

Marzo 2015

Rapporto esplicativo sull'avamprogetto

Disposizione costituzionale su un sistema d'incentivazione nel settore del clima e dell'energia



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Dipartimento federale della finanze DFF
Amministrazione federale delle finanze AFF

Dipartimento federale dell'ambiente, dei
trasporti, dell'energia e delle comunicazioni
DATEC
Ufficio federale dell'energia UFE
Ufficio federale dell'ambiente UFAM

Compendio

Dal 2021, nella politica climatica ed energetica dovrebbe avvenire il passaggio 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 principalmente tramite le tasse e gli incentivi correlati, consente di raggiungere gli obiettivi climatici ed energetici in modo più efficiente e conveniente rispetto alle misure di promozione e regolamentazione.

Situazione iniziale

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 trasformazione dell'approvvigionamento energetico svizzero è progressiva. La prima fase consiste in un disegno di legge completo, oggetto del messaggio del Consiglio federale licenziato 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 interventi rafforza inoltre le misure di promozione nel settore edilizio e la remunerazione a copertura dei costi per l'immissione in rete di energia elettrica (RIC), ossia una forma avanzata di tale remunerazione per favorire la produzione nazionale di energia elettrica da fonti rinnovabili. 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, nel mese di maggio del 2014 ha incaricato il Dipartimento federale delle finanze (DFF) e il Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni (DATEC) di preparare un testo per la consultazione riguardante un sistema d'incentivazione nel settore del clima e dell'energia da sancire nella Costituzione.

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. Le tasse d'incentivazione contribuiscono a ridurre le emissioni di gas serra e a contenere e rendere più efficiente il consumo energetico. Con queste tasse d'incentivazione, unitamente ad altre misure, si intende fornire un importante contributo alla riduzione delle emissioni di gas serra nonché al consumo parsimonioso ed efficiente dell'energia. Le tasse servono per raggiungere gli obiettivi climatici ed energetici della Confederazione, come l'abbandono dell'energia nucleare, a tutela dell'ambiente. Nella creazione 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. Per le imprese gravate da tasse d'incentivazione eccessive sono previste agevolazioni. Si tratta segnatamente di imprese con un elevato consumo energetico e un'elevata emissione di gas serra che sarebbero notevolmente svantaggiate nella loro competitività internazionale a seguito di dette tasse.

Dopo un periodo di transizione i proventi dalle 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. Al contrario, un consumo energetico elevato genera tendenzialmente un onere netto superiore.

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 dal 2021 e scomparire definitivamente nel 2025. Ciò riguarda soprattutto il Programma Edifici e i versamenti nel Fondo per le tecnologie. Allo stesso modo sarebbero eliminate le misure di promozione finanziate con l'attuale supplemento di rete (tra cui remunerazione a copertura dei costi per l'immissione in rete di energia elettrica RIC). Sancendo nella Costituzione la distribuzione integrale dei proventi dalle tasse d'incentivazione si garantisce l'impossibilità di introdurre nuove destinazioni parzialmente vincolate per questi proventi senza una modifica costituzionale.

Prospettive

L'articolo costituzionale definisce l'ambito 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. Come già annunciato dal Consiglio federale, nel settore dei carburanti saranno oggetto di discussione due varianti: una con riscossione della tassa sui carburanti e una senza. 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 restano necessari altri strumenti in grado d'intervenire a profondità diverse. Solitamente i vantaggi di prezzo derivanti dalle tasse sul clima e sull'elettricità sono tuttavia più efficienti rispetto alle disposizioni regolamentari o alle misure di sostegno. Un impiego parallelo di tasse d'incentivazione e altre misure complementari deve in ogni caso essere pianificato attentamente per evitare quanto più possibile sovrapposizioni e interazioni che generano ulteriori costi per l'economia nazionale.

In linea di principio, le tasse sul CO₂ 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 Confederazione, l'ammissibilità delle destinazioni parzialmente vincolate dei proventi è stata però discussa 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	1
1 Situazione iniziale	5
1.1 Strategia energetica 2050	5
1.2 Politica climatica	6
1.3 La politica climatica ed energetica dopo il 2020: dal sistema di promozione a quello d'incentivazione	7
2 Necessità d'intervento	8
2.1 La nuova normativa proposta	8
2.2 Perché passare dal sistema di promozione a quello d'incentivazione nel settore del clima e dell'energia	9
2.3 Necessità di legiferare a livello costituzionale	9
3 Commento alle singole disposizioni	13
3.1 Art. 131a Tasse sul clima e sull'energia elettrica	13
3.2 Art. 197 n. 6 (Disposizione transitoria)	14
4 Possibilità di attuazione 2021–2030	16
4.1 Punti principali	16
4.2 Possibile impostazione delle tasse sul clima e sull'energia elettrica	17
5 Ripercussioni	25
5.1 Ripercussioni economiche	25
5.2 Ripercussioni per la Confederazione	28
5.3 Ripercussioni per i Cantoni e i Comuni, per le città, gli agglomerati e le regioni di montagna	31
5.4 Ripercussioni per l'ambiente	32
5.5 Ripercussioni sanitarie e sociali	33
6 Programma di legislatura e strategie nazionali del Consiglio federale	35
6.1 Programma di legislatura	35
6.2 Strategia per lo sviluppo sostenibile	35
6.3 Piano d'azione Economia verde	35
7 Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera	36
8 Allegato	37
Elenco delle abbreviazioni	37
Bibliografia	38
9 Questionario	39

1 Situazione iniziale

1.1 Strategia energetica 2050

Da molto 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 unita ad altri profondi cambiamenti nel corso degli anni, in particolare sul piano energetico internazionale, implica la successiva trasformazione del sistema energetico svizzero entro il 2050. Il Consiglio federale ha pertanto elaborato la Strategia energetica 2050 (SE 2050) che prevede la trasformazione del sistema energetico in due fasi.

La Strategia energetica 2050 mira ad aumentare l'efficienza energetica nei settori dell'edilizia, dell'industria, dei servizi e della mobilità. Conformemente agli obiettivi definiti dal Consiglio federale nel citato messaggio, il consumo finale medio di energia per persona e all'anno dovrebbe diminuire del 43 per cento entro il 2035 rispetto all'anno base 2000 (16 % entro il 2020). Per l'energia elettrica, la riduzione di consumo proposta ammonta al 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 annua 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.

L'80 per cento delle risorse energetiche attualmente 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.

La prima fase, che durerà fino al 2021, 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 2013 concernente il primo pacchetto di misure della Strategia energetica 2050¹). Le misure 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 e il suo ulteriore sviluppo, orientato al mercato, mediante commercializzazione diretta, aiuto agli investimenti (sia remunerazioni unica per piccoli impianti fotovoltaici sia contributi per altri impianti) nonché la cosiddetta regolamentazione del consumo proprio e bandi di gara.

In una seconda fase della Strategia energetica 2050 si procederà a conferire un nuovo orientamento congiunto alla politica climatica ed energetica. Dal 2021 avverrà il passaggio dal sistema di promozione a quello d'incentivazione. L'articolo costituzionale proposto nel presente rapporto costituisce il fondamento per questa seconda fase.

1 FF 2013 6489

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, la temperatura media annua è salita di circa 1,7° C in Svizzera, con conseguenze già rilevabili, come ad esempio 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 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. L'obiettivo dell'attuale legge sul CO₂ è ridurre le emissioni in misura sufficiente da consentire alla Svizzera di contribuire a contenere l'innalzamento globale delle temperature al di sotto dei 2° C.

All'inizio del 2013 è entrata in vigore la legge sul CO₂ completamente riveduta². Conformemente all'obiettivo definito nella legge sul CO₂, entro il 2020 le emissioni di gas serra dovranno diminuire almeno del 20 per cento rispetto al 1990 con l'attuazione di misure in ambito nazionale. Secondo detta legge, per alcuni attori è ammesso prendere in considerazione i certificati esteri in misura mirata e limitata. Il raggiungimento degli obiettivi sarà garantito tramite misure normative e strumenti orientati al mercato, come la tassa sul CO₂ riscossa sui combustibili con le relative destinazioni vincolate il Programma Edifici e il Fondo per le tecnologie – il sistema di scambio di quote di emissioni e gli impegni di riduzione delle imprese. Le misure normative comprendono le prescrizioni di riduzione per le automobili e l'obbligo di compensazione per gli importatori di carburanti fossili e i gestori delle centrali termiche a combustibili fossili.

Anche in futuro l'orientamento della politica climatica svizzera sarà notevolmente influenzato dalla politica climatica internazionale e dalle più recenti conoscenze scientifiche. Il 19 novembre 2014 il Consiglio federale ha approvato il mandato di negoziazione per la conferenza internazionale sul clima di Lima del 2014. A livello internazionale, entro il 2030 esso intende raggiungere un obiettivo di riduzione di almeno il 50 per cento in meno rispetto al 1990, mentre a livello nazionale persegue una riduzione delle emis-

² RS 641.71

sioni di gas serra di almeno il 30 per cento. La Svizzera può aumentare la sua capacità di riduzione necessaria al conseguimento dell'obiettivo generale attraverso l'adozione di misure di riduzione all'estero.

1.3 La 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 interventi 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).

Con i suoi lavori, il Consiglio federale accoglie le richieste emerse nel processo politico. Nel mese di settembre del 2013, per la seconda fase della Strategia energetica 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 remunerazione a copertura dei costi per l'immissione in rete di energia elettrica (di seguito: RIC) finanziata dai supplementi sui costi di trasporto delle reti ad alta tensione (di seguito: supplemento di rete)³.

Il principio delle tasse d'incentivazione dovrà essere sancito nella Costituzione e le tasse sull'elettricità e sul clima saranno orientate ai rispettivi obiettivi energetici e climatici della Confederazione. Questo inserimento permetterà di dare impulso alla necessaria trasformazione verso una società con poche emissioni ed efficiente nella gestione delle risorse. L'applicazione del sistema d'incentivazione consente di raggiungere gli obiettivi della politica energetica e climatica determinando costi minori per l'economia nazionale rispetto all'attuale sistema di promozione.

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 DFF e il Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni (DATEC) di elaborare una procedura di consultazione per l'introduzione di un sistema d'incentivazione nel settore del clima e dell'energia da iscrivere nella Costituzione. Il presente rapporto esplicativo illustra il disegno di tale disposizione costituzionale e presenta una possibile attuazione per il primo periodo dal 2021 al 2030. I punti principali del modello richiesto poggiano sui risultati della consultazione del 2013 e su ulteriori chiarimenti dettagliati effettuati nel frattempo. Dopo l'approvazione della base costituzionale da parte del Popolo e dei Cantoni, i dettagli del sistema d'incentivazione dovranno essere disciplinati a livello di legge.

³ Art. 15b legge sull'energia; termine conformemente alla Strategia energetica 2050: «supplemento di rete».

2 Necessità d'intervento

2.1 La nuova normativa proposta

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 serve a raggiungere gli obiettivi climatici ed energetici del Consiglio federale per il periodo successivo al 2020 e consente di abbandonare gradualmente l'energia nucleare nel rispetto del clima. La tassa sul clima dovrebbe essere riscossa sui combustibili ed eventualmente anche 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 remunerazione a copertura dei costi per l'immissione in rete di energia (RIC). Per le imprese gravate eccessivamente dalla riscossione delle citate tasse sono previste agevolazioni o eccezioni, come già oggi. Si tratta segnatamente di imprese con un elevato consumo energetico e un'elevata emissione di gas serra che a causa delle due tasse sarebbero notevolmente svantaggiate nella loro competitività internazionale.

Il sistema di incentivazione dovrà essere impostato in modo 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 complesso non dovrà neppure aumentare l'onere per le economie domestiche e le aziende. Il prodotto delle tasse d'incentivazione sarà debitamente redistribuito alla popolazione e alle imprese. In particolare può essere computato nel pagamento di altre imposte federali o contributi alle assicurazioni sociali. Se il prodotto delle tasse sul clima e sull'elettricità rimane costatamene elevato, a lungo termine è ipotizzabile che le tasse vengano computate proporzionalmente all'importo fiscale o ai contributi alle assicurazioni sociali.

In una fase di transizione dovrebbe sussistere la possibilità di impiegare per un periodo limitato il prodotto delle tasse sul clima e sull'elettricità per gli attuali obiettivi di promozione. Le promozioni finanziate con le destinazioni parzialmente vincolate dell'attuale tassa sul CO₂ dovranno essere gradualmente eliminate dal 2021 e scomparire definitivamente nel 2025. Ciò riguarda il Programma Edifici e i versamenti nel Fondo per le tecnologie. Allo stesso modo sarebbero eliminate le misure di promozione finanziate con l'attuale supplemento di rete (rimunerazione a copertura dei costi per l'immissione in rete di energia elettrica, 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). Gli strumenti per i nuovi impianti potranno essere approvati al più tardi entro la fine del 2030 e dovranno avere una durata limitata fino al 31 dicembre 2045. Misure di promozione ulteriori o diverse 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.

2.2 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. Tuttavia, a medio e lungo termine le tasse d'incentivazione sono strumenti di economia di mercato che presentano vantaggi rispetto alle misure di promozione e regolamentazione. 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 domestiche e alle imprese di adeguare il proprio comportamento laddove sia possibile al minor costo. Inoltre, 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. L'impiego delle tasse d'incentivazione nel settore del clima e dell'energia favorisce inoltre il cambiamento strutturale auspicato verso un'economia nazionale che fa un uso meno intenso e più efficiente dell'energia.

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 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, ad esempio tramite una redistribuzione pro capite alla popolazione 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.

2.3 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 gli conferisce una 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 attuale

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 CO₂, e le tasse d'incentivazione del capitolo 6 della legge sulla protezione dell'ambiente⁴. 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 principio del 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).

L'articolo costituzionale del progetto di legge sostituirebbe la tassa CO₂ sui combustibili. Tuttavia, se ciò non avvenisse, né questa tassa né le altre tasse d'incentivazione sarebbero messe in discussione, a causa delle basi legali esistenti. Questo vale anche per l'attuale supplemento di rete che finanzia la remunerazione a copertura dei costi per l'immissione in rete di energia elettrica (RIC).

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 dall'articolo 131a consiste in tasse d'incentivazione le cui basi sono potenzialmente ampie e concernono nel contempo la politica climatica e la politica energetica. Questo sistema d'incentivazione genera un cambiamento di paradigma in seno al sistema fiscale attuale, ovvero si introduce una tassa non per raccogliere entrate fiscali, ma per incentivare le economie domestiche e le imprese ad adottare un comportamento più favorevole all'ambiente. 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 (AFF 2014), 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 redistribuiti. Questo aspetto è molto importante se si considera che la base d'imposizione è potenzialmente ampia e che le aliquote delle tasse aumenteranno progressivamente.

4 RS 814.01

Secondo alcuni partecipanti alla preconsultazione, se le tasse d'incentivazione sono giustificate dal punto di vista dell'internalizzazione degli effetti esterni e dal principio del 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 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 progetto di legge è collegata ad altri quattro articoli costituzionali: l'articolo 74 Cost. (Protezione dell'ambiente), l'articolo 85 Cost. (Tassa sul traffico pesante), l'articolo 89 Cost. (Politica energetica) e l'articolo 134 Cost. (Esclusione dell'imposizione cantonale e comunale). L'articolo 74 Cost. sulla protezione dell'ambiente è menzionato più sopra nel presente capitolo; l'articolo 85 Cost. sulla TTPCP sarà trattato nei capitoli seguenti (vedi cap. 3 e n. 5.2), mentre l'articolo 89 Cost. sull'energia è oggetto del prossimo sottotitolo.

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 sono autorizzati a introdurre tasse sull'elettricità e a riscuoterle. Non possono invece introdurre proprie tasse sui combustibili fossili e sui carburanti.

Articolo 89 Politica energetica

Questo articolo 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.

Nel quadro del dibattito sulla politica energetica ricorre regolarmente la questione della ripartizione delle competenze tra Confederazione e Cantoni e del trasferimento di competenze verso la Confederazione. Gli argomenti evocati a favore del trasferimento sono i seguenti. La ripartizione delle competenze, specialmente nel settore degli edifici, è definita in maniera poco chiara nell'articolo 89 Cost., e ciò è emerso ancora recentemente nel quadro dell'elaborazione del progetto relativo al primo pacchetto di misure della Strategia energetica 2050. Oggi, le norme e le prescrizioni in materia di edifici sono in parte eterogenee. Questa situazione spesso non è soddisfacente ai fini del raggiungimento degli obiettivi di efficienza energetica, tanto più che essa complica l'attività dell'economia e dell'industria edile. Ecco perché alcuni ritengono utile un trasferimento moderato di competenze alla Confederazione.

Sorge quindi la domanda se l'articolo 89 Cost. debba essere modificato contestualmente alle modifiche costituzionali in materia di tasse d'incentivazione. Non si tratterebbe di

un'attribuzione di una competenza generale e completa alla Confederazione a scapito dei Cantoni, ma di un trasferimento moderato tramite una competenza legislativa limitata al principio (Grundsatzgesetzgebungskompetenz) che includerebbe anche il settore degli edifici. Ciò permetterebbe alla Confederazione di promulgare norme o di operare un'armonizzazione, tuttavia soltanto in caso di particolari esigenze.

La questione del trasferimento di competenze non è oggetto del presente progetto, ma dovrebbe essere trattata in occasione della consultazione.

3 Commento alle singole disposizioni

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 dovrebbe essere ancorata alla 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.

3.1 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: 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 delle 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 l'articolo 74 Cost. in ambito climatico (cfr. n. 2.3 sulla vigente attuazione). L'attuale tassa sul CO₂ sui combustibili con destinazioni parzialmente vincolate dovrebbe essere sostituita da una nuova tassa sul clima sui combustibili e il vigente supplemento di rete 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).

Anche il capoverso 2 si basa sul principio d'incentivazione, nel senso 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 (ad es. prescrizioni). 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 gra-

vate dalla riscossione delle tasse. Si tratta segnatamente di misure di attenuazione per le imprese con un'elevata emissione di gas serra o con un elevato consumo energetico, la cui competitività internazionale risulterebbe notevolmente compromessa dalle tasse sul clima o sull'elettricità. Il margine di manovra del legislatore dovrebbe spaziare dalla riduzione delle aliquote della tassa all'esenzione dalla riscossione delle singole tasse. L'adozione di tali misure di attenuazione potrebbe 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 essere in ogni caso 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). 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 quei nuclei familiari e quelle imprese che consumano una quantità modesta di combustibili, carburanti o corrente elettrica. In un prossimo futuro una parte della redistribuzione potrebbe essere computata all'imposta federale diretta o ai contributi alle assicurazioni sociali. Questa redistribuzione potrebbe essere stabilita proporzionalmente all'importo dell'imposta o ai contributi versati. Poiché l'aliquota d'imposta non sarebbe modificata e gli importi redistribuiti su base annua attraverso questo canale sarebbero adeguati ai proventi delle tasse d'incentivazione, non esisterebbe in nessun caso uno scopo fiscale. Un tale computo non influirebbe sul sostrato fiscale dei Cantoni e nemmeno sul finanziamento delle assicurazioni sociali.

Il capoverso 5 garantisce la compensazione di perdite di gettito chiaramente definite 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 attualmente riscuote 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.

3.2 Art. 197 n. 6 (Disposizione transitoria)

La disposizione transitoria prevede che le misure di sostegno 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 sostegno al fine di ottimizzarle

anche durante l'eliminazione graduale, purché ciò appaia adeguato alla luce della loro eliminazione. Tuttavia, le nuove misure di sostegno 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 sostegno devono essere modificate od ottimizzate nel senso indicato sopra.

Il capoverso 1 prevede che al momento dell'introduzione la tassa sul clima sopprima l'attuale tassa sul CO₂ sui combustibili e che la tassa sull'elettricità sopprima 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 sostegno, 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 per le tecnologie per il finanziamento di fidejussioni. 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 sostegno nel settore edilizio sarà soppressa gradualmente dal 1° gennaio 2021. Il programma di promozione nel settore edilizio deve essere soppresso al più tardi entro la fine del 2025 e a partire da quel momento il Fondo per le tecnologie non dovrebbe più ricevere afflussi di risorse.

Il capoverso 4 riguarda il supplemento di rete. La norma riprende essenzialmente il capoverso 3. La differenza consiste nel fatto che la Costituzione in questo caso non dovrebbe prescrivere la data d'inizio della prescrizione graduale delle misure di sostegno finanziate con l'attuale supplemento di rete (come la remunerazione a copertura dei costi per l'immissione in rete di energia elettrica [RIC] o le gare d'appalto pubbliche). Inoltre, il termine per la soppressione completa delle misure di sostegno sarebbe disciplinato in maniera diversa. I contributi di promozione dovrebbero essere erogati fino alla fine del 2030 ed essere limitati al massimo fino al 31 dicembre 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 sostegno sia ammesso il finanziamento degli impegni. Nel periodo di transizione la disposizione dovrebbe servire come base per la destinazione parzialmente vincolata del prodotto delle nuove tasse (ad es. finanziamento delle misure di sostegno menzionate). L'articolo 131a capoverso 5 non sarebbe interessato.

4 Possibilità di attuazione 2021–2030

4.1 Punti principali

La disposizione costituzionale proposta 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. A tale scopo, nel periodo dal 2021 al 2030 dovranno valere i seguenti punti principali (le possibilità di attuazione esposte di seguito corrispondono allo stato dei lavori attuale):

Dal 2021 le tasse sul clima e sull'energia elettrica dovrebbero orientarsi agli obiettivi climatici ed energetici della Confederazione e dovrebbero fornire un contributo fondamentale al loro raggiungimento. In tale contesto si dovranno inoltre rispettare obiettivi e sviluppi sul piano internazionale, in particolare dell'UE. La 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. La sua entità dovrebbe dipendere 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 dal 2021 e dovrebbe terminare definitivamente il 2025. Per quanto riguarda i carburanti, per la futura legislazione sul clima saranno mantenute due varianti: una senza e una con tassa sul clima riscossa sui carburanti. L'importo di questa tassa verrebbe stabilito nell'ambito del margine di manovra esistente («turismo della benzina» per evitare la tassa; oneri esistenti e futuri dovuti alle imposte sugli oli minerali o alla TTPCP). Per la fase iniziale, al momento il Consiglio federale appoggia una variante senza tassa sui carburanti.

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. Sarà tenuto conto di eventuali disposizioni nell'ambito del previsto accordo sull'energia tra la Svizzera e l'UE. Nel quadro dell'attuazione sarà verificata la possibilità di differenziare le aliquote della tassa a seconda del tipo di produzione – ad esempio fonti di energia rinnovabili e non rinnovabili – nel rispetto degli obblighi internazionali della Svizzera. I lavori in questo ambito non sono ancora conclusi. 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 una forma ottimizzata del sistema di remunerazione per l'immissione in rete di energia elettrica. Gli strumenti di promozione a termine dovranno essere soppressi, fermo restando che gli ultimi strumenti di promozione saranno approvati nel 2030, con una durata limitata al massimo al 31 dicembre 2045.

Per le imprese, che sarebbero eccessivamente gravate dalla riscossione delle tasse, sono previste misure di attenuazione compatibili con gli impegni internazionali contratti dalla Svizzera. Si tratta di imprese con un elevato consumo energetico e un'elevata emissione di gas serra che sarebbero notevolmente svantaggiate nella loro competitività internazionale a seguito delle tasse.

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 dal 2025, ossia una volta scadute le destinazioni parzialmente vincolate per il Programma Edifici e il fondo di tecnologia. Nel caso in cui sia introdotta una tassa sul clima riscossa sui carburanti 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. 5.2.1). Anche i proventi dalla tassa sull'energia elettrica saranno ridistribuiti all'economia e alla popolazione, ma dopo aver dedotto i contributi per la promozione della produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili (RIC) previsti fino al 2030 e gli obblighi conseguenti. La ridistribuzione alla popolazione avviene pro capite, mentre quella alle imprese avviene in proporzione alla massa salariale AVS o conformemente alla massa salariale LAINF massima assicurata. Sarà verificata l'estensione della ridistribuzione alle persone che esercitano un'attività lucrativa indipendente.

4.2 Possibile impostazione delle tasse sul clima e sull'energia elettrica

4.2.1 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. In riferimento agli obiettivi ipotizzati, al tipo di ridistribuzione del gettito, alla soppressione delle misure di promozione (Programma Edifici, RIC) e alle misure di sostegno per particolari imprese che fanno un uso particolarmente intenso dell'energia, le combinazioni selezionate sono equivalenti. 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. Inoltre, mostra la necessità d'intervento residua per l'adempimento degli obiettivi: per tale entità devono dunque essere impiegate 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. 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.

Obiettivi di fondo

Gli obiettivi energetici e climatici per il periodo dopo il 2020 non sono ancora definiti. Nell'ambito della prima fase della Strategia energetica 2050, il Parlamento sta attualmente discutendo gli obiettivi energetici. Nel messaggio concernente la Strategia energetica 2050 (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 si raggiungano gli obiettivi complessivi del consumo energetico conformemente alla SE

2050, stando alle proiezioni odierne nel 2030 risulterà una riduzione delle emissioni di CO₂ collegate 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 sia in Svizzera. Secondo il decreto del 19 novembre 2014 del Consiglio federale la Svizzera persegue l'obiettivo di ridurre 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. L'esempio di attuazione del sistema d'incentivazione nel settore del clima e dell'energia considera solo le emissioni di CO₂ dovute all'energia. Per le restanti emissioni di gas serra si suppone una stabilizzazione. Un obiettivo di riduzione del -40 per cento per le emissioni di gas serra dovute all'energia corrisponde all'incirca a un obiettivo di riduzione del -30 per cento per tutti i gas serra, a condizione che le emissioni di gas serra non dovute all'energia si stabilizzino al livello odierno.

Grazie al modello, sono state calcolate le possibilità di attuazione sia per un obiettivo di riduzione delle emissioni di CO₂ legate all'energia del -30 per cento e del -40 per cento entro il 2030 rispetto al 1990. Un obiettivo di meno 30 per cento per le emissioni di CO₂ dovute all'energia presupporrebbe la diminuzione anche delle restanti emissioni di gas serra, diversamente non potrà essere raggiunto l'obiettivo della politica climatica. Poiché i gas serra non legati all'energia, derivanti dall'agricoltura e dalla gestione dei rifiuti potranno presumibilmente essere ridotti in misura inferiore al 30 per cento e in conformità agli obiettivi fissati della Strategia ambientale 2050, sono rappresentati di seguito gli esempi delle possibili attuazioni solo per una riduzione del 40 per cento delle emissioni di CO₂ collegate all'energia (rispetto al 1990).

Tabella 1 Ipotesi concernenti gli obiettivi

Obiettivo di riduzione	Consumo di energia elettrica	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, 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 dei regolamenti 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 al numero 4.2.2. 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.

Il grado di raggiungimento degli obiettivi è indicato rispetto allo scenario di riferimento «Status quo» (SQ, cfr. Ecoplan 2015 pag. 20 segg., 37, 41). Lo scenario di riferimento

si basa sul presupposto che l'insieme di 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.

Tabella 2 Esempi di possibili attuazioni

Combinazione	C 1		C 2		C 3		C 4	
	2021	2030	2021	2030	2021	2030	2021	2030
Energia elettrica (tassa uniforme)*								
Supplemento in % sul prezzo dell'elettricità per clienti domestici	11	20	11	20	11	20	11	20
Supplemento 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 milioni di t		23,4		22,7		21,6		20,1
Riduzione di CO ₂ in milioni di 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
Raggiungimento degli obiettivi (settori ETS e non ETS, escl. la navigazione aerea) nel 2030 rispetto al 1990 (obiettivo di riduzione di CO₂ del 40 %)								
Emissioni di CO ₂ nel 1990 in mio. di t		40,8		40,8		40,8		40,8
Raggiungimento degli obiettivi nel 2030 in % rispetto al 1990 (compresi gli effetti delle misure previste dallo «Status quo»)		68		72		79		89
Effetto di incentivazione delle tasse sul clima e sull'elettricità								
Portata delle misure supplementari	incentivazione molto ridotta		incentivazione ridotta		incentivazione media		incentivazione elevata	
	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.

Le combinazioni 1 e 2 comprendono solo pochi elementi d'incentivazione e pertanto sono quelle che meno corrispondono all'idea del sistema d'incentivazione nel settore del clima e dell'energia elettrica: da un lato, il sistema d'incentivazione nelle due varianti si limita a gravare sui combustibili e sull'energia elettrica, senza alcuna tassa sui carburanti. Dall'altro lato, nella combinazione 1, così come nella 2, 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 devono 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 traffico 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 modesta 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 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 rispecchia 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 compie 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 l'entità con cui si consegue l'obiettivo d'incentivazione auspicato.

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, non fosse introdotta la tassa sul clima riscossa sui carburanti, 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. In presenza di effetti esterni negativi, in particolare, le tasse d'incentivazione rappresentano uno strumento adeguato di politica economica (cfr. n. 2.2 e 5.1). Il cambiamento dei prezzi relativi a seguito delle tasse sul clima e sull'energia elettrica consente alla popolazione e alle aziende di modificare il loro comportamento proprio ove ciò è possibile ai costi più bassi. Le possibilità attuative, come ad esempio la combinazione 4, che puntano principalmente sulle tasse d'incentivazione, sono solitamente più efficienti di quelle in cui il raggiungimento degli obiettivi si basa in prima linea sulle misure complementari come ad esempio le prescrizioni. L'efficienza di tutte le misure – siano esse tasse d'incentivazione, misure di promozione o altre misure supplementari – dipende comunque sempre anche dall'impostazione concreta.

4.2.2 Impostazione aperta della tassa sull'energia elettrica

Con riferimento all'impostazione della tassa sull'energia elettrica, la proposta costituzionale è aperta. 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 in modo semplice ed efficiente.

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. Tuttavia, ciò è poco probabile, stando alle condizioni attuali dei mercati dell'energia elettrica. Una differenziazione delle tasse per tipo di produzione di energia elettrica può essere concordata solo a condizioni restrittive nell'ambito del diritto commerciale internazionale (OMC, Accordo di libero scambio tra la Svizzera e l'UE nonché Stati terzi), che contiene tra i principi di base l'obbligo orizzontale (trattamento della nazione più favorita) e verticale di non discriminazione (trattamento nazionale). La differenziazione dei prodotti dello stesso genere in base a criteri che si riferiscono ai metodi di produzione è una violazione del GATT (divieto di adottare criteri non relativi ai prodotti, i cosiddetti npr-PPM [«non-product-related process and production methods»]). Una tale misura potrebbe essere eventualmente giustificata da una norma derogatoria di cui all'articolo XX del GATT. Essa non dovrebbe però causare una discriminazione ingiustificata o una restrizione dissimulata del commercio internazionale. Le opinioni in merito alla conformità della norma derogatoria XX dell'Accordo bilaterale di libero scambio tra Svizzera e UE sono divergenti, ma secondo il World Trade Institute una differenziazione tra elettricità verde e grigia dovrebbe essere possibile (World Trade Institute et al 2014b).

Le implicazioni della Carta sull'energia elettrica e di un eventuale accordo sull'elettricità con l'UE in merito all'ammissibilità di una differenziazione sono tuttora da verificare nei dettagli.

La produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili è attestata con garanzie d'origine (GO). Le garanzie d'origine estere sono molto convenienti stando alle attuali condizioni di mercato e l'offerta di GO da fonti rinnovabili supera in larga misura l'intera produzione di elettricità svizzera. Di conseguenza, non necessariamente i produttori svizzeri di elettricità rinnovabile approfittano di una differenziazione della tassa sull'energia elettrica. Gli effetti sulla produzione elettrica nazionale dipendono molto di più dalla competitività dei produttori svizzeri e dalle preferenze dei consumatori di elettricità. Da una perizia giuridica realizzata su incarico dell'UFE è emerso che le importazioni di GO estere non possono essere limitate neppure se la quota sulle importazioni fosse giustificata con la promozione della produzione di elettricità svizzera da energie rinnovabili (World Trade Institute et al 2014a). Anche una tassa sul CO₂ solo sull'elettricità importata non appare legittima. Data la misura in cui la produzione nazionale beneficia della tassazione riscossa sulla produzione estera, non è possibile ipotizzare una legittima misura di compensazione alla frontiera.

Un sistema di certificazione nazionale per l'energia elettrica da fonti rinnovabili amplierebbe in una certa misura il margine di manovra svizzero, ma potrebbe sollevare questioni di diritto commerciale. Per poter beneficiare di un'aliquota della tassa più bassa, in questo modello anziché una garanzia di origine occorre un certificato di impianti di produzione rinnovabili, finanziariamente non sostenuti, che devono soddisfare determinate condizioni. Gli impianti di produzione ammessi a tale scopo dovrebbero essere sottoposti a un processo di certificazione nazionale definito. Un sistema di certificazione proprio offrirebbe maggiore flessibilità per la definizione di ulteriori condizioni quadro da soddisfare per la concessione di certificati da energie rinnovabili. Gli impianti sul territorio nazionale e all'estero che adempiono i criteri potrebbero ottenere i certificati per i loro impianti di produzione da parte di enti certificatori accreditati. La perizia giuridica redatta dal World Trade Institute (World Trade Institute et al 2015) offre diverse possibilità in questo senso nel rispetto del diritto commerciale internazionale.

L'effetto di promozione di una tassa sull'energia elettrica differenziata sulla produzione di elettricità straniera potrebbe essere minore per i suddetti motivi. Una differenziazione offrirebbe stimoli appena sufficienti per la produzione e l'ampliamento delle energie rinnovabili in ambito nazionale. Nel quadro dell'attuazione legislativa della disposizione costituzionale proposta, la differenziazione e le sue conseguenze sulla produzione di energie rinnovabili sarebbero ulteriormente verificate considerando anche la conciliabilità con il diritto UE, bilaterale (Svizzera/UE) e OMC.

4.2.3 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 dal 2021 e definitivamente eliminate nel 2025.

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.

li. Come illustrato al numero 4.2.2, 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 remunerazione a copertura dei costi per l'immissione in rete di energia elettrica (RIC). Tuttavia esse scadono nel 2030, dopodiché non sarà più possibile assumere nuovi impegni. Entro una durata massima di 15 anni, nel 2045 saranno estinti tutti gli impegni di pagamento derivanti dalla tassa sull'energia elettrica.

4.2.4 Imprese con un elevato consumo energetico ed elevate 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 dalle 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. Si tratta di imprese con un'elevata emissione di gas serra o con un elevato consumo energetico, la cui competitività internazionale risulterebbe notevolmente compromessa dalle tasse. Adeguate misure di sostegno impediscono il trasferimento delle imprese all'estero. Le misure di sostegno dovrebbero in ogni caso essere concordate opportunamente e nel rispetto degli impegni internazionali della Svizzera.

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. 15b^{bis} LENE) sia per la tassa sul CO₂ sui combustibili secondo la legge sul CO₂ (art. 17, 25 e 31 cpv. 1 lett. b). Questi regimi vigenti sono considerati per l'elaborazione delle agevolazioni previste per la tassa 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 vigente, 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 ricevono attualmente 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 10 per cento. Come contropartita è richiesto un accordo vincolante sugli obiettivi con un impegno a reinvestire il 20 per cento dei contributi rimborsati.

4.2.5 Impiego dei proventi dalle tasse sul clima e sull'energia elettrica

Le tasse sul clima e sull'energia elettrica dovrebbero essere riscosse in modo 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 dalle tasse sul clima e sull'energia elettrica, detratti i contributi per le misure di promozione a tempo determinato, sono ridistribuiti alla popolazione e alle imprese. Una volta terminati gli impegni derivanti dalle ultime misure di promozione nel 2045, la redistribuzione sarà totale. La redistribuzione dei proventi dalle tasse apporterà benefici alle persone e alle aziende grazie al minor consumo di energia. Per le tasse sul clima e sull'energia elettrica, riceveranno maggiori rimborsi rispetto a quanto versano. D'altronde, un elevato consumo di energia genera un aggravio netto anche dopo la redistribuzione.

La redistribuzione alla popolazione è calcolata pro capite. Ogni persona domiciliata in Svizzera riceve lo stesso importo. Come attualmente per la tassa sul CO₂ sui combustibili, il pagamento può avvenire tramite il canale delle casse malati, consolidato e conveniente dal punto di vista dei costi. 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.

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. È al vaglio la possibilità di includere le persone che svolgono un'attività lucrativa indipendente. 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, nell'ambito dell'attuazione dell'articolo costituzionale sarà 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.).

La disposizione costituzionale proposta prevede, dopo un periodo di transizione, una redistribuzione completa dei proventi derivanti dalle tasse sul clima e sull'energia elettrica. In linea di principio sarebbe possibile impiegare, anche dopo la fase di transizione, una parte ridotta delle entrate dalle tasse d'incentivazione per scopi di finanziamento specifici. Nel questionario sulla procedura di consultazione viene pertanto chiesto se una parte ridotta delle tasse sul clima (complessivamente il 5 % al massimo) debba essere impiegata per uno o più dei seguenti scopi: in primo luogo per l'acquisto di prestazioni di riduzione conseguite all'estero per garantire l'adempimento degli impegni di diritto internazionale della Svizzera, in secondo luogo per il proseguimento del Fondo per le tecnologie e, in terzo luogo, per il finanziamento dei contributi svizzeri al regime climatico internazionale. È inoltre richiesto se una minima quota dei proventi (ad es. max. 5 %) della tassa sull'energia elettrica debba essere impiegata per la promozione delle tecnologie orientate al futuro. Questi possibili scopi di finanziamento dovrebbero comunque essere di importanza secondaria.

5 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.

5.1 Ripercussioni economiche

In maniera generale sia le tasse d'incentivazione che la redistribuzione del loro prodotto comportano effetti sull'economia. Queste tasse hanno un impatto negativo sul PIL, che è in parte compensato dall'impatto positivo della redistribuzione. 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). La riforma è piuttosto progressiva se la redistribuzione è effettuata pro capite. 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 fenomeno. In questa occasione 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 dalla tassa 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 relativamente 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 3 riassume i tipi di tasse dei 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 disponibile è ampio, ma tutti hanno in comune l'adozione di una tassa sul CO₂ e/o una tassa sull'energia, talvolta

in combinazione con una tassa sull'elettricità. Le aliquote diverse da un Paese all'altro sono fissate sulla base di considerazioni sia tecniche sia politiche. Infine, tutti i Paesi esaminati hanno introdotto norme d'eccezione per alcuni settori industriali e imprese. Si tenga presente 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.

Tabella 3 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)
Danimarca	1977	Tassa sull'energia riscossa sui combustibili e sui carburanti fossili, tra cui elettricità
	1992	Tassa sul CO ₂
Finlandia	1990	Tassa sul CO ₂ (combustibili e carburanti)
		Tassa sull'energia riscossa sull'elettricità
Germania	1999	Tassa sull'energia riscossa sui carburanti e sui combustibili
		Tassa sull'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)
Regno Unito	2001	Tassa sul cambiamento climatico (petrolio, lignite, 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. Infine, 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 hanno talvolta favorito 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 nel capitolo precedente. 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 è stata 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 debole indipendentemente 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 corrispondenti alle combinazioni da 1 a 4 (v. tab. 2). Lo studio non ha potuto calcolare in maniera solida e affidabile gli impatti macroeconomici di queste combinazioni di strumenti, in quanto non è stato possibile tenere sufficientemente conto delle regolamentazioni. Ecco perché vengono presentate più sotto soltanto valutazioni qualitative delle ripercussioni economiche.

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 combinazioni 3 e 4 sono le più appropriate per raggiungere gli obiettivi climatici ed energetici con costi macroeconomici minimi.

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. Dato che le combinazioni 3 e 4 utilizzano le tasse d'incentivazione come strumenti principali, permettono di raggiungere gli obiettivi con costi inferiori rispetto alle combinazioni 1 e 2.

In maniera generale, diversi punti sostengono questo cambiamento di paradigma. (i) Il fatto evocato in precedenza secondo cui le tasse d'incentivazione permettono di adattarsi alla diversità delle situazioni. (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.

5.2 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 a favore della 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 quattro canali tramite i quali le tasse d'incentivazione potrebbero indirettamente avere un impatto sulle finanze della Confederazione, ovvero impatti diretti sulle altre imposte (n. 5.2.1), impatti nel caso di redistribuzione attraverso un computo nelle imposte (n. 5.2.2), ripercussioni sul personale (n. 5.2.3) riduzione dei costi legati ai rischi nucleari e climatici (n. 5.2.4). 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.

5.2.1 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 7,7 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 nella 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 turi-

simo 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 potranno essere modificate per garantire i proventi dell'imposta sugli oli minerali malgrado la tassa d'incentivazione.

È possibile che alla fine la tassa sugli oli minerali venga sostituita da un sistema di «mobility pricing», vale a dire la circolazione della mobilità per il tramite della riscossione di una tassa legata 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. I proventi della «mobility pricing» dipenderebbero in misura esigua dal turismo della benzina.

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, ossia 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.). La copertura di questi due tipi di costi è oggetto di una nuova valutazione dell'UST che sarà pubblicata nel 2015. I due terzi dei proventi della TTPCP vengono utilizzati per finanziare i grandi progetti ferroviari (NFTA), mentre l'altro terzo è assegnato ai Cantoni come spesa vincolata 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. Il capoverso 6 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 IVA

Un impatto delle tasse d'incentivazione sull'attività economica avrebbe ripercussioni sulla base fiscale dell'imposta federale diretta e sull'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'imposta federale diretta, mentre la tassa sull'energia all'IVA.

5.2.2 Ripercussioni nel caso di redistribuzione tramite il computo nelle imposte

La disposizione costituzionale lascia aperta la possibilità di redistribuire i proventi delle tasse d'incentivazione per il tramite di un computo in altre imposte o contributi. Ciò potrebbe essere pertinente in un lontano futuro in cui le aliquote delle tasse d'incentivazione saranno più elevate. Sarebbe allora particolarmente appropriato utilizzare parte dei proventi per ridurre le distorsioni generate da altre imposte. Questo permetterebbe di compensare almeno in parte il debole impatto negativo delle tasse d'incentivazione sul PIL, conservando parte della redistribuzione pro capite sufficientemente grande affinché la riforma sia neutrale dal profilo della struttura distributiva dei redditi.

Nel caso di redistribuzione tramite un computo nelle imposte, è importante che l'operazione non incida nemmeno sul bilancio, sebbene la diminuzione del consumo di energia riduca la base fiscale delle tasse incentivanti. Questo sarà il caso, poiché il conteggio dell'imposta sarà ridotto soltanto dell'importo da redistribuire.

5.2.3 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 (RIC, tassa sul CO₂) ciò che non comporterebbe nuove spese amministrative. Quale controparte, la diminuzione delle misure di promozione permetterebbe una riduzione dei costi amministrativi corrispondenti. 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 aumenterebbero di seguito quando la cerchia si estende con l'aumentare delle aliquote della tassa.

5.2.4 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 e spese 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 spese future, ad esempio la riparazione delle infrastrutture. La riduzione delle emissioni di CO₂, (vedi n. 5.5) è accompagnata da una riduzione di altri inquinanti, con minori spese per la salute.

5.3 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. 5.3.1) e altri sulle finanze pubbliche cantonali sono tuttavia possibili (n. 5.3.2).

5.3.1 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 posto in consultazione non prevede la compensazione tra regioni.

5.3.2 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. Attualmente i Cantoni (e Comuni) conoscono in parte già tasse sull'elettricità simili a quelle che la Confederazione riscuoterà conformemente al nuovo articolo costituzionale 131a. Per essi non cambia nulla dato che le tasse d'incentivazione della Confederazione non impediscono ai Cantoni (e Comuni) di continuare a riscuotere siffatte 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'as-

sicurazione malattie prima della redistribuzione. In alternativa si potrebbe considerare la possibilità di effettuare questa redistribuzione forfettaria sotto forma di crediti d'imposta o assegni per il credito d'imposta. In questo caso, o nel caso in cui la redistribuzione avvenisse attraverso l'imposta federale diretta, il compito spetterebbe alle autorità cantonali di tassazione. Dovrebbero assumersi spese supplementari, in particolare per l'avvio del sistema. Soprattutto la determinazione affidabile degli aventi diritto comporterebbe spese di natura tecnica e amministrativa.

Qualora in un lontano futuro una parte della redistribuzione venisse effettuata tramite un computo nell'imposta federale, sarebbe importante garantirne la neutralità di bilancio per i Cantoni, che riscuotono il 17 per cento dei proventi dell'imposta federale diretta. Questo sarebbe il caso poiché l'aliquota d'imposta non verrà modificata. Il conteggio dell'imposta sarebbe semplicemente ridotto in modo da poter effettuare la redistribuzione auspicata e compensato dalla parte dei proventi dalle tasse d'incentivazione ottenuta tramite questo tipo di redistribuzione.

La produzione di elettricità è spesso proprietà di 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 da parte dei Cantoni (60–100 mio. fr.). La progressiva sostituzione delle misure di promozione con tasse d'incentivazione sgraverà perciò i bilanci cantonali.

5.4 Ripercussioni per l'ambiente

Secondo uno studio di valutazione della sostenibilità del progetto delle tasse d'incentivazione nel settore del clima e dell'energia elaborato dall'AFF (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 d'incentivazione 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 o dei carburanti. La loro combustione 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. 5.5), 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.

5.5 Ripercussioni sanitarie e sociali

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 società e la solidarietà.

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 Strategia energetica 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.

6 Programma di legislatura e strategie nazionali del Consiglio federale

6.1 Programma di legislatura

Il Programma di legislatura 2011–2015⁵ 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 riforma fiscale ecologica in senso stretto, ma piuttosto di rendere la fiscalità più 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.

6.2 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 2012–2015⁶ del Consiglio federale è una strategia parziale del programma di legislatura. Il suo scopo è di 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.

6.3 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 2014⁷. L'articolo costituzionale 131a permette di concretizzare in parte la misura 22 «Ecologizzazione del sistema fiscale» contenuta nel piano d'azione Economia verde.

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

6 Disponibile sul sito www.are.admin.ch alla rubrica «Sviluppo sostenibile»

7 FF **2014** 1627

7 Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera

Il presente avamprogetto delle disposizioni costituzionali 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.

8 Allegato

Elenco delle abbreviazioni

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

Bibliografia

- AFF (2014), *Rapporto sui risultati della preconsultazione relativa alle varianti per un sistema di incentivazione nel settore del clima e dell'energia*, aprile 2014.
- AFF (2015), *Evaluation de la durabilité, Système incitatif en matière climatique et énergétique*, 2015.
- J.F. Aubert, P. Mahon (2003), *Petit commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999*, Schulthess, Zurigo, Basilea e Ginevra.
- econcept (2008), *Reduktion Treibhausgasemissionen : Gutachten Sekundärnutzen, Schlussbericht für Bundesamt für Umwelt*, Zurigo.
- econcept (2009), *Reduktion von CO₂-Emissionen : Gutachten zu Sekundärnutzen durch Luftschadstoffreduktion, im Auftrag des WWF Schweiz*, Zurigo.
- Ecoplan (2012), *Volkswirtschaftliche Auswirkungen einer ökologischen Steuerreform, Analyse mit einem berechenbaren Gleichgewichtsmodell für die Schweiz, Schlussbericht*, 12 settembre 2012, Berna.
- Ecoplan (2013), *Ökologische Steuerreform – Rückverteilung und Ausnahmeregelung, Analyse mit einem berechenbaren Gleichgewichtsmodell für die Schweiz, Schlussbericht*, 5 luglio 2013, Berna.
- Ecoplan (2015), *Auswirkungen eines Klima- und Energielenkungssystems für 2030. Analyse mit einem berechenbaren Gleichgewichtsmodell für die Schweiz*, Berna.
- Ecoplan & Infras (2014), *Externe Effekte des Verkehrs 2010, Schlussbericht*, 18 giugno 2014, Berna, Zurigo e Altdorf.
- DFF (2013), *Rapporto. Passaggio dal sistema di promozione a un sistema di incentivazione. Varianti per un sistema di incentivazione nel settore dell'energia*, Berna, 2 settembre 2013.
- ERS European Respiratory Society (2010), *Qualité de l'air et santé, annexe 2 : polluants et leurs effets*, Losanna, 2010.
- IEEP (2013), *Evaluation of Environmental Tax Reforms: International Experiences», A report by the Institute for European Environmental Policy (IEEP) for the State Secretariat for Economic Affairs (SECO) and the Federal Finance Administration (FFA) of Switzerland. Final Report*, Bruxelles, 2013.
- Infras, BSS Volkswirtschaftliche Beratung, WWZ Universität Basel und Interface (2013), *Energiestrategie 2050, Konzeption des Übergangs von einem Förder- zu einem Lenkungssystem, Literaturanalyse und Varianten, Schlussbericht*, 5 luglio 2013, Basilea, Lucerna e Zurigo.
- UFAM (2013), *I costi e il potenziale di riduzione dei gas serra in Svizzera. Rapporto del Consiglio federale in adempimento del postulato 11.3523 del consigliere nazionale Bastien Girod del 15 giugno 2011*, Berna, 16 dicembre 2013.
- World Trade Institute, Heuking Kühn Lüer Wojtek I (2014a), *Differential Taxation of Electricity; Assessing the Compatibility with WTO Law, EU Law and the Swiss-EEC Free Trade Agreement*, 18 aprile 2014, Berna.
- World Trade Institute, Heuking Kühn Lüer Wojtek (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*, 8 agosto 2014, Berna.
- World Trade Institute, Heuking Kühn Lüer Wojtek (2015), *Renewable Electricity Tax Exemptions and Trade Remedies under International Law*, Berna, 2015.

9 Questionario

Parte I: Valutazione generale

Domanda 1: Approvate il passaggio da un sistema di promozione (fondato sul sovvenzionamento) a un sistema con tasse d'incentivazione nel settore del clima e dell'energia?

Sì

No

Osservazioni:

Parte II: L'articolo costituzionale in dettaglio

Domanda 2: Quali basi di calcolo contenute nell'articolo costituzionale proposto approvate (più risposte possibili)? [art. 131a cpv. 1]:

Combustibili

Carburanti

Energia elettrica

Osservazioni:

Domanda 3: Siete favorevoli a un regime di eccezioni per le imprese tassate in maniera sproporzionata? [art. 131a cpv. 3]

Sì

No

Osservazioni:

Domanda 4: L'articolo costituzionale proposto prevede a lungo termine una redistribuzione completa del prodotto delle tasse d'incentivazione alla popolazione e all'economia [art. 131a cpv. 4].
Preferite

- una redistribuzione completa?
- una o più destinazioni parzialmente vincolate di una parte ridotta delle entrate provenienti dalle tasse d'incentivazione?

In questo caso quale/i destinazione/i parzialmente vincolata/e preferite?

- Destinazione parzialmente vincolata della tassa sul clima per l'acquisto di certificati di riduzione delle emissioni all'estero per garantire il rispetto degli impegni presi dalla Svizzera nel quadro del regime climatico internazionale?
- Destinazione parzialmente vincolata della tassa sul clima per alimentare il fondo per le tecnologie⁸ dopo il 2025?
- Destinazione parzialmente vincolata della tassa sull'energia elettrica per promuovere determinate tecnologie dopo il 2030?
- Destinazione parzialmente vincolata per il Fondo mondiale per l'ambiente (finanziamento di progetti ambientali nei Paesi in sviluppo e in transizione) a titolo di contributo svizzero nel quadro del regime climatico internazionale?

Osservazioni:

Domanda 5: Siete favorevoli alla possibilità di redistribuire in futuro il prodotto delle tasse d'incentivazione attraverso il computo nelle imposte o nei contributi alle assicurazioni sociali proporzionalmente all'importo dovuto? [art. 131a cpv. 4]

- Sì
- No

Osservazioni:

⁸ www.technologiefonds.ch

Domanda 6: In vista del passaggio da un sistema di promozione a un sistema d'incentivazione, approvate la soppressione delle misure di promozione, in particolare:

la fine del Programma Edifici [disp. transitoria, art. 197 n. 6 cpv. 3]?

- Sì
- No

Osservazioni:

La fine delle domande RIC [disp. transitoria, art. 197 n. 6 cpv. 4]?

- Sì
- No

Osservazioni:

Parte III: Tema correlato

Domanda 7: Ritenete opportuno modificare l'articolo 89 della Costituzione federale sulla politica energetica in vista di un'estensione moderata delle competenze della Confederazione nel settore dell'energia contestualmente al presente progetto? [vedi n. 2.3, paragrafo «Articolo 89 Politica energetica»]

- Sì
- No

Osservazioni:

Il questionario si trova anche all'indirizzo www.efv.admin.ch. È possibile compilarlo elettronicamente e inviarlo a kels@efv.admin.ch.