l'aliquota esigua d'imposta applicata fino al 2010, non è ancora possibile formulare ipotesi consolidate sull'impatto economico della tassa e dell'esenzione in quanto deroga. Le indagini disponibili sui modelli climatici ed energetici (modellizzazioni macroeconomiche di Ecoplan) attribuiscono agli strumenti della politica climatica un lieve impatto negativo sul PIL e sul benessere. Secondo le previsioni, tuttavia, il benessere può risultare lievemente più elevato se si include nel calcolo l'utilità della tassa, precisamente le esternalità evitate (riscaldamento climatico).

L'impatto macroeconomico dell'esenzione di determinate imprese dalla tassa sul CO₂ non è stato esaminato. Si deve comunque attendere che il fatto di evitare bruschi assestamenti strutturali, legati all'introduzione di nuove tasse e del SSQE, sia un fattore positivo, poiché consente di evitare ammortamenti straordinari di impianti e licenziamenti di manodopera.

Circa un terzo del gettito della tassa è a destinazione vincolata (Programma Edifici per la promozione del risanamento energetico e delle energie rinnovabili, Fondo di tecnologia) e quindi non può essere redistribuito alla popolazione e all'economia. Questo aspetto risulta problematico per ragioni di politica di regolamentazione e di politica finanziaria. I vincoli posti alla destinazione delle entrate restringono il margine di manovra per la definizione delle priorità della politica finanziaria, ostacolano la ripartizione efficiente delle risorse pubbliche e quindi riducono l'efficienza dello Stato. Il finanziamento delle misure di promozione dovrebbe pertanto avvenire nell'ambito del preventivo ordinario dello Stato.

Una norma derogatoria permanente (esenzione dalla tassa) riduce l'efficacia degli strumenti della politica climatica nazionale. Se gli obblighi di riduzione sono insufficientemente ambiziosi, la riduzione deve essere prestata a costi marginali più elevati dalle altre imprese o dalle economie domestiche private, con il conseguente aumento dei costi economici della politica climatica.

Secondo le stime della SECO gli obblighi di riduzione che devono essere assunti come contropartita delle deroghe concesse compensano soltanto in parte gli svantaggi dell'esenzione dalla tassa, poiché le imprese sono obbligate a realizzare solo le riduzioni redditizie dal punto di vista aziendale e l'informazione è asimmetrica. Tuttavia, dal punto di vista statico gli obblighi di riduzione delle emissioni possono avere un impatto positivo, se portano sistematicamente alla scoperta di potenziali di riduzione redditizi. L'incremento di efficienza potrebbe compensare abbondantemente i costi amministrativi della convenzione sugli obiettivi.

Dal punto di vista dinamico, tuttavia, in un sistema duraturo di norme derogatorie e obblighi di riduzione occorre attendersi il manifestarsi di ripercussioni indesiderate dal punto di vista economico, che mantengono inalterata la struttura. Grazie alla definizione di percorsi di riduzione specifici per le singole aziende, le imprese inefficienti possono evitare adeguamenti efficienti per tutta l'economia (vedi Ecoplan/EBH¹⁵¹).

¹⁵¹ *Volkswirtschaftliche Massnahmenanalyse zur Energiestrategie 2050* (Analisi economica delle misure relative alla Strategia energetica 2050, disponibile solo in tedesco), su incarico della SECO (la versione definitiva non è ancora disponibile).

2.2.3 Effetti distributivi

Nel caso di obiettivi definiti per la riduzione delle emissioni, ogni sgravio (parziale) concesso a un'impresa comporta la necessità per le altre imprese o per le economie domestiche private di compensare la riduzione con le proprie prestazioni. Le disposizioni di legge prevedono la necessità di aumentare in modo più sostenuto la tassa sul CO₂ o l'obbligo di compensazione prescritto dalla normativa sul CO₂ per gli importatori di vettori energetici fossili. Ne risulterebbe una redistribuzione a carico delle imprese non esonerate e delle economie domestiche private. In genere, le tasse riscosse sull'energia hanno un effetto regressivo a spese delle economie domestiche meno abbienti.

2.3 Costi di esecuzione

I costi di esecuzione saranno indennizzati con il gettito della tassa sul CO₂.

Il processo di elaborazione delle proposte di obiettivi tra le imprese e la Confederazione è un sistema ormai consolidato¹⁵². La revisione della legge sul CO₂ implica la necessità di elaborare tra 1000 e 1500 nuove proposte di obiettivi. Le imprese elaborano una proposta di obiettivi con l'aiuto di un'agenzia o di terzi. L'UFAM e l'UFE seguono e controllano questo processo. Le proposte di obiettivi sono verificate con l'assistenza di revisori esterni incaricati dalla Confederazione. Negli anni successivi il rispetto degli obiettivi è sottoposto a un controllo permanente. L'esecuzione nel settore senza SSQE occupa 4 posti di lavoro presso l'UFAM e due presso l'UFE.

Le imprese esonerate dalla tassa inoltrano le domande di rimborso all'AFD a scadenza mensile, trimestrale o annuale. I controlli materiali sono effettuati dai revisori aziendali. Presso l'AFD l'esecuzione nel settore senza SSQE occupa 8 posti di lavoro.

2.4 Compatibilità con il diritto internazionale

Grazie alle agli obiettivi di riduzione delle emissioni definiti dalla legge, la Svizzera rispetta gli impegni assunti sul piano internazionale con la ratifica della «Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici» (RS 0.814.01) e del «Protocollo di Kyoto» (RS 0.814.011).

Attualmente la SECO sta esaminando la compatibilità delle disposizioni che disciplinano l'esenzione con il diritto internazionale. In considerazione dei negoziati in corso per la conclusione di un accordo nel settore dell'elettricità / dell'energia, si dovrebbe evitare in particolare di adottare norme incompatibili con il diritto dell'UE. Occorre prestare un'attenzione particolare, tra l'altro, alle risorse pubbliche che sono impiegate per promuovere determinati settori industriali o per proteggere determinate industrie nazionali.

¹⁵² Alla fine del 2011 il processo di elaborazione delle convenzioni sugli obiettivi (base per una proposta sugli obiettivi) riguardava circa 2250 imprese. Le risorse impiegate a tal fine dall'AenEc nel 2011 ammontavano a circa 15,5 milioni di franchi, di cui l'85 per cento coperto dai partecipanti e da prestazioni proprie dell'AenEc. Il contributo fornito dall'UFE ammontava a 850 000 franchi, quello fornito dall'UFAM a 100 000 franchi; fonte: AenEc: Zahlen und Fakten 2011.

2.5 Valutazione

La tassa sul CO₂ persegue obiettivi di politica climatica e si prefigge di internalizzare le esternalità. A breve termine l'esenzione di determinate imprese dalla tassa sul CO₂ è una misura economicamente appropriata per evitare bruschi assestamenti strutturali.

Tuttavia, norme derogatorie permanenti (esenzione dalla tassa) riducono l'efficacia degli strumenti della politica climatica nazionale. Nel caso di obiettivi predefiniti, la riduzione deve essere prestata a costi marginali più elevati dalle altre imprese o dalle economie domestiche private, con un conseguente aumento dei costi economici della politica climatica.

Gli obblighi di riduzione previsti come contropartita delle norme derogatorie riducono soltanto in parte gli svantaggi derivanti dall'esenzione dalla tassa¹⁵³, poiché l'informazione tra le autorità di regolamentazione e le imprese è asimmetrica e di conseguenza è caratterizzata da effetti di trascinamento. Tuttavia, dal punto di vista statico gli obblighi di riduzione delle emissioni possono avere un impatto positivo, se portano sistematicamente alla scoperta di potenziali di riduzione remunerativi.

Dal punto di vista dinamico, tuttavia, in un sistema duraturo di norme derogatorie e obblighi di riduzione occorre attendersi il manifestarsi di ripercussioni indesiderate sotto il profilo economico, che mantengono inalterata la struttura. Grazie alla definizione di percorsi di riduzione specifici per le singole aziende, le imprese inefficienti possono evitare adeguamenti efficienti per tutta l'economia (vedi Ecoplan/BHP).

¹⁵³ Non sono stati esaminati gli effetti della riduzione di un «semplice» effetto d'incentivazione (senza possibilità di esenzione) rispetto a una tassa sul CO₂ con possibilità di esenzione (obbligo di riduzione).

3 Scheda informativa: supplementi rete e convenzioni sugli obiettivi secondo l'iniziativa parlamentare 12.400

3.1 Descrizione delle norme

3.1.1 Breve descrizione delle norme

Secondo la vigente legge federale sull'energia del 26 giugno 1998 (LEne; RS 730.0), la società nazionale di rete riscuote supplementi sui costi di trasporto delle reti ad alta tensione (art. 15b LEne) per finanziare sia la remunerazione a copertura dei costi per la RIC, i bandi di gara per misure efficienti sotto il profilo energetico (lo strumento della Confederazione per la promozione dell'efficienza nel settore dell'energia elettrica) e altri strumenti di promozione sia l'indennizzo delle misure di risanamento di centrali idroelettriche a norma della legge federale del 24 gennaio 1991 sulla protezione delle acque (LPac; RS 814.20). Oggi viene riscosso un supplemento complessivo di 0,45 centesimi per kWh (art. 15b LEne e art. 3j cpv. 1 dell'ordinanza del 7 dicembre 1998 sull'energia [OEn; RS 730.01]). Secondo la vigente LEne, il Consiglio federale può aumentare i supplementi fino a un massimo di 1 centesimo per kWh di elettricità. L'iniziativa parlamentare 12.400 persegue l'obiettivo di aumentare il limite massimo dei supplementi rete a 1,5 centesimi per kWh di elettricità a partire dal 2014. La modifica della LEne in adempimento dell'iniziativa è stata adottata dalle Camere federali il 21 giugno 2013 e sottostà al referendum facoltativo. Il termine referendario scade il 24 ottobre 2013.

Per consentire alle imprese con un elevato consumo di energia elettrica di mantenere la loro competitività internazionale, l'articolo 15b capoverso 3 deve essere ampliato in modo da prevedere la possibilità di rimborso del supplemento rete. In virtù della nuova disposizione, i consumatori finali, i cui costi per l'elettricità ammontano almeno al 10 per cento del plusvalore lordo, potranno ottenere il rimborso integrale, e non più soltanto parziale, dei supplementi pagati. Inoltre, i consumatori finali i cui costi dell'elettricità ammontano almeno al 5 per cento ma non superano il 10 per cento del plusvalore lordo otterranno il rimborso parziale dei supplementi pagati secondo un importo fissato proporzionalmente al rapporto fra i costi per l'elettricità e il plusvalore lordo. In casi eccezionali il Consiglio federale può prevedere il rimborso parziale del supplemento pagato anche per i consumatori finali i cui costi dell'elettricità sono inferiori al 5 per cento del plusvalore lordo ma la cui competitività internazionale risulta fortemente compromessa a causa del supplemento. Secondo il testo della modifica adottata, il rimborso è però concesso soltanto se per l'anno considerato l'importo ammonta ad almeno 20 000 franchi.

3.1.2 Obiettivo e motivazione delle norme

Le risorse finanziarie generate dai supplementi sui costi di trasporto delle reti ad alta tensione sono destinate alla produzione di elettricità da energie rinnovabili e per l'aumento dell'efficienza energetica, e quindi per la riduzione del consumo di energia. Questi programmi di promozione si prefiggono di ridurre i rischi di approvvigionamento nel settore dell'elettricità e le esternalità ambientali negative causate dalla produzione di energia elettri-

ca.

L'esenzione dalla tassa di finanziamento serve a evitare ripercussioni strutturali indesiderate (delocalizzazione o chiusura di imprese con un elevato consumo di energia elettrica), causate da una maggiorazione dei costi energetici e dalla conseguente compromissione della competitività di queste imprese¹⁵⁴.

Le convenzioni sugli obiettivi che devono essere rispettate per beneficiare dell'esenzione servono a favorire lo sfruttamento dei potenziali di efficienza redditizi dal punto di vista aziendale nelle imprese nel settore dell'elettricità. Il 20 per cento degli importi rimborsati deve essere impiegato per questo scopo.

3.1.3 Imprese agevolate e agevolazione

Possono chiedere l'esenzione parziale dai supplementi riscossi sui costi di trasporto per l'immissione in rete le imprese che raggiungono un importo minimo di rimborso di 20 000 franchi e un'intensità energetica (costi dell'elettricità in percentuale del plusvalore lordo) almeno pari al 5 per cento e se l'intensità energetica è almeno del 10 per cento può essere chiesta l'esenzione totale. L'introduzione del sistema di rimborso è prevista a tempo indeterminato a partire dal 1° gennaio 2014.

3.1.4 Controprestazione (obbligo di risultato)

Per ottenere il rimborso dei supplementi, le imprese devono concludere una convenzione sugli obiettivi con la Confederazione. Tale convenzione definisce innanzitutto le misure di efficienza energetica economicamente vantaggiose. Secondo il disegno di legge in adempimento dell'iniziativa parlamentare 12.400, le imprese devono impegnarsi a impiegare almeno il 20 per cento dell'importo del rimborso per misure di efficienza energetica supplementari. Se la convenzione sugli obiettivi non è interamente rispettata o non vengono realizzati gli investimenti concordati, l'impresa non ha diritto al rimborso e deve restituirlo integralmente.

3.1.5 Stima delle imprese interessate

Di questa misura potranno beneficiare approssimativamente 300–600 imprese.

3.1.6 Entità dell'energia/delle emissioni di CO₂ esonerate

Complessivamente saranno esonerati dai supplementi circa 6000 GWh di elettricità. Questo volume corrisponde all'8–12 per cento del consumo di energia in Svizzera (circa 60 TWh). Rispetto al consumo di elettricità delle imprese (41 TWh), la quota esentata è compresa all'incirca tra il 12 e il 17 per cento.

¹⁵⁴ L'eventuale compromissione della competitività delle imprese in questione e l'ammontare a partire dal quale il supplemento provoca tale compromissione dipendono, oltre che dall'evoluzione del prezzo dell'elettricità all'estero, anche dai meccanismi di esenzione (supplementi rete e altri) applicati in altri Paesi. Un'analisi di questo aspetto non è ancora disponibile.

3.1.7 Riduzione del consumo di energia/delle emissioni di CO₂ dovuta alla controprestazione (obbligo di risultato)

Le misure di efficienza attuate dalle imprese aventi diritto al rimborso potrebbero indurre un incremento annuo dell'efficienza energetica compreso tra l'1 e il 2 per cento. Perciò, per un consumo di elettricità compreso tra le 5000 e le 7000 GWh si può ipotizzare una riduzione del consumo di elettricità compreso rispettivamente tra 50 e 100 GWh o tra 70 e 140 GWh.

3.2 Ripercussioni della misura

3.2.1 Impatto energetico e ambientale

I supplementi rete (tassa di finanziamento) non sono collegati a finalità di incentivazione. Di conseguenza, l'esenzione delle imprese ad alto consumo di energia secondo l'articolo 15 LEnE non causa conflitti diretti con gli obiettivi della politica energetica.

Impatto delle convenzioni sugli obiettivi rispetto all'evoluzione che si sarebbe registrata senza condizionamenti: secondo l'Agenzia dell'energia per l'economia (AenEc), tra il 2001 e il 2011 le convenzioni sugli obiettivi finora concluse con la Confederazione hanno avuto, rispetto all'evoluzione che si sarebbe registrata senza condizionamenti nel campo del CO₂, un impatto globale pari a 1,4 milioni di tonnellate di CO₂¹⁵⁵. Le convenzioni volontarie hanno inoltre consentito di ridurre anche il consumo di elettricità di circa 1,2 TWh¹⁵⁶.

Secondo la stima approfondita delle conseguenze della regolamentazione effettuata da Eco-plan/EBP¹⁵⁷, il vantaggio principale delle convenzioni sugli obiettivi consiste nel trasferimento di conoscenze sull'energia nelle imprese. Dalle esperienze maturate con le convenzioni e le proposte sugli obiettivi nel campo del CO₂ emerge che per il primo periodo di impegno (2008–2012) si è osservata la tendenza a fissare obiettivi insufficientemente ambiziosi (ad es. a causa della variazione del prezzo dell'energia intervenuta tra il 2002 e 2012 e dell'informazione asimmetrica), e quindi una parte considerevole delle misure attuate si fondava su effetti di trascinarsi (l'impatto netto sulla percentuale di riduzione ammontava al 40 %).

Occorre inoltre considerare che lo sfruttamento del potenziale di efficienza economico nelle imprese è già oggetto delle due misure seguenti:

- *convenzioni sugli obiettivi esistenti*
per quanto riguarda gli obiettivi vincolanti, le convenzioni sugli obiettivi si limitano al settore del CO₂. Molte imprese si concentrano dunque principalmente sullo sfruttamento del potenziale di risparmio redditizio relativo alle emissioni di CO₂. Poiché però le convenzioni sugli obiettivi comportano l'introduzione di un sistema di gestione energetica, vengono attuate anche misure remunerative per l'energia elettrica, i bio-

¹⁵⁵ Impatto cumulato di tutte le misure incluse nel monitoraggio dell'AenEc dal 2001: 1,43 milioni di tonnellate di CO₂, di cui 1,36 milioni sui combustibili e 0,7 milioni sui carburanti – rispetto all'evoluzione che si sarebbe registrata senza condizionamenti. Rispetto al 1990, la riduzione assoluta delle emissioni nel 2011 corrisponde all'incirca a 1 milione di tonnellate di CO₂. Fonte: AenEc, *Zahlen und Fakten* 2011.

¹⁵⁶ AenEc, *Zahlen und Fakten* 2011.

¹⁵⁷ Eco-plan/EBP, *Volkswirtschaftliche Massnahmenanalyse zur Energiestrategie 2050* (Analisi economica delle misure relative alla Strategia energetica 2050, disponibile solo in tedesco), su incarico della SECO (la versione definitiva non è ancora disponibile).

combustibili e biocarburanti. Inoltre, per le PMI sono stati sviluppati modelli di convenzione specifici che accordano maggiore importanza all'energia elettrica. Al riguardo non vi saranno cambiamenti in futuro;

- *articolo sui grandi consumatori di energia adottato dai Cantoni*
l'articolo sui grandi consumatori di energia previsto nel Modello di prescrizioni energetiche dei Cantoni (art. 1.28 MoPEC) mira a realizzare i potenziali di risparmio energetico remunerativi nelle imprese con un consumo annuo superiore a 5 GWh. Secondo l'AenEc, attualmente l'articolo è già stato introdotto in 21 Cantoni e attuato in tre Cantoni (ZH, NE, SG).

Si parte dal presupposto che le imprese che superano la soglia dei 20 000 franchi annui fissata per il rimborso siano già assoggettate a una convenzione vincolante sugli obiettivi di riduzione del CO₂ oppure agli articoli sui grandi consumatori previsti dai Cantoni. Non è ancora chiaro in che misura le convenzioni sugli obiettivi richieste in questo caso possano esercitare un impatto aggiuntivo sull'efficienza. A differenza di quanto previsto dalle convenzioni classiche, il 20 per cento dell'importo rimborsato deve essere investito in misure supplementari di efficienza energetica. Considerato tale inasprimento, queste convenzioni potrebbero effettivamente esercitare un determinato effetto aggiuntivo.

3.2.2 Ripercussioni economiche

I programmi di promozione finanziati con i supplementi rete mirano a una promozione specifica della tecnologia con il rischio che le risorse finanziarie messe a disposizione siano investite in progetti economicamente non remunerativi. Per questa ragione devono essere messe in conto perdite sul PIL. Le ricadute positive attese dalle energie rinnovabili hanno invece un impatto positivo sugli obiettivi della politica energetica e ambientale, che a sua volta può avere effetti positivi sul benessere. Le ripercussioni sull'occupazione sono difficili da stimare e non è possibile fare delle previsioni in generale sul fatto che i programmi di promozione inducano al netto un incremento o un calo dell'occupazione.

L'esenzione dai tributi dei settori con un elevato consumo energetico consente di evitare conseguenze strutturali. Questa constatazione vale anche per le pure tasse di finanziamento, che non mirano ad avere un effetto di incentivazione della politica energetica.

Tra i criteri di esenzione manca comunque la condizione dell'esposizione alla concorrenza internazionale delle imprese. Di conseguenza, in una certa misura potrebbero ottenere l'esenzione anche imprese che non rischiano di essere penalizzate dal punto di vista della competitività.

I supplementi sui costi di trasporto delle reti ad alta tensione hanno una destinazione vincolata e quindi non sono a disposizione per l'adempimento di altri compiti dello Stato. Questo aspetto risulta problematico per ragioni di politica di regolamentazione e di politica finanziaria. I vincoli posti alla destinazione delle entrate restringono il margine di manovra per la definizione delle priorità della politica finanziaria, ostacolano la ripartizione efficiente delle risorse pubbliche e quindi riducono l'efficienza dello Stato. Il finanziamento delle misure di promozione dovrebbe pertanto avvenire nell'ambito del preventivo ordinario dello Stato.

Grazie al parziale superamento degli ostacoli legati alla mancanza di informazioni e di motivazione, le convenzioni sugli obiettivi esercitano (in una prima fase) un impatto nel comples-

so (lievemente) positivo sull'efficienza energetica, e quindi anche sulla competitività e sull'efficienza energetica di tutta l'economia. L'incremento di efficienza potrebbe compensare abbondantemente i costi amministrativi della convenzione sugli obiettivi. Poiché i potenziali di efficienza esistenti sono già oggetto di altre misure (convenzione sugli obiettivi per il CO₂, articoli dei Cantoni per i grandi consumatori, vedi sopra), si stima tuttavia che la convenzione sugli obiettivi prevista dalla misura in rassegna possa indurre soltanto un incremento esiguo dell'efficienza economica.

In una prospettiva a lungo termine, il sistema delle convenzioni sugli obiettivi può avere effetti controproducenti su tutta l'economia o che mantengono inalterata la struttura. Grazie alla definizione di percorsi di riduzione specifici per le singole aziende, le imprese inefficienti possono evitare adeguamenti efficienti per tutta l'economia (vedi Ecoplan/EBP¹⁵⁸).

3.2.3 Effetti distributivi

In considerazione degli obiettivi di incremento delle energie rinnovabili proposti nell'ambito della Strategia energetica 2050, il minor gettito dovuto all'esenzione deve essere compensato dagli altri consumatori di elettricità e provoca un aumento del loro onere fiscale. Le esenzioni concesse alle imprese con un elevato consumo di elettricità vanno a pesare sui consumatori più piccoli e sulle economie domestiche. Le tasse sull'energia hanno in genere un effetto regressivo a detrimento delle economie domestiche con redditi modesti.

3.3 Costi di esecuzione

Le imprese elaborano una convenzione sugli obiettivi con l'aiuto di un'agenzia. L'UFE o i revisori da esso incaricati verificano le convenzioni. L'agenzia mette a disposizione delle imprese uno strumento di monitoraggio che viene utilizzato per il controllo delle convenzioni e la stesura dei rapporti. Sulla base dei rapporti, l'UFE verifica il rispetto degli obiettivi pattuiti nel settore dell'energia elettrica. Su singole imprese vengono eseguite secondo il bisogno verifiche più approfondite, che l'UFE effettua direttamente o delega a revisori incaricati. Le imprese presentano annualmente all'UFE una domanda di rimborso. Sulla base della domanda, l'UFE verifica con l'assistenza di specialisti esterni il rapporto tra i costi dell'elettricità e il plusvalore lordo (intensità di impiego dell'energia elettrica). Gli stessi specialisti calcolano anche l'ammontare del rimborso. Il flusso dei pagamenti è affidato alla Fondazione RIC. L'emanazione di decisioni per i casi speciali richiede la partecipazione della Commissione federale dell'energia elettrica (EiCom).

Il processo di elaborazione delle proposte di obiettivo tra le imprese e la Confederazione è un sistema ormai consolidato. Alla fine del 2011 le imprese coinvolte in un processo di elaborazione di una convenzione sugli obiettivi erano circa 2250¹⁵⁹. Nel 2011 i costi delle convenzioni, esclusi i costi di investimento per le misure, ammontavano a 17 milioni di franchi. Questi costi sono suddivisi tra le imprese (13,2 mio. fr.), l'AenEc (1,4 mio. fr.) e la Confederazione (2,45 mio. fr.). I costi medi ammontavano a circa 7000 franchi l'anno per convenzione. La

¹⁵⁸ Ecoplan/EBP, *Volkswirtschaftliche Massnahmenanalyse zur Energiestrategie 2050* (Analisi economica delle misure relative alla Strategia energetica 2050, disponibile solo in tedesco), su incarico della SECO (la versione definitiva è attualmente in fase di redazione).

¹⁵⁹ AenEc, *Zahlen und Fakten 2011*.

quota della Confederazione era di circa 1000 franchi.

Con la nuova norma si dovrebbero concludere o completare 300–600 convenzioni sugli obiettivi. I costi aggiuntivi potrebbero risultare nettamente inferiori ai costi medi finora sostenuti. A causa dell'inasprimento dei requisiti posti alle convenzioni, la verifica del plusvalore lordo e il calcolo dell'intensità di impiego dell'energia elettrica e dell'importo del rimborso comporteranno un onere supplementare, corrispondente a 2 posti di lavoro per l'UFE e a circa 1 posto di lavoro per Swissgrid (Fondazione RIC). Secondo le esperienze acquisite con la società fiduciaria, di revisione e di consulenza esterna (BDO) finora incaricata del calcolo dell'intensità energetica e dell'importo del rimborso, i costi di verifica si aggirano attorno ai 2000 franchi annui per impresa. Ne risulta un fabbisogno finanziario complessivo di circa 1,2 milioni di franchi. In questa stima delle risorse necessarie non sono considerati né i costi amministrativi per le imprese né i costi di investimento.

3.4 Compatibilità con il diritto internazionale

Attualmente la SECO sta esaminando la compatibilità delle diverse norme che disciplinano l'esenzione con il diritto internazionale. In considerazione dei negoziati in corso per la conclusione di un accordo nel settore dell'energia / dell'elettricità, si dovrebbe evitare in particolare di adottare norme incompatibili con il diritto dell'UE. Occorre prestare un'attenzione particolare, tra l'altro, alle risorse pubbliche che vengono impiegate per promuovere determinati settori industriali o per proteggere determinate industrie nazionali.

3.5 Valutazione

Fintanto che i supplementi rete sono strutturati, come attualmente, nella forma di una tassa di finanziamento, il disciplinamento previsto dal vigente articolo 15 LEné non causa conflitti diretti con gli obiettivi della politica energetica.

Tra i criteri di esenzione manca però la condizione dell'esposizione alla concorrenza internazionale. Di conseguenza, in una certa misura potrebbero ottenere l'esenzione anche imprese che non rischiano di essere penalizzate dal punto di vista della competitività.

Grazie al parziale superamento degli ostacoli legati alla mancanza di informazioni e di motivazione, rispetto a un sistema con deroghe ma senza convenzioni sugli obiettivi, queste convenzioni esercitano (in una prima fase) un impatto sull'efficienza energetica nel complesso (lievemente) positivo e quindi anche sulla competitività e sull'efficienza energetica di tutta l'economia. Si tratta, tuttavia, di un sistema meno efficiente rispetto a un sistema senza deroghe. Poiché i potenziali di efficienza esistenti sono già oggetto di altre misure (convenzione sugli obiettivi per il CO₂, articoli dei Cantoni per i grandi consumatori, vedi sopra), si stima tuttavia che la convenzione sugli obiettivi prevista dalla misura in rassegna possa indurre soltanto un incremento esiguo dell'efficienza, e che il rapporto costi-benefici sia piuttosto svantaggioso, in particolare se i supplementi rete rimborsati sono conteggiati tra i costi indiretti.

In una prospettiva a lungo termine, il sistema delle convenzioni sugli obiettivi può produrre

effetti controproducenti o distorsivi per la struttura su tutta l'economia. Grazie alla definizione di percorsi di riduzione specifici, le imprese inefficienti possono evitare adeguamenti efficienti per tutta l'economia (vedi Ecoplan/EBP¹⁶⁰).

¹⁶⁰ Ecoplan/EBP, *Volkswirtschaftliche Massnahmenanalyse zur Energiestrategie 2050* (Analisi economica delle misure relative alla Strategia energetica 2050, disponibile solo in tedesco), su incarico della SECO (la versione definitiva non è ancora disponibile).