

Questo testo è una versione provvisoria. Fa stato unicamente la versione pubblicata nel Foglio federale.

15.xxx

**Messaggio
concernente l'articolo costituzionale
su un sistema d'incentivazione nel settore del clima e
dell'energia**

del ...

Onorevoli presidenti e consiglieri,

con il presente messaggio vi sottoponiamo, per approvazione, un articolo costituzionale su un sistema d'incentivazione nel settore del clima e dell'energia.

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

...

In nome del Consiglio federale svizzero:

La presidente della Confederazione, Simonetta Sommaruga
La cancelliera della Confederazione, Corina Casanova

Compendio

Dal 2021, nella politica climatica ed energetica dovrebbe avvenire un passaggio coerente dal sistema di promozione a quello di incentivazione. Con il proposto inserimento nella Costituzione, il Consiglio federale intende conferire legittimità democratica a questa decisione di principio. La forma concreta sarà definita successivamente nell'ambito della legislazione sul clima e sull'energia. Il passaggio al sistema d'incentivazione, che funziona tramite tasse e gli incentivi correlati, consente di raggiungere gli obiettivi climatici ed energetici in modo più efficace e economico rispetto alle misure di promozione e regolamentazione.

Situazione iniziale

A seguito della catastrofe nucleare di Fukushima del 2011, il Consiglio federale e il Parlamento hanno preso la decisione di fondo per il progressivo abbandono dell'energia atomica. Per creare le condizioni generali idonee alla nuova impostazione della politica energetica svizzera, a settembre 2013 il Consiglio federale ha licenziato all'attenzione del Parlamento il messaggio sulla Strategia energetica 2050. L'obiettivo della Strategia energetica 2050 è ridurre il consumo finale di energia ed elettricità, incrementare la quota di energie rinnovabili e abbattere le emissioni di CO₂ legate all'energia. La ristrutturazione dell'approvvigionamento energetico in Svizzera procede gradualmente. La prima fase consiste in un disegno di legge completo, oggetto del messaggio del Consiglio federale adottato nel mese di settembre del 2013 e oggetto dei dibattiti parlamentari. Esso comprende un pacchetto di misure per l'ampliamento degli strumenti esistenti al fine di incrementare l'efficienza energetica e promuovere le energie rinnovabili. Questo pacchetto di misure rafforza tra l'altro i provvedimenti di incentivazione nel settore edilizio e una forma ulteriormente sviluppata di remunerazione a copertura dei costi per promuovere la produzione indigena di energia elettrica da fonti rinnovabili di energia. Nella seconda fase, dal 2021 il Consiglio federale intende sostituire il sistema di promozione con uno di incentivazione basato principalmente sulle tasse sul clima e sull'elettricità. Per questo motivo, a marzo 2015 ha incaricato il Dipartimento federale delle finanze e il Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni di svolgere una procedura di consultazione su un sistema d'incentivazione nel settore del clima e dell'energia da sancire nella Costituzione e di presentargli nel quarto trimestre del 2015 il rapporto sui risultati e il progetto di messaggio.

Contenuto del disegno: sistema d'incentivazione sancito nella Costituzione

L'articolo costituzionale stabilisce che in linea di principio la Confederazione può riscuotere una tassa sul clima su combustibili e carburanti e una tassa sull'elettricità sull'energia elettrica. Con queste tasse d'incentivazione si intende fornire un importante contributo alla riduzione del consumo di fonti energetiche fossili e conseguentemente delle emissioni di gas serra nonché favorire in generale un uso parsimonioso ed efficiente dell'energia. Unitamente ad altre misure, le tasse servono a raggiungere gli obiettivi climatici ed energetici della Confederazione, in

particolare l'abbandono dell'energia nucleare, a tutela dell'ambiente. Nell'impostazione del sistema d'incentivazione bisognerà considerare anche gli sviluppi sul piano internazionale, in particolare nell'Unione europea. Le tasse sul clima e sull'elettricità sostituiscono l'odierna tassa sul CO₂ riscossa sui combustibili con le sue destinazioni parzialmente vincolate e il supplemento di rete sui costi di trasporto delle reti ad alta tensione per finanziare la promozione delle energie rinnovabili. Sono previste agevolazioni per le imprese con un elevato consumo energetico e un'elevata emissione di gas serra. Dopo un periodo di transizione i proventi delle tasse sul clima e sull'elettricità devono essere integralmente distribuiti alla popolazione e alle imprese. Ciò impedisce l'aumento dell'onere complessivo per la popolazione e le imprese. Le economie domestiche e le imprese con un consumo energetico basso ne trarranno vantaggio poiché riceveranno maggiori rimborsi rispetto alle tasse sul clima e sull'energia elettrica versate.

In una fase di transizione deve sussistere la possibilità di impiegare per un periodo limitato i proventi delle tasse sul clima e sull'elettricità per gli obiettivi di promozione. Le promozioni finanziate con le destinazioni parzialmente vincolate dell'attuale tassa sul CO₂ dovranno essere progressivamente eliminate e scomparire definitivamente entro cinque anni dall'introduzione della tassa sul clima. Ciò riguarda il Programma Edifici e i versamenti nel fondo di tecnologia. Allo stesso modo dovranno essere progressivamente soppresse le misure di promozione finanziate con l'attuale supplemento di rete (tra cui la remunerazione a copertura dei costi per l'immissione in rete di energia elettrica), che cesseranno definitivamente dieci anni dopo l'introduzione della tassa sull'elettricità. Sancendo nella Costituzione la distribuzione integrale dei proventi delle tasse d'incentivazione si garantisce l'impossibilità di introdurre nuove destinazioni parzialmente vincolate per questi proventi senza una modifica costituzionale.

Possibilità d'attuazione

L'articolo costituzionale definisce il quadro per il sistema d'incentivazione. Per maggiore chiarezza, il rapporto illustra alcuni esempi della possibile attuazione. La struttura concreta delle tasse sul clima e sull'elettricità sarà disciplinata in una seconda fase nell'ambito della legislazione sul clima e sull'energia. A seconda di come saranno strutturate le tasse sul clima e sull'elettricità – in particolare in merito al loro importo – per il raggiungimento degli obiettivi occorreranno altri strumenti in grado d'intervenire a profondità diverse. Solitamente, gli incentivi finanziari derivanti dalle tasse sul clima e sull'elettricità sono tuttavia più efficienti rispetto alle misure promozionali o alle disposizioni regolatorie. Le tasse d'incentivazione e altre misure complementari devono in ogni caso essere armonizzate attentamente per evitare nella misura del possibile sovrapposizioni e interazioni che generano ulteriori costi per l'economia nazionale.

In linea di principio, le tasse sul clima come l'attuale tassa sul CO₂ gravanti i combustibili potrebbero essere riscosse anche in assenza di un nuovo fondamento costituzionale, sulla base dell'articolo 74 della Costituzione federale, e anche il supplemento di rete potrebbe restare in vigore senza un nuovo fondamento costituzionale. Per queste tasse, che costituiscono una competenza materiale della Confe-

derazione, l'ammissibilità delle destinazioni parzialmente vincolate dei proventi è stata però messa in discussione in varie occasioni. La modifica costituzionale proposta deve creare condizioni chiare per il passaggio dal sistema di promozione a quello d'incentivazione e conferirgli una legittimazione democratica, definendo – in linea con il principio dell'«incentivazione» – i termini temporali delle destinazioni vincolate esistenti ed escludendo la creazione di nuove destinazioni parzialmente vincolate.

Indice

Compendio	2
1 Punti essenziali del progetto	7
1.1 Contesto	7
1.1.1 Strategia energetica 2050	7
1.1.2 Politica climatica	8
1.1.3 Politica climatica ed energetica dopo il 2020: dal sistema di promozione a quello d'incentivazione	10
1.2 La nuova normativa proposta	11
1.2.1 Il nuovo articolo costituzionale	11
1.2.2 Necessità di legiferare a livello costituzionale	12
1.3 Motivazione e valutazione della soluzione proposta	14
1.3.1 Perché passare dal sistema di promozione a quello d'incentivazione nel settore del clima e dell'energia	14
1.3.2 L'avamprogetto	15
1.3.3 Risultati della procedura di consultazione	16
1.3.4 Rielaborazione dell'avamprogetto	17
1.4 Diritto comparato, in particolare con il diritto europeo	19
1.5 Possibilità di attuazione 2021–2030	19
1.5.1 Punti principali	19
1.5.2 Base di calcolo e ammontare delle tasse	20
1.5.3 Impostazione aperta della tassa sull'energia elettrica	25
1.5.4 Soppressione costante delle misure di promozione	26
1.5.5 Imprese con elevati livelli di consumo energetico e di emissioni di gas serra	27
1.5.6 Impiego dei proventi delle tasse sul clima e sull'energia elettrica	28
2 Commento ai singoli articoli	31
3 Ripercussioni	34
3.1 Ripercussioni per l'economia	34
3.2 Ripercussioni per la Confederazione	39
3.2.1 Ripercussioni indirette su altre imposte	39
3.2.2 Ripercussioni sull'effettivo del personale	41
3.2.3 Costi legati ai rischi nucleari e climatici	41
3.3 Ripercussioni per i Cantoni e i Comuni, per le città, gli agglomerati e le regioni di montagna	42
3.3.1 Economia dei Cantoni	42
3.3.2 Ripercussioni indirette sulle finanze pubbliche dei Cantoni	42
3.4 Ripercussioni per l'ambiente	43
3.5 Ripercussioni per la società	44

4	Programma di legislatura e strategie nazionali del Consiglio federale	45
4.1	Programma di legislatura	46
4.2	Strategia per lo sviluppo sostenibile	46
4.3	Piano d'azione Economia verde	46
5	Aspetti giuridici	47
5.1	Costituzionalità	47
5.2	Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera	47
5.3	Forma dell'atto	47
5.4	Subordinazione al freno alle spese	47
5.5	Rispetto dei principi della legge sui sussidi	47

Elenco delle abbreviazioni

Bibliografia

Decreto federale concernente l'articolo costituzionale su un sistema d'incentivazione nel settore del clima e dell'energia

Messaggio

1 Punti essenziali del progetto

1.1 Contesto

1.1.1 Strategia energetica 2050

Da tempo il Consiglio federale persegue l'obiettivo di incrementare l'efficienza energetica e la quota di energie rinnovabili, riducendo contemporaneamente le emissioni di gas serra. La catastrofe nucleare di Fukushima nel 2011 ha rafforzato questi intenti. Lo stesso anno il Consiglio federale e il Parlamento hanno preso una decisione di fondo per il progressivo abbandono dell'energia atomica. Tale decisione implica la successiva trasformazione del sistema energetico svizzero. Occorre in proposito osservare che attualmente l'80 per cento delle risorse energetiche utilizzate in Svizzera proviene dall'estero (petrolio, gas naturale, carbone e combustibili nucleari). La combustione e il consumo di combustibili e carburanti fossili caricano enormemente l'ambiente, con costi per la popolazione solo parzialmente coperti. Ne conseguono indicazioni di prezzo errate e un consumo energetico eccessivo. A seguito dei profondi cambiamenti internazionali e della decisione di abbandonare progressivamente l'energia atomica, il Consiglio federale ha elaborato la Strategia energetica 2050 (SE 2050). Essa prevede la trasformazione per tappe del sistema energetico.

La prima fase della SE 2050 comprende un pacchetto di misure per il quale il Consiglio federale ha elaborato un disegno di legge completo, attualmente sottoposto a consultazione parlamentare (messaggio del 4 settembre 2013¹ concernente il primo pacchetto di misure della SE 2050).

Con questo pacchetto di misure, il Consiglio federale intende ridurre il consumo finale medio di energia per persona e all'anno del 43 per cento entro il 2035 rispetto all'anno base 2000 (16 % entro il 2020). Per l'energia elettrica si vuole raggiungere una riduzione di consumo del 13 per cento entro il 2035 (3 % entro il 2020). È inoltre previsto un aumento della produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili. Stando alla proposta del Consiglio federale, la produzione annuale media di elettricità da nuove energie rinnovabili dovrebbe raggiungere 4,4 terawattora (TWh) nel 2020 e possibilmente 14,5 TWh nel 2035, pari al 26 per cento circa del consumo stimato di energia elettrica nel 2035.

Le misure della SE 2050 prevedono lo sfruttamento ottimale dei potenziali di efficienza conseguibili dalla Svizzera con le tecnologie oggi esistenti o presumibilmente disponibili in futuro oppure con gli strumenti già consolidati, ad esempio accordi sugli obiettivi con l'industria, labels e prescrizioni. Inoltre, dovranno essere potenziati gli strumenti di promozione esistenti per l'espansione delle nuove energie rinnovabili e per il risanamento energetico del parco immobiliare. Questi comprendono l'ampliamento della remunerazione dell'immissione in rete di energia elettrica (RIC) e il suo ulteriore sviluppo, orientato al mercato, mediante commercializzazione diretta, aiuto agli investimenti (sia remunerazioni unica per piccoli impianti

¹ FF 2013 6489

fotovoltaici sia contribuiti per altri impianti) nonché la cosiddetta regolamentazione del consumo proprio e bandi di concorso.

Tuttavia è anche chiaro che la promozione dell'ampliamento delle energie rinnovabili e di vari strumenti nel settore dell'efficienza dovrà essere limitata nel tempo. Da ultimo, la RIC dovrebbe dare impulso alle energie rinnovabili per avvicinarle alla maturità di mercato. In una fase successiva della SE 2050 dovrebbe avvenire il passaggio dal sistema di promozione a quello di incentivazione. L'articolo costituzionale proposto nel presente messaggio costituisce il fondamento per questa seconda fase.

1.1.2 Politica climatica

Le conseguenze del cambiamento climatico interessano tutti i sistemi ambientali, ossia acqua, suolo, atmosfera e biodiversità. Dall'inizio delle misurazioni nel 1864, in Svizzera la temperatura media annua è salita di circa 1,7° C, con conseguenze già rilevabili, quali il ritiro dei ghiacciai, lo scioglimento del permafrost e i cambiamenti nella vegetazione. Molto probabilmente nel tempo cresceranno le precipitazioni intense con conseguenti piene e colate detritiche. Per arginare gli effetti del cambiamento climatico vengono intrapresi sforzi a livello nazionale e internazionale per la riduzione delle emissioni di gas serra e per l'adeguamento alle nuove condizioni climatiche.

Nell'ambito del protocollo di Kyoto, la Svizzera si è impegnata a livello internazionale a diminuire dell'8 per cento in media le proprie emissioni di gas serra nel periodo 2008–2012 rispetto al 1990. A livello nazionale, questo proposito è stato accolto nella legge sul CO₂, che prevede l'abbattimento del 10 per cento delle emissioni di CO₂ dipendenti dall'energia rispetto al 1990. A livello internazionale la Svizzera è riuscita a raggiungere il proprio obiettivo previsto nel Protocollo di Kyoto, tenendo conto delle prestazioni di riduzione attuate sul territorio nazionale e dei certificati di riduzione delle emissioni ottenuti all'estero nonché dei contributi alle riduzioni delle emissioni di CO₂ forniti dai boschi svizzeri conformemente alle regole di compensazione concordate a livello internazionale.

Sebbene l'obiettivo sancito nella legge sul CO₂ sia stato raggiunto, le emissioni non sono calate in tutti i settori nella misura auspicata. In particolare risulta ampiamente mancato l'obiettivo parziale sancito nella legge sul CO₂ per i carburanti in quanto a fronte di una riduzione minima auspicata dell'8 per cento, le emissioni causate dai carburanti sono in realtà aumentate del 13 per cento tra il 1990 e il 2012.

Raggiungendo il proprio obiettivo previsto nel Protocollo di Kyoto, la Svizzera ha ultimato una prima tappa. Tuttavia, per limitare l'innalzamento globale delle temperature a una media di 2° C entro la fine del secolo, occorrono ulteriori e significative riduzioni delle emissioni sia a livello nazionale che internazionale. Una serie di Stati industrializzati, tra cui la Svizzera e l'UE, si è impegnata per la prosecuzione del Protocollo di Kyoto con obiettivi di riduzione quantitativa entro il 2020. Le Camere

federali hanno approvato la ratifica il 20 marzo 2015³ e il termine per il referendum è scaduto infruttuosamente il 9 luglio 2015. Con la ratifica, l'obiettivo vincolante di diritto internazionale pubblico della Svizzera è ridurre le emissioni di gas serra entro il 2020 di almeno il 20 per cento rispetto al 1990.

A livello nazionale, la vigente legge sul CO₂, in vigore dal 1° gennaio 2013, impone una riduzione dei gas serra emessi sul territorio nazionale di almeno il 20 per cento entro il 2020 rispetto al 1990. In tal modo la legge sul CO₂ pone l'attenzione sull'attuazione delle misure sul territorio nazionale, mentre per alcuni attori è tuttora ammesso prendere in considerazione i certificati esteri in misura mirata e limitata. Il raggiungimento degli obiettivi sarà garantito anzitutto tramite misure normative e strumenti orientati al mercato, come la tassa sul CO₂ riscossa sui combustibili con le relative destinazioni vincolate per il Programma Edifici e per il fondo di tecnologia – il sistema di scambio di quote di emissioni e gli impegni di riduzione delle imprese esentate dalla tassa sul CO₂. Le misure normative comprendono ad esempio le prescrizioni sulle emissioni di CO₂ per le nuove automobili o l'obbligo di compensazione per gli importatori di carburanti fossili.

Politica climatica dopo il 2020

Alla conferenza internazionale sul clima di Parigi, a fine 2015, dovrebbe essere sottoscritto un nuovo e più ampio accordo sul clima. Si prevede che dal 2020 tutti i Paesi prestino il proprio contributo alla riduzione delle emissioni di gas serra.

Anche in futuro la politica climatica svizzera sarà fortemente influenzata dagli obiettivi della politica climatica internazionale e dagli ultimi sviluppi scientifici. Il Consiglio federale ha annunciato a livello internazionale un obiettivo di riduzione di almeno il 50 per cento entro il 2030 rispetto al 1990⁴. Nello stesso arco di tempo, a livello nazionale vuole raggiungere una riduzione delle emissioni di gas serra almeno del 30 per cento. La Svizzera può conseguire la riduzione ulteriore necessaria per il raggiungimento dell'obiettivo complessivo internazionale annunciato grazie alle misure di riduzione all'estero.

Con decreto del 21 maggio 2014, il Consiglio federale ha definito i primi punti fondamentali per la futura politica climatica: per l'orientamento delle misure di politica climatica punterà sulla continuità e rafforzerà in modo mirato la consolidata interazione di strumenti. In questo contesto, la tassa sul CO₂ sui combustibili dovrebbe restare lo strumento centrale della politica climatica anche dopo il 2020, mantenendone il meccanismo di successo: l'importo della tassa aumenta o diminuisce a seconda dello sviluppo delle emissioni di CO₂ generate dai combustibili. Per le imprese con elevate emissioni di CO₂, su cui la tassa grava in modo considerevole, resterebbe la possibilità di chiedere l'esenzione, se sottoscrivono un impegno di riduzione nei confronti della Confederazione.

Conformemente alla vigente legge sul CO₂, il Consiglio federale è obbligato a sottoporre tempestivamente al Parlamento le proposte sulla politica climatica dopo il 2020. Per poter garantire la prosecuzione integrale della politica climatica, i lavori

³ FF 2015 2331

⁴ «Switzerland's intended nationally determined contribution (INDC) and clarifying information», presentato il 27.2.2015 all'attenzione del Segretariato della Convenzione dell'ONU sul clima. Consultabile su:
<http://www.news.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/38517.pdf>

per la legislazione sul clima post 2020 proseguiranno indipendentemente dal processo politico sul sistema d'incentivazione nel settore del clima e dell'energia. La forma concreta della politica climatica post 2020 dovrebbe tuttavia essere compatibile con i lavori sulle tasse sul clima e sull'elettricità.

Dovrebbero essere mantenuti dopo il 2020 anche i restanti strumenti della vigente legge sul CO₂. Essi comprendono in particolare il sistema di scambio di quote di emissioni compatibile con l'UE, l'obbligo di compensazione per gli importatori di carburanti fossili, le prescrizioni per la riduzione delle emissioni di gas serra per i veicoli e le misure tecniche per gli edifici. Il Programma Edifici, cofinanziato da Confederazione e Cantoni mediante una destinazione parzialmente vincolata della tassa sul CO₂, e il Fondo per la promozione di tecnologie innovative con basse emissioni dovrebbero essere accolti nella legge sul clima post 2020. Queste destinazioni parzialmente vincolate sarebbero limitate nel tempo (nell'ambito della procedura di consultazione per un sistema d'incentivazione nel settore del clima e dell'energia). Inoltre il Consiglio federale intende sviluppare ulteriormente la strategia per l'adeguamento al cambiamento climatico.

I risultati della Conferenza internazionale sul clima di Parigi della fine del 2015 saranno valutati e confluiranno nell'avamprogetto concernente la legge sul clima per il periodo dal 2021 al 2030. Il Consiglio federale avvierà la consultazione presumibilmente nella seconda metà del 2016. Il Consiglio federale prevede il licenziamento del messaggio all'attenzione del Parlamento nella seconda metà del 2017.

1.1.3 Politica climatica ed energetica dopo il 2020: dal sistema di promozione a quello d'incentivazione

Partendo dalla trasformazione in atto nel sistema energetico è aumentato considerevolmente anche il numero di atti parlamentari e iniziative popolari al riguardo. Negli ultimi anni si sono nuovamente intensificate, in particolare, le richieste di impiegare le tasse o imposte d'incentivazione per il raggiungimento degli obiettivi della politica climatica ed energetica. Significative sono, tra l'altro, la mozione Studer (06.3190) «Riforma fiscale ecologica» del 2006, l'iniziativa popolare «Per un'economia sostenibile ed efficiente in materia di gestione delle risorse (economia verde)» del 6 settembre 2012 e l'iniziativa popolare depositata nel mese di dicembre del 2012 «Imposta sull'energia invece dell'IVA» del Partito verde liberale (PVL). Secondo l'analisi VOX (gfs.Bern e Università di Zurigo 2015), il netto rigetto dell'iniziativa popolare «Imposta sull'energia invece dell'IVA» è da ricondurre più alla radicale trasformazione del sistema fiscale, in particolare l'abrogazione dell'imposta sul valore aggiunto, ampiamente accettata e principale fonte di finanziamento per la Confederazione, che ai dubbi sull'efficacia di una tassa d'incentivazione.

Con i suoi lavori, il Consiglio federale accoglie queste richieste emerse nel processo politico. Nel mese di settembre del 2013, per la seconda fase della SE 2050, ha deciso di concepire un sistema d'incentivazione nel settore del clima e dell'energia. L'obiettivo è sostituire dal 2021 l'odierno sistema di promozione introducendo progressivamente un sistema d'incentivazione con tasse sul clima e sull'elettricità. Il sistema di promozione comprende oggi principalmente il Programma Edifici di Confederazione e Cantoni – cofinanziato mediante una destinazione parzialmente vincolata della tassa sul CO₂ gravante i combustibili – e la RIC, cofinanziata dai

supplementi sui costi di trasporto delle reti ad alta tensione (di seguito: supplemento di rete⁵).

Il principio del sistema d'incentivazione dovrà essere sancito nella Costituzione e le tasse sul clima e sull'elettricità saranno orientate ai rispettivi obiettivi energetici e climatici della Confederazione. Questo inserimento nella Costituzione avvierà la necessaria trasformazione verso il sistema d'incentivazione. Nell'autunno del 2012, il Consiglio federale ha incaricato il Dipartimento federale delle finanze (DFF) di elaborare le possibili varianti di un sistema d'incentivazione nel settore del clima e dell'energia. Una procedura a due livelli con una consultazione pubblica alla fine del 2013 ha permesso di discutere anticipatamente con gli ambienti interessati l'orientamento di fondo per il futuro sistema d'incentivazione. Sulla base dei risultati della consultazione, il 21 maggio 2014 il Consiglio federale ha incaricato il Dipartimento federale delle finanze (DFF) e il Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni (DATEC) di elaborare un avamprogetto per sancire nella Costituzione il sistema d'incentivazione nel settore del clima e dell'energia. La procedura di consultazione è stata avviata il 13 marzo 2015 e si è conclusa il 12 giugno 2015. Nell'ambito dell'apertura della consultazione, il Consiglio federale ha incaricato il DFF e il DATEC di presentargli nel quarto trimestre del 2015 il rapporto sui risultati e il disegno di messaggio. In caso di accettazione del sistema d'incentivazione nel settore del clima e dell'energia da parte del Popolo e dei Cantoni, i dettagli del sistema d'incentivazione saranno disciplinati nella legislazione sul clima e sull'energia.

1.2 La nuova normativa proposta

1.2.1 Il nuovo articolo costituzionale

L'articolo costituzionale proposto costituisce la base per passare, nella politica climatica ed energetica, dal sistema di promozione a quello d'incentivazione. Il sistema d'incentivazione contribuisce notevolmente al raggiungimento degli obiettivi climatici ed energetici del Consiglio federale per il periodo successivo al 2020. La tassa sul clima dovrebbe essere riscossa sui combustibili e sui carburanti mentre la tassa sull'elettricità sull'energia elettrica. Le due tasse dovranno contribuire alla riduzione delle emissioni di gas serra e al consumo parsimonioso ed efficiente dell'energia. La tassa sul clima dovrà sostituire l'attuale tassa sul CO₂ riscossa sui combustibili con le sue destinazioni parzialmente vincolate mentre la tassa sull'elettricità sostituirà il supplemento sui costi di trasporto delle reti ad alta tensione destinato al finanziamento, tra l'altro, della RIC. Il Consiglio federale consiglia tuttavia di rinunciare, in una prima fase, all'introduzione della tassa d'incentivazione sui carburanti. Per le imprese gravate eccessivamente dalle citate tasse, a causa delle notevoli emissioni generate o dei consumi energetici elevati, sono previste come oggi agevolazioni o eccezioni.

Il sistema di incentivazione dovrà essere impostato in modo che a lungo termine sia neutrale per il bilancio, ossia la pubblica amministrazione dovrà disporre delle stesse risorse finanziarie come in assenza delle tasse sul clima e sull'elettricità. Nel com-

⁵ Art. 15b legge sull'energia, RS 730.0; espressione conformemente alla Strategia energetica 2050: supplemento di rete.

plesso non dovrà neppure aumentare l'onere per le economie domestiche e le aziende. Il prodotto delle tasse d'incentivazione sarà interamente ridistribuito alla popolazione e alle imprese.

In una fase di transizione deve sussistere la possibilità di impiegare per un periodo limitato i proventi delle tasse sul clima e sull'elettricità per gli obiettivi di promozione. Le promozioni finanziate con le destinazioni parzialmente vincolate dell'attuale tassa sul CO₂ dovranno essere gradualmente eliminate con l'introduzione della tassa sul clima e scomparire definitivamente entro cinque anni dalla sua introduzione. Ciò riguarda il Programma Edifici e i versamenti nel fondo di tecnologia. Le misure di promozione, finanziate secondo il diritto vigente con l'attuale supplemento di rete e che sono mantenute con il nuovo diritto (RIC, remunerazioni una tantum per piccoli impianti fotovoltaici, bandi di gara, garanzia dei rischi per i progetti di geotermia e misure per il risanamento delle acque) saranno eliminate progressivamente e scompariranno definitivamente entro 10 anni dall'introduzione della tassa sull'elettricità. Gli impegni assunti durante questo periodo di transizione devono terminare entro 25 anni dall'introduzione della tassa sull'elettricità. Misure di promozione che vanno oltre o di carattere diverso non dovranno essere finanziate con il prodotto delle tasse sul clima e sull'elettricità. Di conseguenza, senza una nuova modifica costituzionale non sarà possibile introdurre nuove destinazioni parzialmente vincolate per i proventi di queste tasse.

1.2.2 Necessità di legiferare a livello costituzionale

Il passaggio da un sistema di promozione (fondato sul sovvenzionamento) a un sistema d'incentivazione con tasse sul clima e sull'elettricità costituisce un cambiamento importante a livello istituzionale e fiscale. L'inserimento del principio delle tasse d'incentivazione nella Costituzione conferisce la base per una maggiore legittimità democratica.

La disposizione costituzionale prevista lascia al legislatore un margine di manovra sufficiente per concretizzare le tasse sul clima e sull'elettricità e garantisce una fase di transizione flessibile tra il sistema di promozione e il sistema d'incentivazione.

Situazione iniziale

Esistono attualmente in Svizzera due tipi di tasse d'incentivazione: la tassa sul CO₂ applicata ai combustibili fossili, giusta il capitolo 5 della legge federale sulla riduzione delle emissioni di CO₂⁶, e le tasse d'incentivazione del capitolo 6 della legge sulla protezione dell'ambiente⁷. Queste ultime sono riscosse sui composti organici volatili (art. 35a).

Le tasse d'incentivazione esistenti sono fondate sull'articolo costituzionale 74 concernente la protezione dell'ambiente. Secondo il capoverso 2 dello stesso articolo, la Confederazione si adopera per impedire effetti nocivi e molesti a danno dell'ambiente. Sempre secondo lo stesso capoverso, i costi delle misure di prevenzione e rimozione sono a carico di chi li ha causati (principio di precauzione e prin-

⁶ RS 641.71

⁷ RS 814.01

cipio di chi inquina paga). Questo articolo autorizza la Confederazione a introdurre tasse d'incentivazione proprie volte a incoraggiare le imprese e le economie domestiche ad adottare un comportamento favorevole all'ambiente (Aubert et Mahon 2003: 594).

Con il nuovo articolo costituzionale, la tassa sul CO₂ gravante i combustibili con le sue destinazioni parzialmente vincolate può essere sostituita dalla tassa sul clima sui carburanti. Se l'articolo costituzionale non fosse approvato, né la tassa sul CO₂ gravante sui carburanti né le altre tasse d'incentivazione in vigore fondate su basi giuridiche esistenti sarebbero messe in discussione. Questo vale anche per l'attuale supplemento di rete.

Perché un nuovo articolo costituzionale

Senza la nuova disposizione costituzionale 131a il sistema d'incentivazione in materia climatica ed energetica non potrà essere realizzato del tutto. Soltanto questa disposizione stabilisce condizioni chiare e precise per la transizione dal sistema di promozione al sistema d'incentivazione, ovvero definisce una limitazione esplicita delle attuali destinazioni parzialmente vincolate e l'impossibilità di creare nuove destinazioni per nuovi sussidi utilizzando il prodotto delle tasse sul clima e sull'elettricità.

Il sistema d'incentivazione previsto dal nuovo articolo 131a consiste in tasse d'incentivazione le cui basi sono potenzialmente ampie e concernono nel contempo la politica climatica e la politica energetica. L'obiettivo non è in alcun modo raccogliere entrate fiscali. Le attuali tasse, che a causa delle varie destinazioni parzialmente vincolate non corrispondono all'ideale di una tassa d'incentivazione, saranno sostituite da tasse d'incentivazione pure. È allora preferibile sancire un siffatto cambiamento nella Costituzione, per conferirgli una legittimità sufficiente tramite l'accettazione da parte della maggioranza del Popolo e dei Cantoni. La disposizione costituzionale proposta lascia inoltre al legislatore la flessibilità necessaria per l'attuazione del sistema d'incentivazione (scelta delle basi di calcolo, entità delle aliquote, redistribuzione dei proventi, transizione flessibile dal sistema di promozione al sistema d'incentivazione).

In occasione della preconsultazione concernente il rapporto di base sul passaggio dal sistema di promozione a un sistema di tasse di incentivazione (DFF 2013), diversi partecipanti hanno sottolineato l'importanza di ancorare il futuro sistema d'incentivazione nella Costituzione adducendo quale argomento principale l'accettazione di un siffatto sistema presso la maggioranza del Popolo e dei Cantoni. Questo sistema deve essere legittimato, anche se è prioritariamente di natura incentivante, poiché i proventi delle tasse saranno a lungo termine completamente ridistribuiti. Questo aspetto è molto importante se si considera che la base d'imposizione è potenzialmente ampia e che le aliquote delle tasse aumenteranno progressivamente. Secondo alcuni partecipanti alla preconsultazione, se le tasse d'incentivazione sono giustificate dal punto di vista dell'internalizzazione degli effetti esterni e dal principio di chi inquina paga che figurano già all'articolo 74 della Costituzione, la questione di una tassazione di natura incentivante che ha lo scopo di ridurre il consumo d'energia è differente. Essa dovrebbe pertanto essere oggetto di un'ampia legittimazione politica e democratica. Altri partecipanti hanno auspicato un articolo costituzionale che garantisca la redistribuzione completa dei proventi alla popolazione e all'economia per evitare quindi in futuro destinazioni

parzialmente vincolanti. In effetti, una tassa d'incentivazione deve perseguire unicamente uno scopo incentivante e non uno scopo fiscale.

Collocamento nella Costituzione federale

L'articolo 131a si colloca nel capitolo 3: Ordinamento finanziario, dopo l'articolo 131 sulle imposte speciali di consumo (tabacco, alcol, petrolio ecc.).

Relazioni con altri articoli costituzionali

La disposizione costituzionale 131a del disegno di legge è collegata ad altri quattro articoli costituzionali: articolo 74 (Protezione dell'ambiente), articolo 85 (Tassa sul traffico pesante), articolo 89 (Politica energetica) e articolo 134 (Esclusione dell'imposizione cantonale e comunale). L'articolo 74 sulla protezione dell'ambiente è menzionato più sopra nel presente capitolo; l'articolo 85 sulla TTPCP sarà trattato nei capitoli seguenti (vedi cap. 2 e n. 3.2).

L'articolo 89 Cost. stabilisce i principi della politica energetica e definisce regole sulle competenze e la collaborazione tra la Confederazione e i Cantoni. Promuove in particolare un consumo energetico parsimonioso e razionale. Il capoverso 4 sancisce che le misure concernenti il consumo di energia negli edifici competono in primo luogo ai Cantoni. La Confederazione si assume una competenza detta sussidiaria.

L'articolo 134 Cost. disciplina l'esclusione dell'imposizione cantonale e comunale. Si tratta dell'IVA, delle imposte speciali di consumo (alcol, tabacco, combustibili fossili e carburanti [art. 131 cpv. 1 lett. e e cpv. 2 Cost.] ecc.), della tassa di bollo e dell'imposta preventiva. L'elenco giusta l'articolo 134 Cost. non include volutamente le nuove tasse federali sul clima e sull'elettricità (art. 131a Cost.). Pertanto, i Cantoni e i Comuni restano autorizzati a introdurre tasse sull'elettricità o a proseguire con gli attuali concetti. Non possono invece introdurre proprie tasse sui combustibili fossili e sui carburanti.

1.3 Motivazione e valutazione della soluzione proposta

1.3.1 Perché passare dal sistema di promozione a quello d'incentivazione nel settore del clima e dell'energia

Le misure previste di promozione e regolamentazione nell'ambito del primo pacchetto di misure della SE 2050 possono produrre effetti già a breve termine, essendo attuabili in modo relativamente rapido. Ciò riguarda in particolare gli obiettivi di incremento per le energie rinnovabili. Tuttavia, a medio e lungo termine le tasse d'incentivazione sono strumenti di economia di mercato che presentano vantaggi rispetto a tali misure. In primo luogo, le tasse d'incentivazione consentono generalmente di raggiungere gli obiettivi energetici e climatici a costi più bassi per l'economia nazionale rispetto alle misure di promozione o alle prescrizioni. L'indicazione di segnali di prezzo corretti tramite le tasse d'incentivazione tiene conto del principio di casualità. La popolazione e le imprese sono così spinte a considerare i costi effettivi delle loro azioni nelle decisioni di consumo e produzione. Le tasse d'incentivazione rendono più care le attività che hanno un impatto ambientale diretto o indiretto tramite il consumo energetico e delle risorse. In secondo luogo, il cambiamento dei relativi prezzi lascia la libertà alle economie domesti-

che e alle imprese di adeguare il proprio comportamento laddove sia possibile al minor costo. In terzo luogo, gli incentivi in fatto di prezzi incoraggiano a cercare continuamente nuove e ancor più efficaci possibilità per ridurre le emissioni e il consumo di energia. Ciò genera stimoli innovativi dinamici, poiché conviene investire nelle tecnologie che risparmiano energia e riducono le emissioni.

Inoltre, le tasse d'incentivazione risultano vantaggiose perché non generano effetti di trascinamento. Con le misure di promozione esiste sempre il pericolo che i contributi siano impiegati sebbene il comportamento auspicato – ad esempio il risanamento energetico dell'involucro degli edifici – sarebbe avvenuto anche senza la promozione statale («effetto di trascinamento»). La promozione dell'efficienza energetica può inoltre avere l'effetto indesiderato di stimolare un maggior consumo. La promozione dell'efficienza energetica tramite regolamentazione o misure di promozione può inoltre avere l'effetto indesiderato di stimolare un maggior consumo, spesso definito «effetto rebound». Al contrario, aumentando il prezzo dell'energia, le tasse d'incentivazione favoriscono un uso più parsimonioso dei combustibili fossili e dell'energia elettrica.

Un ulteriore vantaggio delle tasse d'incentivazione consiste nella possibilità di compensare gli effetti distributivi regressivi tramite un adeguato modo di redistribuzione del prodotto delle tasse.

Sebbene le spese di esecuzione per la riscossione delle tasse e la redistribuzione del prodotto siano relativamente contenute, la trasparenza per l'economia e la popolazione è comunque elevata.

1.3.2 L'avamprogetto

L'avamprogetto posto in consultazione del 25 febbraio 2015 aveva il seguente tenore:

Art. 131a Tasse sul clima e sull'energia elettrica

¹ Per ridurre le emissioni di gas serra e promuovere l'utilizzazione parsimoniosa ed efficiente dell'energia, la Confederazione può riscuotere una tassa su combustibili e carburanti (tassa sul clima) e una tassa sull'elettricità.

² Le tasse sono commisurate in modo da contribuire sostanzialmente al raggiungimento degli obiettivi climatici ed energetici della Confederazione.

³ La Confederazione tiene conto delle imprese che verrebbero gravate in modo insostenibile dalla riscossione delle tasse.

⁴ Il prodotto delle tasse è redistribuito alla popolazione e all'economia. Esso può essere computato nel versamento di altre tasse federali o di contributi delle assicurazioni sociali.

⁵ Se la riscossione della tassa sul clima sui carburanti causa perdite di gettito della tassa sul traffico pesante commisurata alle prestazioni (art. 85), una quota corrispondente del prodotto della tassa sul clima deve essere utilizzata per gli scopi di cui all'articolo 85 capoversi 2 e 3.

Art. 197 n. 6

6. Disposizioni transitorie dell'art. 131a (Tasse sul clima e sull'elettricità)

¹ La tassa sul CO₂ secondo il diritto vigente viene sostituita dalla tassa sul clima e i supplementi sui costi di trasporto delle reti ad alta tensione secondo il diritto vigente vengono sostituiti dalla tassa sull'energia.

² Le tasse sul clima e sull'elettricità sono aumentate gradualmente nella misura in cui l'effetto di incentivazione perseguito lo richieda.

³ Le misure di promozione che secondo il diritto vigente sono finanziate con il prodotto della tassa sul CO₂ e che sono mantenute nel nuovo diritto, devono essere eliminate gradualmente a contare dal 1° gennaio 2021 e devono essere soppresse al più tardi entro il 31 dicembre 2025.

⁴ Le misure di promozione che secondo il diritto vigente sono finanziate con supplementi secondo il capoverso 1 e che sono mantenute nel nuovo diritto, devono essere eliminate gradualmente e devono essere soppresse entro il 31 dicembre 2030. Prima della soppressione possono essere assunti impegni al più tardi fino al 31 dicembre 2045.

⁵ La redistribuzione secondo l'articolo 131a capoverso 4 può essere effettuata solo nella misura in cui il prodotto della tassa sul clima non venga utilizzato per le misure di promozione ai sensi del capoverso 3 e il prodotto della tassa sull'energia elettrica non venga utilizzato per misure di promozione ai sensi del capoverso 4.

1.3.3 Risultati della procedura di consultazione

La procedura di consultazione è durata dal 13 marzo 2015 al 12 giugno 2015. Sono pervenuti 157 pareri⁸. La valutazione non ha prodotto una chiara opinione prevalente, ma è possibile individuare tre tendenze. Un primo gruppo è a favore del progetto, ritenendo le tasse d'incentivazione il mezzo più efficace ed efficiente per raggiungere gli obiettivi climatici ed energetici. Il secondo gruppo, il più numeroso, approva il progetto solo a determinate condizioni, come ad esempio l'unione delle due tappe della SE 2015, il coordinamento internazionale, l'immediata riscossione della tassa sul clima gravante i carburanti, l'esenzione dei carburanti, una tassa sull'elettricità differenziata, l'esenzione per le regioni di montagna e periferiche o la considerazione delle loro condizioni particolari, il mantenimento o il rapido smantellamento dei sussidi. Un terzo gruppo, infine, bocchia le disposizioni costituzionali proposte, in parte con veemenza. La loro argomentazione principale è evitare di mettere in pericolo la competitività delle imprese.

La tassa sul clima gravante i combustibili non è contestata per la concretizzazione del sistema d'incentivazione. La maggioranza degli interpellati è pure favorevole a una tassa sui carburanti, per via del grande potenziale di riduzione di CO₂ nel settore dei trasporti e del pari trattamento di tutte le basi di calcolo. Gli oppositori della tassa sul clima gravante sui carburanti giustificano il loro rifiuto con l'onere fiscale attuale già elevato e gli svantaggi che risulterebbero per le regioni periferiche e montane. Una maggioranza è a favore di una tassa sull'elettricità, ma per lo più a

⁸ Il rapporto sui risultati è disponibile all'indirizzo www.admin.ch > Diritto federale > Procedure di consultazione > Procedure di consultazione concluse > 2015 > DFF.

condizione che vi sia una differenziazione in base ai costi esterni dei tipi di produzione. Alcuni partecipanti richiedono prima un miglioramento delle condizioni generali del mercato dell'elettricità. La maggioranza è favorevole alle misure di attenuazione, sebbene in parte siano invocate tassativamente controprestazioni in forma di accordi sugli obiettivi. Più volte è stato fatto presente che la formulazione scelta nell'articolo 131a capoverso 3 Cost. «...gravate in modo insostenibile» non è sufficientemente concreta e lascia troppo margine all'interpretazione. Per quanto riguarda l'uso del prodotto delle tasse, la maggioranza è per una redistribuzione completa alle economie domestiche e alle imprese. È invece respinta la possibilità di un computo con le imposte.

La maggioranza dei partecipanti è favorevole all'eliminazione delle misure di promozione per il Programma Edifici e per le domande RIC, sebbene per queste ultime la maggioranza sia più esigua. Molteplici attori sono del parere che ciò non garantirebbe più lo sviluppo delle energie rinnovabili nazionali. Infine, la proposta di un moderato ampliamento delle competenze della Confederazione nel settore dell'energia è stata rifiutata dalla maggioranza degli interpellati.

1.3.4 Rielaborazione dell'avamprogetto

La struttura e l'idea di fondo dell'articolo costituzionale è rimasta ampiamente preservata nell'ambito della rielaborazione. A seguito dei risultati della procedura di consultazione sono state apportate le seguenti modifiche materiali:

Imprese con elevati livelli di consumo energetico ed emissioni di gas serra

Nella consultazione, molti partecipanti hanno criticato la formulazione scelta nell'avamprogetto per l'articolo 131a capoverso 3 «La Confederazione tiene conto delle imprese che verrebbero gravate in modo insostenibile dalla riscossione delle tasse.» ritenendola troppo vaga. Con il nuovo testo costituzionale «La Confederazione tiene conto delle imprese con elevati livelli di consumo energetici ed emissioni di gas serra» ha tenuto conto di tale esigenza.

Ridistribuzione del gettito delle tasse

La redistribuzione del prodotto delle tasse mediante computo in altre imposte o contributi delle assicurazioni sociali è stata rifiutata dalla maggioranza degli interpellati e pertanto stralciata. Ai sensi della nuova versione, il prodotto delle tasse è redistribuito alla popolazione e all'economia.

Soppressione delle misure di promozione

La maggioranza dei partecipanti alla procedura di consultazione sostiene la proposta soppressione delle misure di promozione che, secondo il diritto attuale, sono finanziate con il prodotto della tassa sul CO₂ e dal supplemento di rete. Tuttavia una maggioranza ritiene che l'avamprogetto non sia equilibrato: la tempistica per la soppressione delle misure di promozione è stata definita in modo vincolante nel progetto posto in consultazione, mentre l'introduzione delle tasse d'incentivazione rappresenta una mera prescrizione potestativa. Per tenere conto di tale obiezione,

nella nuova formulazione i tempi per la soppressione delle misure di promozione sono stati resi dipendenti dall'introduzione delle tasse d'incentivazione.

Complementi non portati avanti

Nell'ambito dell'avamprogetto, ai partecipanti alla consultazione è stato chiesto un parere sulle destinazioni parzialmente vincolate del prodotto delle tasse e sull'ampliamento delle competenze della Confederazione nel settore dell'energia (art. 89 Cost.). La maggioranza degli interpellati ha respinto i due punti. Per questo motivo i due temi non sono stati portati avanti.

Esigenze di cui non si è tenuto conto

Alcuni punti discussi nella procedura di consultazione sono stati considerati nelle modifiche dell'articolo costituzionale. Ad esempio, è stato più volte sottolineato che gli obiettivi della SE 2050 non sono ancora stabiliti ufficialmente. Questi obiettivi sono parte integrante del primo pacchetto della SE 2050. Anche se dovesse essere lanciato un referendum contro questo primo pacchetto, il suo esito sarebbe noto prima della decisione definitiva sull'importo delle tasse d'incentivazione proposte, poiché le aliquote delle tasse verrebbero definite solo al momento dell'attuazione dell'articolo costituzionale a livello di legge di esecuzione.

Altri partecipanti alla procedura di consultazione hanno fatto presente la mancanza di informazioni nel rapporto esplicativo: le misure di attenuazione per i locatari, il miglioramento del sistema di redistribuzione del prodotto delle tasse alle economie domestiche e alle imprese, la concretizzazione del rimborso alle imprese esentate e la differenziazione della tassa sull'elettricità. L'attuazione dell'articolo costituzionale a livello di legge si occuperà di questi temi. Sono troppo specifiche per essere trattate al livello costituzionale, tuttavia se ne terrà conto al momento dell'elaborazione delle leggi di esecuzione.

Infine, non è stato possibile tenere conto di singole richieste. Ad esempio in molti pareri è stato richiesto un miglioramento delle condizioni generali del mercato dell'elettricità o l'introduzione di un modello di quote. Questa richiesta esula dall'ambito di questo progetto e in generale riguarda piuttosto la prima tappa della SE 2050. Inoltre concerne anche le negoziazioni con l'UE. Parecchi partecipanti alla consultazione hanno richiesto un sistema di sostegno con misure di compensazione alla frontiera. Tali misure non sono possibili a causa, in particolare, degli accordi internazionali esistenti ma anche per gli elevati costi amministrativi (DFF 2013: 57 e segg.). In riferimento ai crediti, le opinioni erano controverse; alcuni volevano mantenerli, altri eliminarli prima di quanto proposto. Il Consiglio federale ritiene adeguato il termine di transizione differenziato previsto nel progetto per i settori clima ed elettricità. Singoli attori volevano infine stabilire le aliquote delle tasse non in base al raggiungimento degli obiettivi, bensì in base ai costi esterni. Anche se la teoria richiede effettivamente una riscossione della tassa in base ai costi esterni, la prassi ha dimostrato che questi sono molto difficili da determinare. Inoltre il conteggio delle aliquote della tassa in base agli obiettivi da raggiungere è consigliato anche nella teoria economica. Questa questione è illustrata nel rapporto di base sul sistema d'incentivazione (DFF 2013: 53 e segg.).

1.4 Diritto comparato, in particolare con il diritto europeo

Con la prevista introduzione della tassa sul clima, la base costituzionale si limita a un elemento centrale della vigente legislazione sul CO₂, ossia la tassa. Come illustrato nel messaggio concernente la politica climatica della Svizzera dopo il 2012⁹, la vigente legislazione sul CO₂ poggia in larga misura sul diritto europeo. Questo vale presumibilmente anche per l'introduzione della tassa sul clima proposta. Questa tassa, come la tassa sul CO₂ secondo il diritto vigente, avrebbe una stretta connessione materiale con le prescrizioni concernenti il sistema di scambio di quote di emissioni, ampiamente compatibile con le rispettive disposizioni dell'UE. Anche per la tassa sull'elettricità, l'attuazione legislativa potrebbe orientarsi alle disposizioni dell'UE, che nella direttiva 2003/96/CE¹⁰ prescrive per i propri Stati membri anche la riscossione di un'imposta sull'energia elettrica, con determinate limitazioni.

1.5 Possibilità di attuazione 2021–2030

1.5.1 Punti principali

La disposizione costituzionale proposta, rielaborata in funzione dei risultati della consultazione, costituisce la base per il passaggio dal sistema di promozione a quello di incentivazione. I dettagli del sistema d'incentivazione sono regolati in una seconda fase nell'ambito della legislazione sull'energia e il clima. Per il periodo dal 2021 al 2030 il Consiglio federale prevede i punti principali illustrati nelle seguenti sezioni. Le possibilità di attuazione esposte nel capitolo 1.5.2 corrispondono allo stato dei lavori attuali. I calcoli saranno aggiornati nell'ambito della legislazione.

Dal 2021 le tasse sul clima e sull'energia elettrica dovrebbero orientarsi agli obiettivi climatici ed energetici della Confederazione e fornire un contributo fondamentale al loro raggiungimento. In tale contesto si dovranno inoltre rispettare obiettivi e sviluppi sul piano internazionale, in particolare dell'UE. L'ammontare della tassa sul clima riscossa sui combustibili si orienterà all'obiettivo di riduzione delle emissioni di gas serra per il periodo dal 2021 al 2030, che sarà sancito nella legislazione sul clima. A fine 2014 il Consiglio federale ha deciso che entro il 2030 dovrà essere conseguita una riduzione delle emissioni di gas serra pari almeno al 50 per cento rispetto al 1990. Nello stesso periodo intende ridurre di almeno il 30 per cento i gas serra emessi nel territorio nazionale. Il restante 20 per cento potrà essere ottenuto grazie alle misure attuate all'estero.

L'entità della tassa sul CO₂ gravante i combustibili dovrebbe dipendere, come ora, dal contenuto di carbonio dei combustibili e dovrebbe essere adeguata periodicamente, conformemente agli obiettivi da raggiungere. A tal fine dovrebbero essere considerate le prescrizioni già esistenti e le ulteriori misure complementari per la riduzione delle emissioni di gas serra. Il Programma Edifici, finanziato tramite la destinazione parzialmente vincolata dell'odierna tassa sul CO₂ dovrebbe essere abbandonato progressivamente e terminare definitivamente cinque anni dopo

⁹ FF 2009 6467

¹⁰ Direttiva 2003/96/CE del Consiglio del 27 ottobre 2003 che ristruttura il quadro comunitario per la tassazione dei prodotti energetici e dell'elettricità, nella versione della GU L283 del 31.10.2003, pag. 51.

l'introduzione della tassa sul clima. Benché nella nuova base costituzionale siano pure stabiliti i principi per una tassa sul CO₂ gravante i carburanti, il Consiglio federale intende rinunciare provvisoriamente alla sua introduzione.

Nel settore dell'energia elettrica sono determinanti gli obiettivi di ampliamento e consumo di energia elettrica per il 2030 desunti dall'avamprogetto della legge sull'energia. Affinché la quota di elettricità generata a partire da energie rinnovabili possa essere ulteriormente aumentata, durante una fase transitoria la tassa sull'energia elettrica dovrà essere completata con un sistema di remunerazione per l'immissione in rete di energia elettrica (conformemente al decreto del Parlamento sul primo pacchetto di misure SE 2050). Gli strumenti di promozione a termine dovranno essere progressivamente soppressi, fermo restando che gli ultimi strumenti di promozione saranno approvati dieci anni dopo l'introduzione della tassa sull'energia elettrica. Prima della soppressione è possibile assumere impegni fino a un massimo di 25 anni dall'introduzione della tassa sull'energia elettrica.

Per le imprese che sarebbero eccessivamente gravate dalla riscossione delle tasse, a causa del loro elevato consumo energetico e dell'elevata emissione di gas serra, sono previste misure di attenuazione. Nel nuovo articolo costituzionale sarà stabilito soltanto il principio delle misure di attenuazione. La struttura dettagliata dovrà essere sancita a livello di legge o di ordinanza.

Nel periodo dal 2021 al 2030, i proventi dalla tassa sul clima e sull'energia elettrica dovrebbero essere così ridistribuiti: il gettito dalla tassa sul clima sarà ridistribuito all'economia e alla popolazione, prima parzialmente, in una fase di transizione, e poi interamente dopo il termine delle destinazioni parzialmente vincolate per il Programma Edifici e il Fondo per le tecnologie. Nel caso in cui venga introdotta una tassa sul clima riscossa sui carburanti in un secondo momento e pertanto sia necessario ridurre la tassa sul traffico pesante commisurata alle prestazioni (TTPCP), eventuali perdite di gettito dalla TTPCP dovranno essere compensate tramite i proventi derivanti dalla tassa sul clima riscossa sui carburanti (cfr. n. 3.2.1). Anche i proventi dalla tassa sull'energia elettrica saranno ridistribuiti all'economia e alla popolazione, ma dopo aver dedotto gli importi per la promozione limitata nel tempo della produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili (RIC) e gli obblighi che ne derivano. La ridistribuzione alla popolazione avviene pro capite, mentre quella alle imprese avviene in proporzione alla massa salariale AVS o conformemente a un criterio simile, ad esempio la massa salariale LAINF massima assicurata. Sarà verificata l'estensione della ridistribuzione alle persone che esercitano un'attività lucrativa indipendente.

1.5.2 Base di calcolo e ammontare delle tasse

Tenendo conto dei punti principali, qui di seguito verranno forniti esempi per illustrare le possibili attuazioni dell'articolo costituzionale proposto per il periodo 2021-2030. Le varie possibilità non si differenziano in riferimento agli obiettivi ipotizzati, al tipo di ridistribuzione del gettito, alla soppressione delle misure di promozione (Programma Edifici, RIC) e alle misure di attenuazione per particolari imprese che fanno un uso particolarmente intenso dell'energia. Tuttavia si differenziano dal punto di vista delle basi di calcolo, dell'entità delle tasse e del risultante grado di raggiungimento degli obiettivi. Il grado di raggiungimento degli obiettivi indica fino a che punto questi possono essere raggiunti con le aliquote tributarie proposte.

L'entità del mancato raggiungimento degli obiettivi dipende da vari fattori, in particolare dal progresso tecnico. Qualora gli obiettivi energetici e climatici non siano raggiunti con le tasse, occorre impiegare altre misure e altri strumenti complementari, come ad esempio prescrizioni.

Il grado di raggiungimento degli obiettivi per svariati scenari di tasse è stato analizzato sulla base di modelli (Ecoplan 2015). Data la molteplicità delle supposizioni necessarie – ad esempio in merito all'andamento demografico e dei prezzi dell'energia, ai supposti adeguamenti comportamentali conseguenti alle modifiche dei prezzi, allo scenario di riferimento di base – le stime sono caratterizzate da incertezze. Inoltre, i modelli non consentono tecnicamente di raffigurare le misure ulteriormente necessarie in modo dettagliato e comprensivo delle varie possibilità. Di conseguenza non è possibile calcolare le conseguenze macroeconomiche. Nonostante tali limitazioni, i calcoli fungono da base per rilevare le differenze sostanziali tra le possibilità di attuazione e in particolare la necessità d'intervento residua. Per i calcoli del modello si è supposta la conclusione del Programma Edifici nel 2025. I nuovi impegni per la RIC sono assunti fino al 2030. Gli strumenti di promozione previsti dai contratti esistenti restano in essere fino al 2045 al più tardi.

Obiettivi di fondo

Gli obiettivi energetici e climatici per il periodo successivo al 2020 non sono ancora definiti. Nell'ambito della prima fase della Strategia energetica 2050, il Parlamento sta attualmente discutendo degli obiettivi energetici fino al 2035. Nel messaggio concernente la Strategia energetica (SE 2050), il Consiglio federale propone obiettivi di consumo energetico e di energia elettrica pro capite e obiettivi di ampliamento nel settore della produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili (cfr. n. 1.1.1). Muovendo da questi obiettivi ed eseguendo una conversione al 2030, l'obiettivo di riduzione del consumo di energia elettrica è pari a meno 10 per cento circa rispetto al consumo pro capite del 2000. Qualora siano raggiunti gli obiettivi complessivi del consumo energetico e di ampliamento conformemente alla SE 2050, stando alle proiezioni odierne nel 2030 risulterà una riduzione delle emissioni di CO₂ legate all'energia pari al 40 per cento circa rispetto al 1990.

Il processo per stabilire gli obiettivi di riduzione dei gas serra dopo il 2020 è in corso sia a livello internazionale che in Svizzera. Secondo il decreto del Consiglio federale del 19 novembre 2014 la Svizzera persegue l'obiettivo di ridurre complessivamente entro 2030 le proprie emissioni di gas serra (quindi le emissioni dovute e non dovute all'energia) di almeno il 50 per cento rispetto al 1990. Nello stesso periodo sul territorio nazionale si vuole ridurre i gas serra di almeno il 30 per cento. Il restante 20 per cento potrà essere ottenuto grazie alle misure attuate all'estero.

Per la modellizzazione dell'esempio di attuazione del sistema d'incentivazione del settore del clima e dell'energia, per motivi tecnici è possibile considerare solo le emissioni di CO₂ dovute all'energia. Un obiettivo di riduzione di meno 30 per cento per tutti i gas serra corrisponde per quantità all'incirca (in milioni di tonnellate di CO₂eq) a un obiettivo di riduzione di meno 40 per cento per le emissioni di CO₂ dovute all'energia. Di conseguenza, una riduzione del 40 per cento delle emissioni di CO₂ legate all'energia è compatibile sia con gli obiettivi di politica climatica entro il 2030 sia con gli obiettivi della Strategia energetica 2050.

Per questo, di seguito sono illustrati gli esempi delle possibilità attuative solo per una riduzione del 40 per cento (rispetto al 1990) delle emissioni di CO₂ legate all'energia.

Tabella 1 Ipotesi concernenti gli obiettivi

Obiettivo di riduzione	Consumo di elettricità	Emissioni di CO ₂ legate all'energia
2030	- 10 % pro capite rispetto al 2000	- 40 % rispetto al 1990

Fonte: Ecoplan 2015: 22, tabella dell'AFF.

Esempi di combinazioni

Le combinazioni raffigurate nella tabella 2 illustrano i possibili esempi di determinazione delle tasse sul clima e sull'energia elettrica nel periodo dal 2021 al 2030. Le tasse sul clima riscosse sui combustibili e sui carburanti sono calcolate sulla base del contenuto di carbonio, mentre la tassa sull'energia elettrica è orientata al consumo di energia (kWh). Per le imprese con un elevato consumo energetico e un'elevata emissione di gas serra, nel modello sono previste facilitazioni ed eccezioni per le tasse sul clima e sull'energia elettrica, secondo l'entità delle regolamentazioni oggi vigenti.

Nel settore dell'energia elettrica, per i calcoli derivanti dai principi di modellizzazione si suppone che la tassa sia riscossa in modo uniforme, ossia indipendentemente dal tipo di produzione dell'energia elettrica. Le spiegazioni relative alla base di calcolo della tassa sull'energia elettrica sono riportate nel capitolo 1.5.3. Nel modello, l'importo della tassa sull'energia elettrica è determinato in modo da raggiungere gli obiettivi di consumo di energia elettrica con la sola tassa, cioè senza ulteriori provvedimenti normativi. In tutte le quattro combinazioni, la tassa sull'energia elettrica necessaria per raggiungere gli obiettivi nel 2030 è di entità simile, ossia di circa 4,5 centesimi per kWh.

Tabella 2 Esempi di possibili attuazioni

Combinazione	C1		C2		C3		C4	
	2021	2030	2021	2030	2021	2030	2021	2030
Energia elettrica (tassa uniforme)*								
Tassa in % sul prezzo dell'elettricità per clienti domestici	11	20	11	20	11	20	11	20
Tassa in ct./kWh	2.3	4.5	2.3	4.5	2.3	4.5	2.3	4.5
Grado di raggiungimento degli obiettivi nel 2030 in % rispetto allo status quo		100		100		100		100
Combustibili**								
Tassa in CHF/t di CO ₂	96	168	120	240	120	240	120	336

ad es. supplemento per olio da riscaldamento in ct./l	25	44	32	63	32	63	32	89
Carburanti								
Tassa in CHF/t di CO ₂	0	0	0	0	5.6	56	11.2	112
ad es. supplemento per benzina in ct./l	0	0	0	0	1.3	13	2.6	26
Raggiungimento degli obiettivi (settori non ETS) nel 2030 rispetto allo status quo (obiettivo di riduzione di CO₂ del 40 %)								
Emissioni di CO ₂ in mio. t	23.4		22.7		21.6		20.1	
Riduzione di CO ₂ in mio. t	1.1		1.8		2.9		4.4	
Grado di raggiungimento degli obiettivi nel 2030 in % rispetto allo status quo	18		28		46		71	
Effetto di incentivazione delle tasse sul clima e sull'elettricità	Molto ridotta		Ridotta		Incentivazione media		Incentivazione elevata	
Portata delle misure supplementari	Molto elevata		Elevata		Media		Ridotta	

Note: *sostituisce l'attuale supplemento di rete
**sostituisce l'attuale tassa CO₂ sui combustibili

Fonte: Ecoplan 2015: 25, 43, 50; tabella dell'AFF.

Il grado di raggiungimento degli obiettivi è indicato rispetto allo scenario di riferimento «Status quo» (SQ, cfr. Ecoplan 2015 pag. 20 seg., 37, 41). Lo scenario di riferimento si basa sul presupposto che praticamente tutti gli strumenti, misure, leggi ecc. di politica energetica oggi in vigore trovino applicazione anche in futuro o siano ampliati, che non siano costruite nuove centrali nucleari e che le abitudini di consumo rispetto ad oggi restino sostanzialmente invariate. Viene modellizzato un progresso esogeno tecnologico.

Le combinazioni 1 e 2 comprendono solo pochi elementi d'incentivazione e devono essere maggiormente completate con misure supplementari. Nelle prime due combinazioni, il sistema d'incentivazione si limita a gravare sui combustibili e sull'energia elettrica, senza alcuna tassa sui carburanti, in un primo momento. Inoltre, l'entità della tassa sui combustibili resta in confronto bassa. La tassa sul clima riscossa sui combustibili aumenta gradualmente dal 2021 al 2030. Analogamente all'odierna ordinanza sul CO₂ sarebbero ipotizzabili fasi biennali. Per entrambi i motivi – nessun aumento della tassa sui carburanti e modesta tassa sul clima riscossa sui combustibili – l'effetto di incentivazione dovrebbe essere integrato con misure aggiuntive. Per entrambe le combinazioni, le misure e gli strumenti complementari dovrebbero contribuire rispettivamente per l'82 per cento (K1) e per il 72 per cento (K2) alla prestazione di riduzione necessaria in aggiunta allo scenario SQ. Le misure ulteriori dovrebbero conseguentemente essere più ampie ed incisive. Nella circolazione in particolare, il mancato effetto d'incentivazione della tassa sul clima riscossa sui carburanti dovrebbe essere raggiunto mediante provvedimenti supplementari.

Le combinazioni modellizzate 3 e 4 si fondano più intensamente sull'incentivazione quale strumento di economia di mercato. In esse il sistema d'incentivazione comprende tutti i vettori energetici, quindi anche i carburanti. In considerazione dell'onere esistente risultante dalle imposte sugli oli minerali e dalla tassa sul traffi-

co pesante commisurata alla prestazioni, della possibilità di elusione grazie al turismo della benzina e delle prescrizioni esistenti in materia di mobilità, la tassa sul clima riscossa sui carburanti risulta tuttavia inferiore rispetto a quella sui combustibili. Nella combinazione 3, dal 2021 sarà introdotta una tassa di 1,3 centesimi per litro di carburante che, conformemente alla modellizzazione, aumenterà a circa 13 centesimi al litro nell'arco di dieci anni. La tassa sul clima riscossa sui combustibili resta al livello della combinazione 2. La riscossione della tassa sui carburanti permette anche in questo caso di conseguire un effetto d'incentivazione. Tuttavia, le aliquote delle tasse sono piuttosto esigue sia sui carburanti sia sui combustibili. Di conseguenza, in entrambi i settori occorrerebbero misure complementari per raggiungere gli obiettivi. Rispetto alle combinazioni 1 e 2, l'effetto di incentivazione sarebbe tuttavia superiore. Pertanto, nella combinazione 3 sarebbero necessarie misure complementari meno incisive.

La combinazione 4 punta in prima linea sugli effetti d'incentivazione. Questa combinazione rispecchierebbe al meglio l'idea di base del sistema di incentivazione nel settore del clima e dell'energia. La tassa sul clima riscossa sui carburanti è di importo doppio rispetto alla combinazione 3, quella sui combustibili aumenta entro il 2030 a 336 franchi per tonnellata di CO₂ (quasi 90 ct. per litro di olio combustibile). L'obiettivo di riduzione per le emissioni di CO₂ legate all'energia è raggiunto quasi al 70 per cento con le tasse d'incentivazione. Misure e strumenti ulteriori servirebbero solo da sostegno. Soltanto con la combinazione 4 si compierebbe nel medio termine il passaggio effettivo a un sistema d'incentivazione. Sia la tassa sul clima riscossa sui combustibili e sui carburanti sia la tassa sull'energia elettrica raggiungerebbero entro dieci anni un'entità con cui si potrebbe conseguire un sostanziale effetto d'incentivazione. Tuttavia il Consiglio federale, a causa della situazione iniziale attuale, vuole provvisoriamente rinunciare all'introduzione di una tassa sul clima riscossa sui carburanti.

Necessità d'intervento residua

Le quattro combinazioni degli esempi attuativi si differenziano per l'entità della tassa sui combustibili e sui carburanti fossili e quindi per le riduzioni conseguibili delle emissioni. A seconda dell'importo di queste tasse il Parlamento dovrebbe decidere misure legislative complementari, affinché possano essere raggiunti gli obiettivi fissati per la riduzione delle emissioni di CO₂. Gran parte delle riduzioni necessarie potrebbe essere conseguita nei settori edifici e circolazione. Nel suo rapporto in adempimento al postulato 11.3523 del consigliere nazionale Girod, il Consiglio federale ha evidenziato le riduzioni potenziali relativamente consistenti ancora presenti in questi due settori (UFAM 2013). Potrebbero ad esempio essere introdotte prescrizioni tecniche nel settore degli edifici, un inasprimento dei valori limite delle emissioni di CO₂ per le automobili e per i veicoli commerciali leggeri, l'introduzione di un valore limite per i veicoli commerciali pesanti, l'ulteriore sviluppo/inasprimento del sistema di scambio di quote di emissioni o anche l'aumento del tasso e l'ulteriore sviluppo dell'obbligo di compensazione per gli importatori di carburanti fossili. Tuttavia, attualmente non è quantificabile in modo affidabile quante emissioni possano essere ridotte con le singole misure elencate.

La possibile impostazione della futura politica climatica ed energetica si orienta in base ai punti cardine illustrati. Il raggiungimento degli obiettivi climatici ed energetici dipende dalla combinazione e dall'interazione dei singoli strumenti e delle singole misure. Se, ad esempio, fossero scelte tasse d'incentivazione troppo basse, il

relativo effetto dovrebbe essere conseguito tramite l'introduzione o il rafforzamento di altre misure. Occorre in proposito osservare che gli incentivi di prezzo, come le tasse sul clima e sull'energia elettrica, sono solitamente gestibili con maggiore flessibilità e risultano più efficienti rispetto alle disposizioni regolamentari o alle misure di promozione.

1.5.3 Impostazione aperta della tassa sull'energia elettrica

Con riferimento all'impostazione della tassa sull'energia elettrica, la proposta costituzionale è aperta. Pertanto è possibile una struttura uniforme – cioè stesso ammontare della tassa per tutti i vettori energetici – così come un ammontare della tassa diverso e differenziato per i vari vettori energetici. Per le combinazioni dell'attuazione esemplificativa per il periodo 2021–2030 si è supposta una tassa uniforme sull'energia elettrica. Con essa, l'obiettivo di consumo di energia elettrica potrebbe essere raggiunto efficientemente.

Per la produzione di energia elettrica si generano in parte costi che non ricadono sul produttore di energia elettrica, bensì sulla popolazione o sul contesto limitrofo. Una tassa sull'energia elettrica differenziata per tipo di produzione avrebbe il pregio di riuscire a considerare almeno in parte nella determinazione dell'imposta questi costi esterni alla produzione di energia elettrica, non internalizzati da altre misure. La produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili sarebbe avvantaggiata da un'aliquota bassa, mentre l'energia elettrica dalle centrali nucleari o dalle fonti fossili sarebbe soggetta a una tassazione superiore. Nella discussione pubblica, la differenziazione della tassa sull'energia elettrica è attualmente collegata alla speranza di promuovere con essa la produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili nel Paese, in particolare quelle delle forze idriche esistenti. La «tassa sull'energia sporca» auspicata in parte dalla politica o anche la tassa sull'importazione di «energia sporca» corrispondono fundamentalmente alla tassa differenziata sull'energia elettrica (cfr. Postulato 14.3038 «Prelevare una tassa sul CO₂ anche sull'energia elettrica d'importazione?»). L'energia elettrica è soggetta a un trattamento differenziato in base al suo metodo di produzione.

Nei flussi fisici di elettricità non è possibile attestare gli impianti da cui proviene la corrente usata e com'è stata prodotta. Le garanzie d'origine (GO) servono quindi quali attestazioni per l'etichettatura dell'elettricità. Le GO comprendono dati sulla fonte di energia da cui è stata generata l'elettricità e su momento e luogo di produzione. Le GO possono essere trattate in modo dissociato dalla trasmissione dell'elettricità. Questa possibilità di trattamento separato di elettricità e GO può fare in modo che, ad esempio, l'energia atomica importata dalla Francia sia classificata come elettricità rinnovabile se è dotata di una garanzia d'origine di un'energia rinnovabile svedese.

Dal punto di vista giuridico (OMC, Accordo di libero scambio tra la Svizzera e l'UE nonché Stati terzi) non è consentita una differenziazione, e pertanto un diverso trattamento, tra elettricità nazionale e straniera.¹¹ Questo obbligo di non discriminazione vale anche per le GO che etichettano l'elettricità come rinnovabile. Anche nel

¹¹ A tale proposito sono state commissionate tre perizie giuridiche: WTI, Heuking (2014a), WTI Heuking (2014b), WTI (2015)

caso di un sistema di certificazione nazionale è consentita l'elettricità dagli impianti stranieri. Secondo WTI & Heuking (2014a e 2014b) e WTI (2015) la differenziazione in base al tipo di produzione (ad esempio produzione rinnovabile rispetto a produzione non rinnovabile) è invece giuridicamente lecita. La conciliabilità con il diritto OMC di una differenziazione in base al tipo di produzione non è tuttavia condivisa da tutti. Ma anche se una differenziazione per tipo di produzione è consentita, non è possibile desumerne alcun diritto per la politica industriale. In Svizzera, una tassa differenziata sull'elettricità non può essere giustificata con la promozione, il rafforzamento o il sostegno delle energie rinnovabili nazionali o dell'energia idroelettrica svizzera. Ciò vale anche se la motivazione mira alle condizioni distorte della concorrenza a causa delle elevate tariffe di immissione negli Stati vicini, ad esempio in Germania.

Se dovesse comunque essere introdotta una tassa differenziata sull'elettricità, sarebbe inefficiente alle condizioni generali date, perché nell'attuazione pratica, la quota di energie non rinnovabili in Svizzera di circa 20 TWh può essere coperta senza problemi con GO straniere – nettamente più convenienti rispetto alla Svizzera – che soddisfano le stesse condizioni delle GO svizzere e non possono essere discriminate. Con queste GO sarebbe possibile certificare come «rinnovabile» l'intero consumo di elettricità in Svizzera. Per l'attuazione della tassa sul CO₂ gravante l'elettricità importata si pongono gli stessi problemi, poiché anche in tal caso vi è una differenziazione tramite GO.

L'effetto di promozione di una tassa sull'energia elettrica differenziata sulla produzione di elettricità straniera è dunque trascurabile per i motivi citati. La differenziazione non offrirebbe stimoli sufficienti per la produzione e l'ampliamento delle energie rinnovabili in ambito nazionale. Sulla base di questi risultati, una differenziazione non presenta pertanto alcun vantaggio sostanziale rispetto alla tassa uniforme. Se tuttavia in futuro dovessero aprirsi nuove possibilità che presentino un chiaro effetto d'incentivazione per le energie rinnovabili in Svizzera, conciliabili con il diritto UE e bilaterale (Svizzera/UE) e con il diritto OMC, e la loro attuazione fosse possibile in misura ragionevole, la differenziazione sarebbe da preferire alla tassa uniforme sull'elettricità. Questo perché una differenziazione rispecchia meglio i costi esterni e potrebbe promuovere la produzione di elettricità da energie rinnovabili in Svizzera. Il DATEC/UFE elaborerà in proposito un rapporto entro l'autunno/inverno 2016.

1.5.4 Soppressione costante delle misure di promozione

Il passaggio dal sistema di promozione a quello d'incentivazione deve avvenire senza problemi e all'interno di una scadenza pianificabile e prevedibile. Nel 2021, anno dell'introduzione, la tassa sul clima sui combustibili fossili sostituirebbe la tassa sul CO₂, introdotta nel 2008, la tassa sul clima riscossa sui combustibili sostituirebbe la tassa sul CO₂, introdotta nel 2008, con le sue destinazioni parzialmente vincolate e la tassa sull'elettricità sostituirebbe il supplemento di rete. Le misure di promozione esistenti proseguirebbero solo per un periodo determinato e sarebbero soppresse progressivamente. Le promozioni finanziate con i proventi della tassa sul CO₂, come ad esempio il Programma Edifici, sarebbero soppresse progressivamente e definitivamente eliminate dopo cinque anni dall'introduzione della tassa sul clima.

Scegliendo l'importo adeguato della tassa sull'energia elettrica, sarebbe possibile raggiungere l'obiettivo di ridurre del 10 per cento nel 2030 il consumo di elettricità rispetto al 2000. La tassa sull'energia elettrica uniforme non contribuisce però al raggiungimento degli obiettivi di ampliamento della produzione elettrica nazionale da energie rinnovabili. Come illustrato al numero 1.5.3, anche con una tassa differenziata sull'energia, con un minore onere sulla produzione di elettricità da energie rinnovabili rispetto a quelle non rinnovabili, non sarebbe possibile sostenere, perlomeno non in misura sufficiente, la produzione di elettricità rinnovabile in Svizzera.

Per aumentare la produzione di elettricità da nuove energie rinnovabili sul territorio nazionale, restano quindi necessarie le misure promozionali precedentemente finanziate con il supplemento di rete, come ad esempio la RIC. Tuttavia esse devono essere soppresse entro dieci anni dall'introduzione della tassa sull'elettricità. Successivamente non sarà più possibile assumere nuovi impegni. Entro una durata massima di 25 anni dall'introduzione della tassa sull'energia elettrica dovranno essere estinti tutti gli impegni di pagamento.

Questo periodo di transizione più lungo rispetto al Programma Edifici dovrebbe costituire un tempo sufficiente per permettere di eliminare gli attuali squilibri tra l'offerta e la domanda di elettricità a livello europeo. Con il progresso tecnico e la migliore commercializzazione, i costi dell'energia rinnovabile diminuiranno, rendendola economicamente più conveniente e riducendo viepiù la necessità di strumenti di promozione. Un mercato flessibile con una maggiore corrispondenza tra offerta e domanda dovrebbe favorire l'apprezzamento dell'elettricità da fonti energetiche rinnovabili. A tale scopo, la struttura del mercato dell'elettricità deve essere adeguata in modo da creare un incentivo alla produzione in periodi di scarsità di energia elettrica e da spostare la domanda nei periodi di eccedenze (Smart Grid). Anche il progresso tecnologico sul fronte dell'accumulo dell'energia elettrica contribuirà a rendere flessibile il mercato.

1.5.5 Imprese con elevati livelli di consumo energetico e di emissioni di gas serra

Nella maggior parte dei settori, le tasse sul clima e sull'energia elettrica genereranno difficilmente aumenti di costi tali da implicare cambiamenti strutturali. Una volta che il sistema di incentivazione è completamente attuato, i proventi delle tasse sul clima e sull'energia elettrica saranno completamente ridistribuiti alle imprese e ai nuclei domestici privati. A seconda delle imprese e dei settori potrebbe addirittura risultare uno sgravio dell'onere fiscale. Lo sgravio delle tasse si impone tuttavia per quelle imprese che sarebbero eccessivamente gravate dalla riscossione delle tasse, a causa della loro elevata emissione di gas serra o dell'elevato consumo energetico. Adeguate misure di attenuazione impediscono il trasferimento di queste imprese all'estero. Le misure di attenuazione dovrebbero in ogni caso essere concordate opportunamente e nel rispetto degli impegni internazionali della Svizzera. L'articolo costituzionale prevede unicamente che la Confederazione tenga conto delle imprese con elevati livelli di consumo energetici ed emissioni di gas serra. L'attuazione concreta avviene nella fase successiva a livello di legge. In ogni caso, come condizione per ottenere lo sgravio delle tasse sono previste contropartite, ad esempio sotto forma di accordi sugli obiettivi.

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 seg.). Ad esempio, nelle linee guida dell'UE sugli aiuti statali per la tutela dell'ambiente e l'energia 2014-2020 sono previsti criteri secondo cui gli Stati membri dell'UE possono sgravare dalle tasse per la promozione delle energie rinnovabili le aziende che fanno un uso intenso di energia e sono particolarmente esposte alla concorrenza internazionale.

Anche in Svizzera sono attualmente concesse facilitazioni o eccezioni sia per il supplemento di rete, conformemente alla legge sull'energia (art. 15^{bis} LENE) sia per la tassa sul CO₂ sui combustibili secondo la legge sul CO₂¹² (art. 17, 25 e 31 cpv. 1 lett. b Legge sul CO₂). Questi regimi vigenti sono considerati per l'elaborazione delle agevolazioni previste dalle future tasse sul clima e sull'energia elettrica. Per la tassa sul CO₂ sui combustibili vige attualmente il seguente regime: le imprese con elevate emissioni di gas serra operanti in settori economici in cui vige una tassazione elevata rispetto alla loro creazione di valore, tale da svantaggiarle nella concorrenza internazionale, possono chiedere l'esenzione dalla tassa sul CO₂. Come contropartita per tale esenzione, le imprese devono impegnarsi nei confronti della Confederazione a ridurre le loro emissioni di gas serra (impegno di riduzione). Conformemente alla legislazione in vigore, sono esentate dalla tassa sul CO₂ anche le grandi aziende con elevate emissioni di gas serra che partecipano al sistema di scambio di quote di emissioni (SSQE) e le centrali termiche a combustibili fossili con obbligo di compensazione. Nel settore dell'energia elettrica, le imprese beneficiano attualmente di sgravi dai supplementi di rete a seconda della loro intensità dell'energia elettrica, in altre parole in base alla percentuale dei costi dell'energia elettrica sulla creazione di valore lordo. L'esenzione è parziale da una soglia del 5 per cento e totale da una soglia del dieci per cento. Come contropartita è richiesto un accordo vincolante sugli obiettivi con un impegno a reinvestire il 20 per cento dei contributi rimborsati.

1.5.6 Impiego dei proventi delle tasse sul clima e sull'energia elettrica

Dopo una fase di transizione, le tasse sul clima e sull'energia elettrica dovrebbero essere riscosse in modo interamente neutrale per il bilancio. L'amministrazione pubblica non deve disporre di risorse maggiori o minori rispetto all'assenza delle tasse sul clima e sull'energia elettrica e non deve aumentare nel complesso l'onere netto per i nuclei domestici e le imprese.

In ciascuna delle quattro combinazioni esemplificative, i proventi delle tasse sul clima e sull'energia elettrica, detratti i contributi per le misure di promozione a tempo determinato e per i costi di esecuzione, sono ridistribuiti alla popolazione e alle imprese. Una volta terminati gli impegni derivanti dalle ultime misure di promozione la redistribuzione sarà totale. La redistribuzione dei proventi delle tasse apporterà benefici alle persone e alle aziende grazie al minor consumo di energia. Per le tasse sul clima e sull'energia elettrica esse riceveranno maggiori rimborsi rispetto a quanto versano. D'altronde, un elevato consumo di energia genera un aggravio netto anche dopo la redistribuzione.

¹² RS 641.71

La redistribuzione alla popolazione è calcolata pro capite. Ogni persona domiciliata in Svizzera riceve lo stesso importo. Come accade attualmente per la tassa sul CO₂ sui combustibili, il pagamento potrebbe avvenire tramite il canale delle casse malati, consolidato e conveniente dal punto di vista dei costi. Ulteriori canali saranno valutati nell'ambito della legislazione (ad es. assegni). La redistribuzione pro capite predilige tendenzialmente le famiglie con bambini e i redditi più bassi. Pertanto, l'onere maggiore di tali nuclei domestici è compensato dalle tasse sul clima e sull'energia elettrica. L'impostazione concreta della redistribuzione sarà disciplinata dal legislatore.

Nella tabella 3 è rappresentata la redistribuzione esemplificativa dei proventi delle tasse per le quattro combinazioni. Nelle ultime due righe sono indicate la quota percentuale della tassa sull'elettricità e della tassa sul clima sui prezzi finali al consumo dei vari vettori energetici. Nel 2030 i proventi delle tasse non possono ancora essere redistribuiti integralmente, poiché dovranno ancora essere alimentate le misure di promozione che, secondo il diritto attuale, sono finanziate con il supplemento di rete. Non sono invece più impiegati mezzi per le misure di promozione che, secondo il diritto attuale, sono finanziate con la tassa sul CO₂ gravante sui combustibili. In base alle supposizioni del modello, tali misure sono soppresse già nel 2025. Dagli importi di redistribuzione indicati in questo esempio dovrebbero essere inoltre detratti i costi di esecuzione.

Tabella 3 **Ridistribuzione del gettito delle tasse nel 2030**

Combinazione	C1	C2	C3	C4
	2030	2030	2030	2030
Proventi delle tasse sul clima e sull'elettricità, miliardi di CHF	4,4	4,9	5,2	6,1
Finanziamento misure di promozione a scadenza dal supplemento di rete, miliardi di CHF (non redistribuiti)	1,1	1,1	1,1	1,1
Ridistribuzione alla popolazione, miliardi di CHF	1,2	1,5	1,7	2,2
Importo pro capite della popolazione in CHF	141	173	197	255
Ridistribuzione all'economia, miliardi di CHF	2,1	2,3	2,4	2,8
Quota della tassa sull'elettricità sul prezzo finale al consumo	20 %	20 %	20 %	20 %
Quota della tassa sul clima sul prezzo finale al consumo				
di olio da riscaldamento	28 %	36 %	36 %	44 %
di gas naturale	21 %	27 %	27 %	35 %
di benzina 95	0 %	0 %	7 %	13 %

Fonte: Ecoplan 2015: 46, calcoli e rappresentazioni dell'AFF.

La redistribuzione alle imprese è commisurata alla massa salariale AVS. Anche in questo caso il canale per l'esecuzione dovrebbe restare quello delle casse di compensazione. Saranno oggetto di verifica l'estensione della redistribuzione alle persone che esercitano un'attività lucrativa indipendente e i criteri di redistribuzione alternativi. Per la redistribuzione in base alla massa salariale AVS saranno avvantaggiate le aziende con salari medi elevati rispetto a quelle con salari più bassi. Per

questo motivo, tra gli altri aspetti sarà inoltre verificata la possibilità di basarsi, anziché sulla massa salariale soggetta all'AVS, sulla massa salariale LAINF massima assicurata, limitata a 126 000 franchi. I calcoli mostrano che in tal modo i settori con salari alti, come quelli dei servizi finanziari, avrebbero vantaggi minori rispetto alla redistribuzione in base alla massa salariale AVS. Sarebbero invece favoriti in particolare i settori dediti alla lavorazione (Ecoplan 2015: pag. 52 segg.).

Con l'articolo proposto 131a Tasse sul clima e sull'elettricità la competenza della Confederazione per la riscossione delle tasse sul clima e sull'elettricità verrebbe ancorata nella Costituzione. Si tratta di una norma costituzionale aperta che lascia al legislatore un grande margine di manovra per impostare concretamente le tasse e per concepirne la fase di transizione.

Art. 131a Tasse sul clima e sull'energia elettrica

La nuova disposizione dovrebbe essere inserita dopo la base costituzionale in materia di imposte speciali di consumo (art. 131 Cost.). La rubrica con la designazione di nuovi tipi di tasse riflette gli obiettivi fondamentali che dovrebbero essere perseguiti con la sua introduzione, ovvero protezione del clima, risparmio energetico ed efficienza energetica. Ancorando il sistema di incentivazione dei settori del clima e dell'energia alla Costituzione si intende promuovere il passaggio necessario verso un Paese ad emissioni limitate, efficiente in termini energetici e più indipendente dall'energia fornita dall'estero.

Il *capoverso 1* conferisce alla Confederazione la competenza per la riscossione di una tassa sul clima su combustibili e/o carburanti nonché di una tassa sull'elettricità sull'energia elettrica. In altre parole, la Confederazione potrà riscuotere simultaneamente tasse d'incentivazione su uno o più fornitori di energia. Il legislatore può anche prevedere tributi differenziati, ad esempio tasse sull'elettricità distinte secondo le fonti di produzione. Il capoverso 1 stabilisce inoltre l'obiettivo di incentivazione, ossia la diminuzione delle emissioni di gas serra e la promozione di un consumo parsimonioso e razionale dell'energia. In tal modo, esso completa il vigente articolo 74 Cost. in ambito climatico (cfr. n. 1.2.2 sulla vigente attuazione). L'attuale tassa sul CO₂ sui combustibili con destinazioni parzialmente vincolate – riscossa sulla base dell'articolo 74 Cost. – dovrebbe essere sostituita da una nuova tassa sul clima sui combustibili mentre il vigente supplemento di rete verrebbe sostituito dalla tassa sull'elettricità. Con la nuova disposizione non verrebbe per contro abolita la tassa sui composti organici volatili (COV). Si manterrebbero altresì la tassa sul traffico pesante e le imposte speciali di consumo (imposta sugli oli minerali compreso il supplemento fiscale).

Il *capoverso 2* esprime il principio d'incentivazione, che si contraddistingue anche per il fatto che gli obiettivi auspicati devono essere raggiunti con la riscossione delle tasse sul clima e sull'energia, ma non con la loro utilizzazione (questa è la caratteristica fondamentale di un sistema di promozione). A tal fine le tasse devono presentare un importo minimo. Il capoverso 2 prevede quindi che le tasse debbano essere calcolate in modo da fornire un notevole contributo al raggiungimento degli obiettivi climatici ed energetici della Confederazione. Le tasse d'incentivazione rappresentano pertanto lo strumento principale per conseguire gli obiettivi climatici ed energetici, ma dovrebbero essere completate con ulteriori misure in materia di politica climatica ed energetica come ad esempio prescrizioni (tra cui prescrizioni sull'efficienza degli apparecchi, prescrizioni sulle emissioni dei veicoli ecc.). Nella definizione degli obiettivi climatici ed energetici della Confederazione si tiene anche conto degli sviluppi sul piano internazionale, in particolare nell'UE. Per quanto concerne le emissioni di gas serra sarebbe necessario orientarsi agli obiettivi di

riduzione ancorati nella legislazione sul clima, mentre per quanto concerne l'energia elettrica agli obiettivi relativi allo sviluppo e al consumo di elettricità previsti dalla legge sull'energia (LEne).

Nella riscossione delle tasse sul clima e sull'elettricità, il *capoverso 3* dovrebbe obbligare il legislatore a prendere in considerazione le imprese che sarebbero eccessivamente gravate dalla riscossione delle tasse, a causa del loro elevato consumo energetico e delle elevate emissioni di gas serra. Il margine di manovra del legislatore dovrebbe spaziare dalla riduzione delle tasse all'esenzione dalla riscossione delle singole tasse. L'adozione di tali misure di attenuazione dovrà essere legata all'obbligo di fornire controprestazioni, come accade attualmente per la restituzione della tassa sul CO₂ (cfr. art. 31 cpv. 1 lett. b legge sul CO₂). Le misure di attenuazione dovrebbero in ogni caso essere opportune e compatibili con gli impegni internazionali contratti dalla Svizzera.

Il *capoverso 4* contiene il principio di base della redistribuzione del gettito delle tasse alla popolazione e all'economia. Sarebbe fatta salva la compensazione di perdite di gettito specifiche della Confederazione nel caso della tassa sul traffico pesante, legata alle prestazioni (cpv. 5), qualora venga introdotta la tassa sul clima applicata ai carburanti. Il legislatore disciplinerebbe l'impostazione e le modalità della redistribuzione. In questo modo la redistribuzione alla popolazione potrebbe essere effettuata, ad esempio, pro capite tramite le casse malati ed eventualmente anche tramite altri canali (ad es. assegni). Per le imprese sussisterebbe, ad esempio, la possibilità di redistribuire il gettito tramite le casse di compensazione, in base alla massa salariale AVS o alla massa salariale massima assicurata conformemente alla LAINF. Se sussistesse un orientamento alla redistribuzione pro capite a prescindere dall'uso, ne beneficerebbero in virtù dell'effetto d'incentivazione perseguito i nuclei familiari e le imprese che consumano una quantità modesta di combustibili, carburanti o corrente elettrica.

Il *capoverso 5* garantisce la compensazione di perdite di gettito definite chiaramente e in modo esaustivo della Confederazione e dei Cantoni della tassa sul traffico pesante commisurata alle prestazioni (TTPCP) con il gettito della tassa sul clima applicata ai carburanti. In base all'articolo 85 Cost. la Confederazione riscuote attualmente una tassa commisurata alle prestazioni sul traffico pesante e una parte del relativo prodotto netto è devoluta ai Cantoni. Il Consiglio federale può utilizzare al massimo due terzi dei proventi della TTPCP per finanziare grandi progetti ferroviari (cfr. disposizioni transitorie art. 196 n. 3 cpv. 2 lett. b Cost.). La TTPCP può essere riscossa solo per quanto tale traffico causi alla collettività costi che non possono essere coperti con altre prestazioni o tasse (art. 85 cpv. 1 Cost.). Un indennizzo multiplo degli stessi costi esterni climatici non è pertanto ammesso. Se venisse introdotta una tassa sul clima sui carburanti, i costi climatici esterni causati dal traffico pesante sarebbero coperti almeno in parte e quindi non potrebbero più essere utilizzati per calcolare la TTPCP. Questo potrebbe causare una riduzione delle aliquote di tale tassa. Solo in questo caso la perdita di gettito risultante per la TTPCP sarebbe compensata con i proventi della tassa sul clima sui carburanti.

Art. 197 n. 6 (Disposizione transitoria)

La disposizione transitoria prevede che le misure di promozione esistenti al momento dell'entrata in vigore della modifica costituzionale, che il legislatore intende

mantenere a tempo determinato e che secondo il diritto vigente sono state finanziate con il prodotto della tassa sul CO₂ o con supplementi di rete, devono essere eliminate gradualmente. Il legislatore dovrebbe poter modificare le attuali misure di promozione al fine di ottimizzarle. Tuttavia, le nuove misure di promozione non possono essere finanziate con il prodotto della tassa sul clima e sulla corrente.

Nel sistema di incentivazione vale il principio della ripartizione delle tasse (art. 131a cpv. 4). Tuttavia, le tasse sul clima e sull'elettricità devono poter essere utilizzate per un periodo transitorio anche per gli scopi di sostegno esistenti sulla base dell'articolo 197 numero 6. Questa disposizione transitoria parzialmente vincolata vale anche se le misure di promozione devono essere modificate od ottimizzate nel senso indicato sopra. Il capoverso 1 prevede che al momento dell'introduzione la tassa sul clima sopprime l'attuale tassa sul CO₂ sui combustibili e che la tassa sull'elettricità sopprime l'attuale supplemento di rete.

Il *capoverso 1* prevede che al momento dell'introduzione la tassa sul clima sostituisca l'attuale tassa sul CO₂ sui combustibili e che la tassa sull'elettricità sostituisca l'attuale supplemento di rete.

Il *capoverso 2* disciplina una transizione senza problemi dal sistema di sostegno a quello di incentivazione. Le nuove tasse vengono aumentate gradualmente ai sensi dell'articolo 131a capoverso 2 fino al raggiungimento dell'effetto di incentivazione perseguito.

Secondo il *capoverso 3* le misure di promozione, che ai sensi del diritto vigente sono finanziate con il prodotto della tassa sul CO₂ e che sono mantenute nel nuovo diritto, dovrebbero essere eliminate gradualmente. Una parte della tassa sul CO₂ è attualmente disponibile per promuovere scopi di incentivazione. A tal fine viene utilizzato un terzo del prodotto, ma al massimo 300 milioni di franchi all'anno, per misure volte a ridurre le emissioni di CO₂ degli edifici (art. 34 legge sul CO₂). Inoltre, per la promozione delle tecnologie finalizzate a ridurre i gas serra, un importo annuo massimo di 25 milioni di franchi dei proventi della tassa sul CO₂ è versato al fondo di tecnologia per il finanziamento di fidejussioni (art. 35 legge sul CO₂). Sotto il profilo temporale si dovrebbe applicare la prescrizione secondo cui l'attuale destinazione parzialmente vincolata della tassa sul CO₂ su combustibili fossili per misure di promozione nel settore edilizio sarà soppressa gradualmente. Il programma di promozione nel settore edilizio deve essere soppresso al più tardi entro cinque anni dall'introduzione della tassa sul clima e sempre entro tale termine il Fondo per le tecnologie non dovrebbe più ricevere risorse dalla tassa d'incentivazione.

Il *capoverso 4* riguarda il supplemento di rete. La norma riprende essenzialmente il capoverso 3. Il termine per la soppressione completa delle misure di promozione sarebbe invece disciplinato in maniera diversa. Esse dovrebbero essere soppresse entro dieci anni dall'introduzione della tassa sull'elettricità; ciò significa che dopo questo termine finale non potranno più essere creati strumenti di promozione (come la RIC o i bandi di concorso). Gli impegni assunti durante questo periodo di transizione devono terminare entro 25 anni dall'introduzione della tassa sull'elettricità. Se la tassa sull'elettricità fosse introdotta nel 2021, i progetti per la promozione della produzione di elettricità dalle fonti di energia rinnovabili potrebbero essere finanziati fino alla fine del 2045.

Infine, secondo il *capoverso 5* il prodotto della tassa sul clima e sull'elettricità potrebbe essere utilizzato nel periodo di transizione dal sistema di sostegno a quello di incentivazione solo per la redistribuzione del prodotto secondo l'articolo 131a

capoverso 4, nella misura in cui nelle misure di promozione sia ammesso il finanziamento degli impegni. Nel periodo di transizione la disposizione serve come base per la destinazione parzialmente vincolata del prodotto delle nuove tasse (ad es. finanziamento delle misure di promozione menzionate). L'articolo 131a capoverso 5 non sarebbe interessato.

3 Ripercussioni

Le diverse ripercussioni della nuova disposizione costituzionale dipendono dalle modalità di attuazione di questa competenza da parte del legislatore. La gamma delle possibilità d'applicazione, ad esempio per le basi e le aliquote delle tasse, è molto ampia. La valutazione delle ripercussioni sarà più precisa con l'elaborazione delle leggi d'esecuzione.

3.1 Ripercussioni per l'economia

In maniera generale sia le tasse d'incentivazione che la redistribuzione del loro prodotto comportano effetti sull'economia. Le tasse d'incentivazione provocano una modifica della struttura di consumo, che è per l'appunto l'effetto auspicato. Generalmente la popolazione riceverà a lungo termine tanto quanto paga (eccetto le spese amministrative). Una redistribuzione pro capite genera una riforma piuttosto progressiva. In generale anche le imprese riceveranno la somma che hanno pagato (eccetto le spese amministrative). L'effetto di redistribuzione generato dalle imprese con un elevato consumo di energia a favore delle altre imprese è un effetto auspicato. Le tasse d'incentivazione possono svantaggiare le imprese ad alta produzione di CO₂ e ad alto consumo di energia rispetto ai loro concorrenti esteri. Per questa ragione sono previste misure di attenuazione per arginare questo problema. In questo contesto bisognerà tenere conto dei rischi di distorsione della concorrenza tra le grandi imprese e le PMI. D'altronde le imprese con un basso consumo di energia diventeranno più competitive poiché riceveranno più di quello che pagano.

Nell'insieme è previsto un leggero impatto negativo sul PIL, che sarà però attenuato dall'effetto incentivante generato dalle tasse a favore dell'innovazione e che sarà in parte compensato dall'impatto positivo della redistribuzione. Per contro, le tasse d'incentivazione permetteranno di realizzare a costi ridotti alcuni obiettivi, come l'abbandono del nucleare, limitando in questo modo non solo i rischi con conseguenze catastrofiche a livello sanitario e ambientale, ma anche a livello economico. Se gli altri Paesi si assumono la loro parte di responsabilità, la riforma contribuirà anche a ridurre i costi economici legati al riscaldamento climatico. Qualsiasi valutazione delle ripercussioni economiche è avvolta da incertezze. Le considerazioni esposte più sopra, di natura puramente qualitativa, sono tuttavia sicure.

Le ripercussioni economiche del sistema d'incentivazione nei settori del clima e dell'energia possono essere valutate più precisamente in due modi: da un lato, analizzando le esperienze fatte in altre Paesi e, dall'altro, sviluppando simulazioni dell'economia svizzera con l'aiuto di modelli di equilibrio generale.

Esperienze internazionali

Uno studio commissionato dall’AFF e dalla SECO ha effettuato un’analisi recente e sistematica dei modelli di tasse sull’energia e sul clima applicati in alcuni Paesi dell’OCSE (IEEP 2013). La tabella 4 riassume i tipi di tasse dei diversi Paesi esaminati, le loro basi d’imposizione e gli anni d’introduzione corrispondenti. Essa mostra come, dall’inizio degli anni Novanta, molti Paesi hanno introdotto strumenti simili. Il confronto si limita alle tasse sul clima e sull’energia che vanno oltre la tradizionale imposizione degli oli minerali e mirano a tassare maggiormente il consumo di energia e l’inquinamento ambientale secondo un obiettivo di incentivazione. Il ventaglio di modelli attuati è ampio, ma tutti hanno in comune l’adozione di una tassa sul CO₂ o una tassa sull’energia, talvolta in combinazione con una tassa sull’elettricità. L’ammontare delle tasse varia da un Paese all’altro ed è fissato sulla base di considerazioni sia tecniche sia politiche. Infine, tutti i Paesi esaminati hanno introdotto norme d’eccezione per alcuni settori industriali e imprese. Occorre osservare che questo studio analizza soltanto i sistemi di tasse d’incentivazione e non tiene conto di altri programmi di misure come le misure di promozione. Occorre inoltre tenere presente che l’effetto delle tasse d’incentivazione può anche dipendere dal luogo. Una tassa sui carburanti avrà effetti diversi sul turismo del pieno a seconda che sia introdotta in Svizzera, in un Paese grande o su un’isola.

Tabella 4 Esempi di tasse sul carbonio e sull’energia

Paese/Stato	Introduzione	Tipo di tassa e base d’imposizione
Columbia Britannica	2008	Tassa sul carbonio (combustibili e carburanti)
Germania	1999	Tassa sull’energia riscossa sui carburanti e sui combustibili Tassa sull’elettricità
Danimarca	1977 1992	Tassa sull’energia riscossa sui combustibili e sui carburanti fossili, tra cui elettricità Tassa sul CO ₂
Finlandia	1990	Tassa sul CO ₂ (combustibili e carburanti) Tassa sull’energia riscossa sull’elettricità
Gran Bretagna	2001	Tassa sul cambiamento climatico (petrolio, lignite, gas naturale, elettricità)
Irlanda	2009	Tassa sul carbonio (combustibili e carburanti)
Norvegia	1991	Tassa sul carbonio (oli minerali e petrolio offshore) Tassa sull’elettricità
Paesi Bassi	1996	Tassa sull’energia (oli minerali, carbone, gas naturale, elettricità)
Svezia	1991	Tassa sul CO ₂ e tasse sull’energia riscosse su combustibili, carburanti, elettricità, industrie

Fonte: Dati IEEP (2013), tabella dell’AFF.

Lo studio ha riassunto gli effetti dei sistemi di tasse d’incentivazione sull’ambiente e sull’economia, anche se questa analisi manifesta gravi difficoltà e numerose incertezze. Per quanto concerne l’ambiente, gli studi e le analisi mostrano che le tasse sul CO₂ combinate con i modelli di tassazione dell’energia hanno contribuito a ridurre le emissioni di CO₂ e il consumo di combustibili e carburanti in tutti i Paesi esaminati. Ovunque è stato registrato un effetto di natura incentiva e le tasse si sono rivelate uno strumento efficace. Ciononostante, gli obiettivi di riduzione non vengono spesso raggiunti. Questi effetti limitati vanno messi in relazione con la generosità delle norme d’eccezione e le aliquote ridotte delle tasse d’incentivazione.

I risultati delle esperienze internazionali sono contrastanti se si considerano le ripercussioni economiche di queste tasse. L'effetto sulla crescita economica è leggermente positivo in alcuni Paesi, neutro o leggermente negativo in altri. Per quanto attiene all'effetto sull'occupazione, viene spesso ritenuto positivo, ma dipende dalle modalità di redistribuzione delle tasse. L'impatto negativo sull'economia è limitato dalle norme d'eccezione. Le esperienze internazionali mostrano anche che è possibile introdurre incentivazioni all'innovazione. In diversi Paesi si presume che le tasse contribuiscano a lungo termine a dissociare la crescita economica dalle emissioni di CO₂.

Riassumendo, l'analisi delle esperienze fatte finora mostra che le riforme attuate nei Paesi esaminati hanno permesso di ridurre le emissioni di CO₂ e di migliorare l'efficacia energetica con costi economici ridotti. Inoltre, non sono stati registrati effetti negativi sull'occupazione e i sistemi d'incentivazione possono talvolta favorire l'innovazione.

Studi relativi al progetto

Nel caso della Svizzera, le ripercussioni economiche di un sistema d'incentivazione sono state valutate con simulazioni basate su un modello di equilibrio generale. La prima simulazione (Ecoplan 2012, 2013) analizza le ripercussioni economiche di un sistema fondato esclusivamente su tasse di incentivazione secondo diversi tipi di redistribuzione dei prodotti delle tasse. La seconda simulazione (Ecoplan 2015) studia le combinazioni presentate al numero 1.5.2. I due studi si basano su ipotesi di partenza differenti (obiettivi climatici ed energetici, strumenti utilizzati, orizzonti temporali ecc.) e non possono pertanto essere direttamente comparati.

Queste stime tengono conto soltanto di una parte, e in modo approssimato, della diminuzione dei costi esterni (primo dividendo) relativi all'inquinamento atmosferico, ai rumori e agli incidenti. In effetti, la riduzione dei costi climatici e dei rischi nucleari non ha potuto essere presa in considerazione. Inoltre, un altro limite di queste stime concerne l'esclusione dell'innovazione che agisce come impulso di crescita indotto dalla tassa. Le simulazioni vengono sempre calcolate rispetto allo scenario di riferimento «Status quo» (SQ), che parte dall'ipotesi che tutti gli strumenti, le misure e le leggi di politica energetica in vigore nel 2012 saranno ancora applicati e che il comportamento energetico rimarrà praticamente invariato. Questo scenario suppone un progresso tecnologico esogeno. Di conseguenza, lo scenario di riferimento SQ riveste un'importanza fondamentale, poiché i cambiamenti nell'impostazione dello scenario di riferimento incidono sostanzialmente sui risultati del modello. Inoltre, è molto difficile rappresentare dettagliatamente il raggiungimento degli obiettivi attraverso regolamentazioni supplementari.

Lo studio del 2012-2013 conduce a un impatto macroeconomico delle tasse d'incentivazione debole a prescindere dalle varianti di redistribuzione dei proventi. I risultati dello studio mostrano che, nell'insieme, le ripercussioni macroeconomiche di una riforma fiscale ecologica sono relativamente moderate.

Lo studio del 2015 calcola la differenza rispetto agli obiettivi dopo l'introduzione delle tasse d'incentivazione corrispondenti alle combinazioni da 1 a 4 (vedi tab. 2). Lo studio non ha potuto tuttavia calcolare gli impatti macroeconomici di queste combinazioni di strumenti in maniera affidabile e tale da consentire confronti, in quanto non è stato possibile integrare in modo dettagliato nel modello le necessarie

regolamentazioni supplementari. Ecco perché vengono presentate più sotto soltanto valutazioni qualitative delle ripercussioni economiche.

Oltre alle quattro combinazioni, nello studio del 2015 sono stati calcolati anche gli impatti sull'economia nazionale di una variante, nella quale l'ammontare delle tasse è stato determinato in maniera da raggiungere esattamente gli obiettivi di riduzione del CO₂ e gli obiettivi di consumo di elettricità. Questo caso ipotetico consente di valutare le conseguenze minime per l'economia nazionale nel caso del raggiungimento degli obiettivi. Tutte le altre varianti, con aliquote più basse, devono essere completate da misure di regolamentazione supplementari. Conseguentemente i loro impatti negativi sono fundamentalmente maggiori. Nel caso ipotizzato è stata stimata una perdita di prosperità dello 0,35 per cento per il 2030 e una riduzione del prodotto interno lordo dell'1,3 per cento. Nel calcolo degli effetti sulla prosperità non si è tenuto conto dell'impatto positivo sulla prosperità, generato dai minori rischi atomici e climatici e dalla riduzione degli effetti collaterali, come l'inquinamento climatico locale con le sue conseguenze negative per la salute. Gli impatti sull'economia nazionale per il raggiungimento degli obiettivi di crescita della produzione di elettricità ricavata da energie rinnovabili non sono stati considerati dallo studio.

Le combinazioni 1 e 2 prevedono aliquote d'imposizione basse per i combustibili e nessuna tassa sui carburanti. Queste combinazioni non permetteranno, di per sé, di realizzare gli obiettivi di politica climatica ed energetica. Sarebbero necessarie misure supplementari, regolamentazioni e misure complementari (convenzioni sugli obiettivi, bandi di concorso, campagne d'informazione ecc.). Le regolamentazioni dovrebbero essere elaborate con prudenza al fine di permettere il raggiungimento degli obiettivi senza causare costi economici troppo elevati. Dato che nelle combinazioni 1 e 2 le tasse d'incentivazione sono basse, sarà necessario un intervento statale più esteso per raggiungere gli obiettivi. Le combinazioni 3 e 4 prevedono una base d'imposizione ampia che include i carburanti e aliquote equivalenti o più elevate rispetto alle prime due combinazioni per la tassazione dei combustibili.

Le misure supplementari, come le norme, sono più difficili da elaborare perché non possono adattarsi alla diversità delle situazioni (Ecoplan 2015: 55-57). La difficoltà consiste nel coordinare le misure supplementari nel modo migliore possibile per ottenere ripercussioni economiche deboli. Una tassa d'incentivazione fissa un'aliquota identica per tutti. Questa aliquota incoraggia ognuno di noi a economizzare energia (o CO₂) fino al punto in cui il costo per ridurre il consumo di energia di un'unità (il costo marginale di bonifica) equivale al costo dell'energia economizzata. La tassa non solo lascia maggiore libertà, che costituisce in sé già un vantaggio, ma questa libertà accresce l'efficienza in quanto ognuno di noi può adattare le proprie scelte in funzione della situazione personale. L'effetto è ampiamente ripartito tra i diversi canali e permette di ridurre il consumo di energia. Le tasse d'incentivazione premiano, ad esempio, gli adeguamenti comportamentali, come una riduzione della temperatura ambiente. Con il Programma Edifici, invece, tali adeguamenti non sono incentivati. Dato che utilizzano le tasse d'incentivazione come strumenti principali, le combinazioni 3 e 4 permettono di raggiungere gli obiettivi con costi inferiori rispetto alle combinazioni 1 e 2.

Sebbene l'efficacia delle misure dipenda sempre dalla loro attuazione dettagliata, diversi punti sostengono questo cambiamento di paradigma: (i) come precedentemente citato, le tasse d'incentivazione possono adattarsi alle situazioni più disparate. (ii) Le tasse d'incentivazione non comportano effetti di rebound; (iii) la tassa si

applica al consumo residuo. Saremo sempre incoraggiati a ridurre l'energia utilizzata mentre nulla incoraggia ad andare oltre a ciò che esige la norma; (iv) le tasse d'incentivazione determinano in generale effetti d'innovazione; (v) i costi delle tasse d'incentivazione (amministrativi, di attuazione, di transazione) sono in generale meno elevati di quelli delle norme. Queste ultime possono tuttavia rivelarsi utili a titolo sussidiario (Infras e al. 2013: 125). Questo è in particolare il caso quando le aliquote delle tasse non possono essere fissate a un livello sufficientemente alto per raggiungere gli obiettivi, oppure quando le disfunzioni del mercato impediscono alla tassa di esplicare pienamente il proprio effetto, ad esempio nel settore delle abitazioni locative.

In tale settore, può darsi che una tassa d'incentivazione non funzioni in modo ideale. Ai sensi del diritto di locazione, i costi del risanamento energetico possono essere ampiamente traslati sulle pigioni. Sono in corso sforzi in favore di una maggiore trasparenza sui costi dell'energia, per consentire ai locatari potenziali di considerare in futuro non solo il canone d'affitto ma anche i costi, compresi quelli energetici. L'effetto della tassa d'incentivazione nel settore delle abitazioni locative è tuttavia ancora limitato sotto tre punti di vista.

In primo luogo, senza un conteggio individuale dei costi di riscaldamento e acqua calda, non si avrà alcun effetto sul comportamento dei locatari. Questo svantaggio potrebbe tuttavia non presentarsi per i risanamenti energetici. Infatti, anche senza conteggio individuale un risanamento energetico può essere nell'interesse del proprietario, qualora gli consenta di ridurre i costi in misura sufficiente da rendere il suo immobile più attraente, nonostante gli affitti più alti per aver trasposto l'investimento sui locatari.

In secondo luogo, i locatari di lungo termine beneficiano spesso di un affitto nettamente inferiore a quello di mercato. A queste condizioni, le tasse d'incentivazione difficilmente stimolano a traslocare in un appartamento con un fabbisogno energetico basso e il proprietario ha scarso interesse a svolgere un risanamento energetico. Sebbene il problema si presenti, deve essere relativizzato per i seguenti motivi. In un immobile in affitto, generalmente una parte degli appartamenti è locata a inquilini di lungo termine, mentre i restanti appartamenti sono abitati da locatari nuovi. I nuovi locatari, che devono pagare il prezzo di mercato, sono più mobili dei vecchi inquilini e quindi possono spingere il proprietario a eseguire i risanamenti energetici. Alcuni di questi risanamenti energetici, ad esempio la ristrutturazione della facciata, vanno anche a vantaggio dei locatari di lungo termine. Inoltre, prima o dopo tutti gli appartamenti saranno affittati a nuovi locatari. In aggiunta, l'effetto delle tasse d'incentivazione può essere completato con prescrizioni. In ogni caso sarebbe proporzionato mantenere i sussidi per tutti gli edifici solo per questo caso speciale. I sussidi potrebbero essere limitati agli edifici le cui pigioni sono nettamente inferiori ai prezzi di mercato. Non appare tuttavia giustificato che solo i locatari che già pagano affitti molto vantaggiosi beneficino dei sussidi.

In terzo luogo, se il proprietario rinunciasse ai risanamenti energetici, sebbene convenienti anche per lui (potendo trasferire i costi sulle pigioni), il locatario non potrebbe comunque costringerlo a effettuare investimenti e neppure stimolarlo in tal senso, con un mercato dell'alloggio saturo. È quindi lecito chiedersi quanto sia realistico questo caso. Queste importanti domande dovranno essere trattate dettagliatamente al momento dell'elaborazione delle leggi.

3.2 Ripercussioni per la Confederazione

La riforma deve essere neutrale sotto il profilo delle finanze della Confederazione. Dopo un breve periodo transitorio, in cui una parte delle entrate servirà ancora a finanziare le ultime misure di promozione (per ridurre le emissioni di gas serra, il consumo di energia e per la produzione di energia rinnovabile), i proventi delle tasse d'incentivazione saranno integralmente ridistribuiti alla popolazione e all'economia. In sostanza, la riforma non alimenta e nel contempo non penalizza il bilancio della Confederazione.

Esistono tuttavia tre canali tramite i quali le tasse d'incentivazione potrebbero indirettamente avere un impatto sulle finanze della Confederazione, ovvero impatti indiretti sulle altre imposte (n. 3.2.1), ripercussioni sul personale (n. 3.2.2) e riduzione dei costi legati ai rischi nucleari e climatici (n. 3.2.3). In questa sede non si tiene conto degli impatti delle tasse d'incentivazione che la Confederazione dovrà pagare, ad esempio, per il consumo di elettricità e il riscaldamento dei suoi immobili.

3.2.1 Ripercussioni indirette su altre imposte

Imposta sugli oli minerali

L'imposta sugli oli minerali è un'imposta di consumo prelevata sugli oli minerali gravante l'olio di petrolio, gli altri oli minerali, il gas di petrolio e i prodotti ottenuti dalla loro lavorazione, nonché i carburanti. Inoltre, un supplemento fiscale sugli oli minerali grava i carburanti. Si tratta di aliquote diverse secondo i prodotti, e la loro utilizzazione (ad es. 73,12 ct. al litro per la benzina senza piombo, 75,87 ct. per l'olio diesel e 0,3 ct. per l'olio da riscaldamento ultra-leggero). Nel 2013, l'imposta sugli oli minerali rappresentava il 7,8 per cento delle entrate della Confederazione. La metà dei proventi dell'imposta sui carburanti nonché la totalità del supplemento fiscale sono destinati a compiti legati alla circolazione stradale e al traffico aereo. A livello federale, il finanziamento dei compiti e delle spese legate alla circolazione stradale viene garantito dal finanziamento speciale per la circolazione stradale alimentato per circa il 90 per cento da questi proventi. L'altra metà dei proventi dell'imposta gravante sui carburanti e l'imposta sui combustibili è versata alla Cassa federale. Quando la benzina è meno cara in Svizzera che nei Paesi confinanti gli automobilisti stranieri vengono a fare il loro pieno in Svizzera. Questo turismo della benzina contribuisce alle entrate delle imposte sugli oli minerali. Un aumento della tassa sui carburanti e un apprezzamento del franco svizzero potrebbero allentare o invertire questo fenomeno.

L'introduzione di una tassa d'incentivazione sui carburanti causerebbe una diminuzione del consumo di carburanti la cui ampiezza dipende dalla reazione degli automobilisti (riduzione dei viaggi, acquisto di veicoli più efficienti). Questo effetto, del tutto voluto nel quadro di un sistema d'incentivazione, pone un problema per le entrate fiscali delle imposte sugli oli minerali. In effetti, se queste ultime diminuissero, i mezzi destinati alla circolazione stradale e al budget generale diminuirebbero di conseguenza. Quale rimedio potrebbero essere aumentate le aliquote dell'imposta sugli oli minerali. Il principio è quello di conservare un totale d'imposizione sufficiente all'ottenimento dell'effetto incentivante voluto, mentre all'interno di questo totale, le aliquote dell'imposta d'incentivazione e l'imposta sugli oli minerali po-

tranno essere modificate per garantire i proventi dell'imposta sugli oli minerali malgrado la tassa d'incentivazione. In proposito occorre notare che il Parlamento sta discutendo una nuova disposizione costituzionale per assicurare il finanziamento delle strade (messaggio FOISTRA del 18.2.2015, FF 2015 1717).

È possibile che alla fine la tassa sugli oli minerali venga sostituita da un sistema di «mobility pricing», vale a dire attraverso un contributo all'utilizzo delle infrastrutture. L'interazione tra la tassa d'incentivazione sui carburanti e un siffatto sistema sarebbe meno forte che non con la tassa sugli oli minerali, in quanto i proventi non sarebbero praticamente influenzati dal turismo della benzina. Tra una tassa d'incentivazione sui carburanti e il sistema di «mobility pricing» esistono diverse interdipendenze che dovrebbero ancora essere chiarite a fondo.

Tassa sul traffico pesante

La TTPCP è riscossa in base all'articolo 85 Cost. secondo il quale 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». La TTPCP viene riscossa sui veicoli pesanti oltre 3,5 tonnellate immatricolati in Svizzera o all'estero, che utilizzano la rete stradale svizzera. Essa dipende da tre fattori, ovvero lunghezza del percorso (km), peso totale ammissibile (tonnellate) e norme EURO sui veicoli. La TTPCT è limitata in tre modi: (i) le sue aliquote, ripartite in tre categorie, sono delimitate dall'accordo bilaterale sui trasporti terrestri nel senso che la media ponderata non deve superare 325 franchi svizzeri per un camion di 40 tonnellate che percorre 300 km e la tassa della categoria più inquinante non deve superare 380 franchi svizzeri; (ii) l'articolo 8 della legge sulla TTPCP fissa un massimo di 3 centesimi per tonnellata-chilometro per l'aliquota media; (iii) l'articolo 7 della legge sulla TTPCP prescrive che i proventi della tassa non devono superare i costi d'infrastruttura non coperti e i costi a carico della collettività. I costi non coperti d'infrastruttura corrispondono al saldo del conto stradale, mentre i costi a carico della collettività equivalgono ai costi esterni netti del traffico dei mezzi pesanti (inquinamento atmosferico, incidenti, rumore, impatto climatico ecc.). I due terzi dei proventi della TTPCP vengono utilizzati per finanziare i grandi progetti ferroviari (NFTA), mentre l'altro terzo è assegnato ai Cantoni per la copertura dei costi non coperti del traffico stradale.

L'introduzione di una tassa d'incentivazione climatica sui carburanti potrebbe indurre un conflitto potenziale tra questa tassa d'incentivazione e la TTPCP, in quanto i costi esterni climatici dei mezzi pesanti sarebbero coperti due volte. Nel caso di tassa d'incentivazione climatica sui carburanti, i costi esterni climatici sarebbero quindi dedotti dai costi esterni totali della TTPCP in modo da evitare un doppio conteggio. L'articolo 131a capoverso 5 della disposizione costituzionale permette di regolamentare questo conflitto potenziale: se la deduzione dei costi esterni climatici dovesse comportare una diminuzione delle aliquote della TTPCP, e quindi una diminuzione delle entrate, quest'ultima dovrebbe essere compensata da una parte equivalente delle entrate della tassa sul clima. Questa compensazione favorisce tuttavia le imprese di trasporto stradale straniere rispetto ai loro concorrenti svizzeri, in quanto potranno fare più facilmente il pieno all'estero, beneficiando in tal modo della diminuzione della TTPCP senza subire un aumento della tassa sui carburanti. Ciò non avverrebbe se l'aliquota della TTPCP venisse effettivamente ridotta e se il prezzo del carburante fosse meno caro all'estero.

Imposta federale diretta e imposta sul valore aggiunto

Un impatto delle tasse d'incentivazione sull'attività economica avrebbe ripercussioni sulla base fiscale dell'imposta federale diretta (IFD) e sull'imposta sul valore aggiunto (IVA). La ripercussione sarebbe verosimilmente minima perché l'impatto sull'economia sarebbe debole. Inoltre l'impatto, in ogni caso parziale, su queste basi fiscali sarebbe compensato da effetti contrari. I proventi delle tasse d'incentivazione ridistribuiti alle imprese soggiacciono infatti all'IFD e la tassa sull'energia all'IVA.

3.2.2 Ripercussioni sull'effettivo del personale

Un sistema d'incentivazione permette di raggiungere gli obiettivi climatici ed energetici a costi minimi anche dal punto di vista amministrativo, ossia in termini di personale. Per l'applicazione delle tasse d'incentivazione si ricorrerebbe essenzialmente a strumenti esistenti (supplemento di rete, tassa sul CO₂) per cui non genererebbe nuovi costi amministrativi. La fase della SE 2050 prevede il trasferimento dell'esecuzione del supplemento di rete da Swissgrid alla Confederazione. L'introduzione di una tassa sull'elettricità in sostituzione del supplemento di rete nell'ambito della seconda fase non modificherebbe pressoché la situazione. Quale controparte, la diminuzione delle misure di promozione permetterebbe una riduzione dei costi amministrativi corrispondenti.

Questi costi sono attualmente finanziati con i proventi della tassa sul CO₂ e del supplemento di rete. La loro riduzione non è uno sgravio per la Confederazione, bensì consente una redistribuzione più completa alla popolazione e all'economia.

Le spese per il personale relative alla gestione delle deroghe per le imprese dipendono dalle modalità del sistema. Se inizialmente la cerchia di imprese a cui viene accordata l'agevolazione rimane invariata, i costi iniziali sarebbero i medesimi e potrebbero aumentare in seguito, quando la cerchia si estende con l'aumentare delle aliquote della tassa. Le ripercussioni del sistema d'incentivazione sull'effettivo del personale saranno precisate ulteriormente per l'elaborazione delle leggi d'esecuzione.

3.2.3 Costi legati ai rischi nucleari e climatici

Scopo della riforma è l'abbandono del nucleare e l'adempimento degli obiettivi climatici nazionali. Le centrali nucleari sono situate sull'Altopiano, ossia sulla parte più densamente popolata della Svizzera. Una catastrofe nucleare avrebbe conseguenze disastrose per la popolazione e l'ambiente, ma anche per le finanze pubbliche. Inoltre, la produzione d'elettricità tramite centrali nucleari genera scorie il cui stoccaggio presenta rischi di fughe radioattive, che a loro volta possono implicare uscite per la Confederazione.

Per quanto concerne le emissioni di CO₂, l'insediamento di un sistema d'incentivazione contribuirà a lungo termine agli sforzi internazionali volti ad attenuare i cambiamenti climatici. La Confederazione eviterebbe quindi uscite future, ad esempio la riparazione delle infrastrutture. La riduzione delle emissioni di CO₂,

(vedi n. 3.5) è accompagnata da una riduzione di altri inquinanti, con conseguenti minori uscite per la salute.

3.3 Ripercussioni per i Cantoni e i Comuni, per le città, gli agglomerati e le regioni di montagna

L'introduzione di un sistema d'incentivazione non riguarda direttamente il bilancio dei Cantoni, in quanto le tasse d'incentivazione sono nazionali e la loro redistribuzione avverrà in linea di massima tramite le casse malati e le casse di compensazione. Un effetto indiretto sull'economia dei Cantoni (n. 3.3.1) e altri sulle finanze pubbliche cantonali sono tuttavia possibili (n. 3.3.2).

3.3.1 Economia dei Cantoni

A livello nazionale, i proventi delle tasse d'incentivazione saranno interamente redistribuiti. Tuttavia, i Cantoni con un elevato consumo energetico contribuiranno in misura maggiore rispetto a quanto riceveranno, a beneficio dei Cantoni con un consumo più debole. Oltre agli importi riscossi e ricevuti, occorre tenere conto dell'effetto sull'economia.

Esistono diversi fattori che influenzano il consumo energetico, ovvero il reddito (favoriti i Cantoni a basso reddito), il clima (favorite le regioni dove l'inverno è meno rigoroso), i trasporti pubblici (favoriti gli agglomerati), la disponibilità di energie alternative (favorite le regioni che dispongono di sole, legna, vento ecc.) e la struttura dell'economia (favorite le regioni in cui l'economia è specializzata in settori che permettono risparmi energetici). L'effetto cantonale può essere di differente portata e indirizzo se è riferito all'economia o alle economie domestiche (Ecoplan 2015). Le regioni di montagna sarebbero penalizzate dalla difficoltà di sostituire i trasporti pubblici con l'automobile ed eventualmente dal clima rigoroso, ma sarebbero favoriti dall'utilizzo del legno come combustibile. Secondo Ecoplan (2015, n. 5.2) le differenze regionali sono relativamente modeste. L'articolo costituzionale proposto non prevede quindi la compensazione tra regioni.

3.3.2 Ripercussioni indirette sulle finanze pubbliche dei Cantoni

Il bilancio dei Cantoni subirebbe ripercussioni indirette. Un effetto, peraltro debole, sulla loro economia si rifletterebbe sulle loro finanze, soprattutto a livello di entrate. Un altro effetto sarebbe una riduzione dei proventi dell'imposta sugli oli minerali che potrebbe essere compensata da un aumento dell'aliquota di questa imposta. Inoltre un terzo dei proventi della TTPCP riguarda i Cantoni. Come già esposto, l'eventuale effetto su questi proventi dovuto alla prevenzione di un doppio conteggio sarebbe compensato. Minori entrate dalla TTPCP dovute al calo del traffico non verrebbero per contro compensate. Infatti, la TTPCP si prefigge innanzitutto di addossare al traffico pesante i costi che genera. Nel momento in cui cala il traffico diminuiscono anche i costi. Nel Cantone di Basilea Citta esiste già una tassa sull'elettricità simile a quella prevista a livello federale. Nel Cantone di Vaud e in

alcuni Comuni sono riscosse già oggi tasse sull'energia elettrica che non servono per il finanziamento dell'approvvigionamento elettrico. Per i Cantoni e i Comuni non cambia niente dato che le tasse d'incentivazione della Confederazione non impediscono loro di continuare a riscuotere dette tasse o di introdurne nuove.

Si prevede che la redistribuzione forfettaria alla popolazione sarà effettuata tramite le casse malati. Il rischio che ciò provochi una sottovalutazione dei costi nel settore della sanità può essere evitato indicando chiaramente l'importo complessivo dei premi dell'assicurazione malattie prima della redistribuzione. In alternativa si potrebbe considerare la possibilità di effettuare questa redistribuzione forfettaria ad esempio sotto forma di assegni. In tal caso il compito spetterebbe alle autorità cantonali di tassazione, le quali dovrebbero assumersi costi supplementari, in particolare per l'avvio del sistema. Soprattutto la determinazione affidabile degli aventi diritto comporterebbe spese di natura tecnica e amministrativa.

La produzione di elettricità è spesso in mano agli enti pubblici. L'effetto sui produttori d'elettricità dipende dalle modalità della tassa sull'elettricità. L'articolo costituzionale non dice se la tassa sarà uniforme o se la sua aliquota dipenderà dal modo di produzione. L'effetto sui proprietari di dighe varierà a seconda dell'aliquota ridotta di cui beneficiano o meno.

Oltre a prevedere tasse d'incentivazione, l'articolo costituzionale intende ridurre le misure di promozione. Attualmente i contributi di promozione sono finanziati in ampia misura dalle tasse d'incentivazione esistenti. Una parte di essi proviene tuttavia dai bilanci pubblici, soprattutto quelli cantonali. Il Programma Edifici è, ad esempio, finanziato in parte con proventi della tassa sul CO₂, e in parte con misure di promozione dei Cantoni (60–100 mio. fr.). La progressiva sostituzione delle misure di promozione con tasse d'incentivazione sgraverà pertanto i bilanci cantonali.

3.4 Ripercussioni per l'ambiente

Secondo uno studio di valutazione effettuato dall'AFF sulla sostenibilità del progetto delle tasse d'incentivazione nel settore del clima e dell'energia (AFF 2015), le ripercussioni della nuova disposizione costituzionale sull'ambiente sono molto positive. Questo risultato non stupisce, in quanto la tutela dell'ambiente è uno degli obiettivi principali di queste tasse d'incentivazione. La nuova disposizione costituzionale ha effetti positivi su tutti i criteri ecologici contenuti nella valutazione della sostenibilità, quali risorse rinnovabili e non rinnovabili, ambiente naturale, catastrofi naturali, rischi d'incidente, spazi naturali e biodiversità.

Attraverso la tassa sul clima la nuova disposizione costituzionale provoca un rincaro delle energie non rinnovabili, come l'olio da riscaldamento, il gas naturale e il petrolio, e quindi una diminuzione del loro consumo e delle esternalità negative che esse generano. Questa tassazione contribuirà inoltre ad accrescere la quota delle energie rinnovabili (pellet, carburanti biogeni ecc.) nel settore dei combustibili e in quello dei carburanti quando sarà introdotta la tassa sul CO₂ sui carburanti. La combustione di energie rinnovabili presenterà un bilancio positivo per la qualità dell'aria soltanto se essa avverrà in impianti con deboli emissioni di polveri fini. Per quanto concerne la tassa sull'elettricità, una tassazione uniforme permetterebbe di

ridurre in maniera generale il consumo di elettricità, mentre una tassazione differenziata consentirebbe di privilegiare l'elettricità prodotta con energie rinnovabili.

L'impatto sull'ambiente naturale è positivo. Infatti, le tasse d'incentivazione si prefiggono di ridurre le emissioni di CO₂ e di realizzare gli obiettivi energetici, vale a dire la diminuzione del consumo di energia e di elettricità. Le misure per ridurre i danni climatici possono ripercuotersi sulla qualità dell'aria grazie alla diminuzione dell'inquinamento. Gli inquinanti locali (diossido d'azoto, monossido di carbonio, polveri fini, ozono) emessi insieme ai gas serra diminuiranno e con essi anche i danni che causano, in particolare alla salute (vedi n. 3.5), nonché agli edifici, all'agricoltura e alle foreste.

A medio e lungo termine si prevede che l'introduzione delle tasse d'incentivazione permetterà di ridurre le emissioni di gas serra e pertanto contribuirà, con la partecipazione degli altri Paesi, a diminuire gli effetti dei cambiamenti climatici, quali eventi estremi e altre catastrofi naturali. Inoltre, la riforma proposta è uno strumento per abbandonare il nucleare e quindi per evitare gravi impatti ambientali, che comprendono i rischi legati alla radioattività (rischi d'incidenti nucleari, problemi legati al trasporto e allo stoccaggio delle scorie radioattive).

Infine, è noto che i cambiamenti climatici provocano modifiche talvolta irreversibili sulla biodiversità, ad esempio l'estinzione di specie, l'alterazione di servizi ecosistemici, modifiche delle zone di diffusione di singole specie o popolazioni. Gli effetti diretti o indiretti dei cambiamenti climatici possono ridurre la diversità degli habitat naturali e a lungo termine modificare le caratteristiche del paesaggio. Ogni misura di diminuzione degli effetti indotti dai cambiamenti climatici contribuisce quindi alla riduzione di questi fenomeni.

3.5 Ripercussioni per la società

Questa parte riprende i criteri sociali più pertinenti della valutazione di sostenibilità per il progetto delle tasse d'incentivazione nel settore del clima e dell'energia (AFF 2015), ovvero la salute, la solidarietà e la collettività.

Ripercussioni sulla salute

Una strategia intesa a ridurre le emissioni di gas serra può avere effetti positivi sulla salute, in quanto permette di diminuire parzialmente gli inquinanti atmosferici locali. Alcuni inquinanti (polveri fini PM 10 e PM 2,5, zolfo, ossido d'azoto e ozono) penetrano profondamente nelle vie respiratorie (ERS 2010). Le polveri in sospensione hanno effetti diretti sulle vie respiratorie e sul sistema cardio-vascolare. L'ozono provoca nell'essere umano disturbi importanti della funzione polmonare. Il monossido di carbonio interviene invece sul sistema cardiovascolare. Esso interferisce con la capacità del sangue di trasportare l'ossigeno, causando effetti nefasti soprattutto sul cervello e sul cuore. I diossidi d'azoto aggravano i problemi dei pazienti asmatici. Infine, le particelle di fuliggine dei veicoli diesel sono cancerogene.

Si parla di benefici supplementari quando la riduzione delle emissioni di CO₂ è accompagnata dalla diminuzione di altri inquinanti atmosferici e permette così di evitare diversi danni alla salute, all'edilizia, all'agricoltura e alla biodiversità. Alcuni studi (econcept 2008 e 2009) hanno mostrato che questi benefici supplementari si

trovano principalmente nel campo della salute, tramite la diminuzione delle emissioni inquinanti nel settore dei trasporti. Oltre alla riduzione delle emissioni di CO₂ si evitano giorni di ospedalizzazione causati da malattie respiratorie o cardiovascolari, da bronchiti croniche negli adulti, da bronchiti acute nei bambini, da crisi di asma negli adulti di età superiore ai 15 anni nonché giorni con attività limitata per gli adulti di età superiore ai 20 anni. I costi esterni del traffico stradale nel campo della salute sono stati stimati a 1,5 miliardi di franchi (Ecoplan & Infrac 2014).

La produzione di energia nucleare comporta due tipi di rischi per la salute, ovvero fughe radioattive a livello delle centrali nucleari e a livello dello stoccaggio delle scorie. Questi rischi saranno a lungo termine eliminati o ridotti, grazie all'abbandono del nucleare previsto dalla seconda fase della SE 2050.

Solidarietà ed effetti di redistribuzione

Il sistema d'incentivazione nel settore del clima e dell'energia intende tutelare gli interessi delle generazioni future. Esso favorisce in tal modo la solidarietà intergenerazionale e permette di lasciare loro un pianeta con cambiamenti climatici ridotti, dotato di una gestione razionale, economica ed efficiente delle risorse naturali rinnovabili e privo di rischi nucleari a livello locale.

Il sistema d'incentivazione rafforzerebbe inoltre la solidarietà intragenerazionale tra le economie domestiche a basso reddito e le economie domestiche ad alto reddito. Quando si parla di tasse sorge spesso la questione della regressività di queste tasse, in quanto le economie domestiche a basso reddito pagano proporzionalmente più tasse delle economie domestiche a reddito elevato. Tuttavia, gli altri strumenti hanno pure effetti di redistribuzione, che raramente sono presi in considerazione. Ad esempio, i sussidi al fotovoltaico sono soprattutto a vantaggio dei proprietari. La maniera in cui è distribuito il prodotto delle tasse d'incentivazione contribuisce a diminuirne la regressività, ossia a rendere il sistema progressivo, anche se ciò non è il suo scopo principale. Benché le economie domestiche a basso reddito devolvano la parte più ingente del loro bilancio al consumo di energia, tendono comunque a consumare meno energia in valore assoluto. Di conseguenza, quando gli introiti delle tasse vengono distribuiti pro capite, le economie domestiche a basso reddito ricevono tendenzialmente più di quanto abbiano contribuito. Questa progressività è stata confermata dagli studi di Ecoplan (2012 e 2015). Ad esempio, la combinazione 4 con tasse elevate presenta un effetto progressivo. Ciò è dovuto al fatto che pro capite è distribuito un importo più ingente rispetto a quello distribuito nelle combinazioni con tasse più basse, dove le norme rivestono un ruolo più importante.

4 Programma di legislatura e strategie nazionali del Consiglio federale

4.1 Programma di legislatura

Il Programma di legislatura 2011–2015¹³ contiene un obiettivo inteso a rafforzare l'attrattiva e la credibilità del sistema fiscale svizzero (obiettivo 6). Per raggiungere questo obiettivo sono proposti tre provvedimenti, tra cui il provvedimento 20 «adottare il messaggio a sostegno della riforma fiscale ecologica». Sebbene oggi non si parli più di sistema d'incentivazione in senso stretto, ma piuttosto di riforma fiscale ecologica, l'articolo costituzionale 131a – che prevede un sistema d'incentivazione nel settore del clima e dell'energia – permette di attuare il provvedimento 20 del programma di legislatura.

4.2 Strategia per lo sviluppo sostenibile

La Svizzera ha elevato lo sviluppo sostenibile a rango di obiettivo nazionale a lungo termine. Lo sviluppo sostenibile è menzionato più volte nella Costituzione federale (Cost.). Rientra tra gli scopi della Confederazione (art. 2). Inoltre, gli è consacrato un articolo specifico nel settore ambientale (art. 73). Per adempiere il mandato costituzionale, dal 1997 il Consiglio federale formula regolarmente le sue intenzioni nella sua strategia per uno sviluppo sostenibile. La Strategia per uno sviluppo sostenibile 2012–2015¹⁴ del Consiglio federale è una strategia parziale del programma di legislatura. Il suo scopo è conciliare lo sviluppo economico con la protezione dell'ambiente e la coesione sociale. Nel piano d'azione di questa strategia figura la misura «Ecologizzazione del sistema fiscale» (misura 9-1), attraverso la quale il Consiglio federale intende segnatamente dare maggiore centralità alle conseguenze ecologiche del sistema fiscale. L'articolo costituzionale 131a rappresenta un'attuazione parziale di tale misura.

4.3 Piano d'azione Economia verde

Il piano d'azione Economia verde, approvato dal Consiglio federale l'8 marzo 2013, funge da base per il disegno di revisione della legge sulla protezione dell'ambiente. La revisione costituisce il controprogetto indiretto all'iniziativa «Economia verde», il cui messaggio è stato licenziato il 12 febbraio 2014¹⁵. L'internalizzazione degli effetti esterni mediante le tasse d'incentivazione contribuisce notevolmente e in modo economicamente efficiente alla tutela delle risorse naturali. I lavori per l'economia verde perseguono anch'essi lo scopo di tutelare le risorse naturali rafforzando al contempo l'economia.

¹³ Decreto federale del 15 giugno 2012 sul programma di legislatura 2011–2015 (FF **2012** 6413)

¹⁴ Disponibile sul sito www.are.admin.ch alla rubrica Sviluppo sostenibile

¹⁵ FF **2014** 1627

5 Aspetti giuridici

5.1 Costituzionalità

Il progetto riguarda il completamento della Costituzione federale con un nuovo articolo 131a e la relativa disposizione transitoria (art. 197 n. 6). L'attuazione a livello di legge è prevista solo in un secondo momento.

5.2 Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera

Il presente disegno è compatibile con gli impegni internazionali della Svizzera. Nel quadro dell'attuazione normativa delle disposizioni costituzionali proposte vengono considerati gli sviluppi a livello internazionale e in seno all'Unione europea. In particolare deve essere garantita la conciliabilità con il diritto bilaterale (Svizzera/UE) e con il diritto dell'OMC. Al riguardo devono essere considerate anche eventuali direttive in relazione con il previsto accordo sull'energia elettrica tra la Svizzera e l'Unione europea.

5.3 Forma dell'atto

Il decreto federale concernente un articolo costituzionale sulle tasse sul clima e sull'energia elettrica completa la Costituzione federale con un nuovo articolo 131a e la relativa disposizione transitoria (art. 197 n. 6). Esso soggiace quindi obbligatoriamente al voto di Popolo e Cantoni.

5.4 Subordinazione al freno alle spese

Secondo l'articolo 159 capoverso 3 lettera b della Costituzione federale richiedono il consenso della maggioranza dei membri di ciascuna Camera in particolare le disposizioni in materia di sussidi oltre un determinato importo. Oggetto del freno alle spese sono tuttavia solo le disposizioni in materia di sussidi nelle leggi federali formali. Inoltre, lo scopo del progetto è proprio ridurre e sopprimere nel medio e nel lungo termine determinati sussidi nel settore dell'energia grazie al passaggio al sistema d'incentivazione. Il freno alle spese non trova pertanto applicazione.

5.5 Rispetto dei principi della legge sui sussidi

Secondo l'articolo 6 lettera e della legge sugli aiuti finanziari e le indennità (LSu)¹⁶ le norme che prevedono aiuti finanziari possono essere emanate se il compito non può essere adempiuto in un altro modo più semplice, più efficace o più razionale. Inoltre, secondo l'articolo 7 lettera f LSu devono possibilmente essere previsti aiuti d'avvio, di adeguamento o di superamento limitati nel tempo. Il passaggio a un

¹⁶ RS 616.1

sistema d'incentivazione connesso alla progressiva riduzione e infine alla soppressione dei sussidi esistenti corrisponde pertanto ai principi della legge sugli aiuti finanziari e le indennità.

Elenco delle abbreviazioni

AVS	Assicurazione per la vecchiaia e per i superstiti
ARE	Ufficio federale dello sviluppo territoriale
UST	Ufficio federale di statistica
PIL	Prodotto interno lordo
Cost.	Costituzione federale della Confederazione Svizzera
CO ₂	Diossido di carbonio
DFE	Dipartimento federale delle finanze
AFF	Amministrazione federale delle finanze
SSQE	Sistema di scambio di quote di emissioni
LEne	Legge sull'energia
SE 2050	Strategia energetica 2050
UE	Unione europea
GATT	Accordo generale su le tariffe doganali e il commercio
GO	Garanzia di origine
SICE	Sistema d'incentivazione nel settore del clima e dell'energia
RIC	Rimunerazione a copertura dei costi per l'immissione in rete di energia elettrica
PMI	Piccole e medie imprese
kWh	Kilowattora
TTPCP	Tassa sul traffico pesante commisurata alle prestazioni
IVA	Imposta sul valore aggiunto
NFTA	Nuova ferrovia transalpina
OCSE	Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economici
PTS	Polveri totali sospese (polveri sottili)
SECO	Segreteria di Stato dell'economia
RS	Raccolta sistematica del diritto federale
LSu	Legge sui sussidi
LTP	Legge federale concernente una tassa sul traffico pesante commisurata alle prestazioni
TWh	Terawattora
DATEC	Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni
LAINF	Legge federale sull'assicurazione contro gli infortuni
COV	Composti organici volatili
OMC	Organizzazione mondiale del commercio

Bibliografia

- J.F. AUBERT, P. MAHON, Petit commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999, Schulthess, Zurigo, Basilea, Ginevra, 2003
- UFAM, I costi e il potenziale di riduzione dei gas serra in Svizzera, 2013
- Rapporto del Consiglio federale in adempimento del postulato 11.3523 del consigliere nazionale Bastien Girod del 15 giugno 2011, Berna, 16.12.2013
- econcept, Reduktion Treibhausgasemissionen: Gutachten Sekundärnutzen, Schlussbericht für Bundesamt für Umwelt, Zurigo, 2008
- econcept, Reduktion von CO₂-Emissionen: Gutachten zu Sekundärnutzen durch Luftschadstoffreduktion, im Auftrag des WWF Schweiz, Zurigo, 2009
- Ecoplan, Volkswirtschaftliche Auswirkungen einer ökologischen Steuerreform, Analyse mit einem berechenbaren Gleichgewichtsmodell für die Schweiz, Rapporto finale, Berna, 12.9.2012
- Ecoplan, Ökologische Steuerreform – Rückverteilung und Ausnahmeregelung, Analyse mit einem berechenbaren Gleichgewichtsmodell für die Schweiz, Rapporto finale, Berna, 5.7.2013
- Ecoplan, Auswirkungen eines Klima- und Energielenkungssystems für 2030. Analyse mit einem berechenbaren Gleichgewichtsmodell für die Schweiz, Berna, 2015
- Ecoplan & Infras, Externe Effekte des Verkehrs 2010, rapporto finale, 18.6.2014
- DFF, Rapporto. Passaggio dal sistema di promozione a un sistema di incentivazione. Varianti per un sistema di incentivazione nel settore dell'energia, Berna, 2.9.2013
- AFF, Rapporto sui risultati della preconsultazione relativa alle varianti per un sistema di incentivazione nel settore del clima e dell'energia, aprile 2014
- AFF, Evaluation de la durabilité, Système incitatif en matière climatique et énergétique, 2015
- ERS European Respiratory Society, Qualité de l'air et santé, annexe 2: polluants et leurs effets, Losanna, 2010
- gfs.bern & Universität Zürich, VOX Analyse der eidgenössischen Abstimmung vom 8. März 2015, Berna, 2015
- IEEP, 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, 2013
- Infras, BSS Volkswirtschaftliche Beratung, WWZ Universität Basel und Interface, Energiestrategie 2050, Konzeption des Übergangs von einem Förder- zu einem Lenkungssystem, Literaturanalyse und Varianten, Rapporto finale, Basilea, Lucerna e Zurigo, 5.7.2013
- WTI, Heuking (2014a), Differential Taxation of Electricity; Assessing the Compatibility with WTO Law, EU Law and the Swiss-EEC Free Trade Agreement, Berna, 18.4.2014
- WTI, Heuking (2014b), CO₂ Levies and Tariffs on Imported Electricity: Assessing the Compatibility of Options with WTO Law, EU Law and the Swiss-EEC Free Trade Agreement, Berna, 8.8.2014

WTI, Renewable Electricity Tax Exemptions and Trade Remedies under International Law,
Berna, 2015