

Domande e risposte sul sistema di incentivazione nel settore del clima e dell'energia

Stato: 28.10.2015

Dal 2021 nel settore del clima e dell'energia il Consiglio federale intende sostituire il sistema di promozione con un sistema di incentivazione. Quali sono i vantaggi?

Le tasse di incentivazione permettono di raggiungere gli obiettivi energetici e climatici della Svizzera a costi più bassi per l'economia nazionale rispetto a misure di promozione o prescrizioni. I vantaggi delle tasse di incentivazione si manifestano soprattutto a medio e lungo termine. In primo luogo, la variazione dei prezzi relativi consente alle economie domestiche e alle imprese di scegliere in quali ambiti adeguare il proprio comportamento per contenere i costi. In secondo luogo, gli incentivi basati sui prezzi incoraggiano a cercare continuamente nuove e ancor più efficaci possibilità per ridurre le emissioni e il consumo di energia. Di conseguenza vengono sviluppate soluzioni nuove e innovative. A livello di esecuzione, le tasse di incentivazione sono inoltre meno onerose rispetto alle misure di promozione o alle prescrizioni. L'onere delle tasse di incentivazione viene compensato ridistribuendo i proventi di queste tasse alle economie domestiche e all'economia.

Perché una nuova disposizione costituzionale?

Le tasse attuali, che a causa delle varie destinazioni parzialmente vincolate non corrispondono all'ideale di una tassa d'incentivazione, saranno sostituite da tasse d'incentivazione pure. Soltanto la disposizione costituzionale proposta stabilisce condizioni chiare e precise per la transizione dal sistema di promozione al sistema d'incentivazione limitando nel tempo le attuali destinazioni parzialmente vincolate ed escludendo la possibilità di creare nuove destinazioni tramite l'impiego del prodotto delle tasse sul clima e sull'elettricità. Inoltre, solo una disposizione costituzionale permetterebbe di disporre della legittimità democratica necessaria, conferita dal consenso da parte della maggioranza di Popolo e 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, ridistribuzione dei proventi, transizione flessibile dal sistema di promozione al sistema d'incentivazione).

Cosa stabilisce la disposizione costituzionale? Sono già state definite le aliquote delle tasse?

Con la disposizione proposta il passaggio dal sistema di promozione a un sistema di incentivazione nel settore del clima e dell'energia verrebbe ancorato nella Costituzione. La disposizione costituzionale lascia al legislatore un ampio margine di manovra per impostare le tasse sul clima e sull'energia elettrica e garantisce una fase flessibile per il passaggio dal sistema di promozione a quello di incentivazione. Nel messaggio concernente questa disposizione costituzionale il Consiglio federale illustra alcuni esempi di attuazione e le ripercussioni delle tasse di incentivazione nella prima fase (2021-2030).

Quali sono gli obiettivi della Strategia energetica 2050 e fino a che punto saranno raggiunti con le tasse di incentivazione secondo gli esempi di attuazione?

Le tasse d'incentivazione permetteranno di contribuire sostanzialmente al raggiungimento degli obiettivi climatici ed energetici della Confederazione. Il Consiglio federale ha pubblicato gli obiettivi climatici nel mese di marzo del 2015. L'Esecutivo intende ridurre complessivamente le emissioni di gas serra di almeno il 50 per cento rispetto al 1990 entro il 2030. Almeno il 30 per cento della riduzione dovrà essere effettuato in Svizzera, mentre la restante prestazione di riduzione potrà essere effettuata mediante provvedimenti all'estero.

Nel messaggio concernente la Strategia energetica 2050 (SE 2050), il Consiglio federale propone obiettivi di consumo di energia e di elettricità pro capite e obiettivi di ampliamento nel settore della produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili. Muovendo da questi obiettivi ed eseguendo una conversione al 2030, l'obiettivo di riduzione del consumo di elettricità è pari al 10 per cento circa rispetto al consumo pro capite del 2000. Se tutti gli obiettivi di consumo energetico e di riduzione fissati nella SE 2050 verranno raggiunti, stando alle proiezioni odiere nel 2030 si riscontrerà una riduzione delle emissioni di CO₂ legate all'energia del 40 per cento circa rispetto al 1990.

Rispetto allo scenario di riferimento, il grado di raggiungimento degli obiettivi negli esempi di attuazione per il 2030 è compreso tra il 18 e il 71 per cento a seconda dell'importo e della base di calcolo delle tasse. Sulla base delle modalità di attuazione il Parlamento dovrebbe pertanto decidere delle misure legislative complementari per poter raggiungere gli obiettivi di riduzione delle emissioni di CO₂.

Con il sistema di incentivazione del clima e dell'energia è possibile realizzare la svolta energetica e abbandonare il nucleare?

Nel 2011 il Consiglio federale e il Parlamento hanno preso la decisione di principio di abbandonare l'energia nucleare. L'approvvigionamento energetico svizzero deve essere trasformato progressivamente e, a tale scopo, il Consiglio federale ha elaborato la Strategia energetica 2050.

La prima fase consiste in un disegno di legge completo. Esso comprende un pacchetto di misure che amplia gli strumenti esistenti al fine di incrementare l'efficienza energetica e promuovere le energie rinnovabili. Questo pacchetto di interventi rafforza in particolare le misure di promozione nel settore edilizio e la rimunerazione a copertura dei costi per l'immissione in rete di energia elettrica (RIC) 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 un sistema di incentivazione nel settore del clima e dell'energia, basato principalmente su tasse d'incentivazione sull'energia elettrica e sui carburanti. Il previsto sistema di incentivazione dovrà essere attuato per quanto possibile in maniera sostenibile sotto il profilo economico e sociale.

Come verrà eliminato il sistema di promozione?

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

In che misura la tassa d'incentivazione deve incidere sulla produzione di elettricità da fonti rinnovabili?

La proposta costituzionale consente di impostare la tassa sull'elettricità con una certa flessibilità. Pertanto è possibile prevedere una tassa sull'elettricità uniforme o differenziata in funzione del tipo di produzione. Gli esempi di calcolo del sistema d'incentivazione si basano su una tassa sull'elettricità uniforme. Con essa, l'obiettivo di consumo di elettricità potrebbe essere raggiunto in modo efficiente.

Se si tiene conto dei diversi costi esterni, sarebbe di massima sensato far sì che la produzione di elettricità da fonti rinnovabili beneficiasse di un'aliquota bassa. Tuttavia, una tassa sull'elettricità differenziata per tipo di produzione non promuoverebbe la produzione nazionale da fonti rinnovabili. Non è infatti possibile capire da quali impianti proviene la corrente usata. Per l'etichettatura dell'elettricità si utilizzano le garanzie d'origine, che possono però essere trattate in modo indipendente dalla trasmissione dell'elettricità. D'altro canto, dal punto di vista del diritto commerciale internazionale un trattamento differenziato in funzione della provenienza – nazionale o estera – non è consentito né sul mercato dell'elettricità né su quello delle garanzie d'origine. Per citare un esempio, l'energia atomica importata dalla Francia può essere classificata come elettricità rinnovabile se è dotata di una garanzia d'origine – acquisita nel contempo – di energia idrica ad esempio svedese. In Svizzera, la quota del consumo di elettricità da energie non rinnovabili può essere coperta senza problemi con garanzie d'origine straniere, nettamente più convenienti di quelle svizzere. Per questo motivo una tassa sull'elettricità differenziata non promuoverebbe la produzione interna.

Come avviene la ridistribuzione dei proventi delle tasse d'incentivazione alla popolazione e all'economia?

Il sistema di incentivazione dovrà essere impostato in modo che a lungo termine sia neutrale per il bilancio, ossia la mano pubblica dovrà disporre delle stesse risorse finanziarie come in assenza delle tasse sul clima e sull'elettricità. I proventi delle tasse d'incentivazione dovranno essere interamente ridistribuiti alla popolazione e alle

imprese. Analogamente all'attuale tassa sul CO₂ applicata ai combustibili, è previsto che la ridistribuzione alla popolazione venga effettuata pro capite attraverso i premi delle casse malati e alle imprese proporzionalmente alla massa salariale AVS o alla massa salariale massima assicurata conformemente alla LAINF.

In una fase transitoria ben definita deve sussistere la possibilità di impiegare i proventi delle tasse sul clima e sull'elettricità per gli attuali obiettivi di promozione, finanziati con le destinazioni parzialmente vincolate dell'attuale tassa sul CO₂ e del supplemento di rete.

Le tasse d'incentivazione comportano un rincaro dell'energia. Come è possibile garantire che i consumatori limitino di conseguenza il loro consumo energetico?

Alcuni studi scientifici e la realtà quotidiana dimostrano che le economie domestiche e le imprese reagiscono alle variazioni di prezzo. In che misura il consumo energetico e le emissioni di gas serra verranno ridotti a seguito dell'introduzione della tassa d'incentivazione dipenderà dall'ammontare di quest'ultima, dalle possibilità di sostituzione e dall'orizzonte temporale. Adeguare il proprio comportamento risulta più semplice a lungo termine che a breve termine.

Di quanto aumenterà il prezzo della benzina? Gli automobilisti devono temere un aumento a cinque franchi al litro?

Alcuni anni fa il dibattito su un possibile aumento del prezzo della benzina a cinque franchi al litro ha generato grande incertezza. Questi timori sono però del tutto ingiustificati. Il Consiglio federale è consapevole del fatto che la maggioranza della popolazione non vuole un rincaro massiccio dei prezzi dell'energia, rincaro che penalizzerebbe soprattutto le regioni periferiche e di montagna. Sebbene il principio costituzionale sia formulato chiaramente, il Consiglio federale ritiene più sensato non assoggettare i carburanti alla tassa sul clima prima del 2030. Nell'ambito del Fondo per le strade nazionali e il traffico d'agglomerato (FOSTRA) è già previsto un aumento di 6 centesimi del supplemento dell'imposta sugli oli minerali. Del resto, se i carburanti venissero assoggettati alla tassa sul clima, tale tassa potrebbe essere elusa grazie al turismo della benzina. Infine, occorre prestare attenzione al fatto che nel settore dei carburanti, oltre alla tassa, contribuiscono al raggiungimento degli obiettivi energetici e climatici anche altre misure (ad es. le prescrizioni sulle emissioni degli autoveicoli nuovi ecc.).

Le tasse sul clima e sull'elettricità pregiudicano la competitività della piazza economica svizzera?

La risposta è no, per varie ragioni. Innanzitutto l'onere supplementare causato da queste tasse d'incentivazione alle imprese, come pure alle economie domestiche private, sarebbe compensato a lungo termine dalla ridistribuzione. Complessivamente l'onere fiscale per l'economia non dovrebbe quindi aumentare. In secondo luogo, per le imprese con un elevato consumo energetico ed elevate emissioni di gas serra esposte alla concorrenza internazionale sono previste misure di attenuazione speciali. Più precisamente, queste imprese potranno essere esonerate dalle tasse d'incentivazione se, in contropartita, sottoscriveranno un impegno a ridurre le proprie emissioni.

L'energia è una voce importante del bilancio delle economie domestiche a basso reddito. Come evitare che siano gravate eccessivamente?

Effettivamente, l'introduzione di tasse sul clima e sull'elettricità aumenterebbe i prezzi delle merci e le economie domestiche a basso reddito dovrebbero spendere di più rispetto a quelle con un reddito elevato. In termini percentuali, dunque, queste tasse d'incentivazione graverebbero maggiormente le economie domestiche a basso reddito. In termini assoluti, tuttavia, esse consumano meno energia delle economie domestiche con redditi più elevati. Pertanto beneficeranno in misura superiore alla media della ridistribuzione pro capite dei proventi delle tasse di incentivazione.

Se le tasse sul clima e sull'elettricità produrranno l'effetto di incentivazione auspicato, il consumo energetico e quindi, a medio e lungo termine, anche i proventi delle tasse d'incentivazione diminuiranno. Inoltre, il minor consumo energetico comporterebbe altresì una diminuzione dei proventi dell'imposta sugli oli minerali. In che modo si intende compensare queste diminuzioni?

Le tasse sul clima e sull'elettricità si orientano in primo luogo agli obiettivi della politica climatica ed energetica non perseguono obiettivi fiscali. Nella fase iniziale la neutralità di bilancio sarebbe garantita dall'aumento delle aliquote e dei proventi delle tasse d'incentivazione. Se a lungo termine si otterrà il forte effetto di incentivazione auspicato, i proventi delle tasse sul clima e sull'elettricità diminuiranno. Poiché a medio e lungo termine si prevede di ridistribuire tutti i proventi alla popolazione e alle imprese, l'importo della ridistribuzione diminuirebbe proporzionalmente alla riduzione dei proventi delle tasse d'incentivazione. La garanzia della neutralità di bilancio non dovrebbe pertanto presentare problemi.

Se si introducesse una tassa sul clima riscossa sui carburanti, il calo delle entrate dell'imposta sugli oli minerali dovuto all'effetto di incentivazione potrebbe essere compensato da un aumento una tantum di questa imposta al momento dell'introduzione della tassa sul clima o attraverso adeguamenti periodici dell'imposta. Gli adeguamenti dell'imposta sugli oli minerali verrebbero considerati in occasione della determinazione dell'importo della tassa sul clima applicata ai carburanti.

Se si introducesse una tassa sul clima riscossa 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 provocare una riduzione delle aliquote di tale tassa. In questo caso la perdita di gettito risultante per la TTPCP sarebbe compensata con i proventi della tassa sul clima riscossa sui carburanti.

Quali sono le differenze tra gli studi Ecoplan del 2012 e del 2015?

In Ecoplan (2012) è stato calcolato a quanto dovrebbero ammontare le tasse di incentivazione se fossero l'unico strumento per raggiungere gli obiettivi energetici e climatici. Ecoplan (2015), invece, indica le aliquote delle tasse di incentivazione in maniera esogena. Le quattro combinazioni degli esempi di attuazione nel messaggio concernente questa disposizione costituzionale si differenziano per l'entità della tassa sui combustibili e sui carburanti fossili e quindi per le riduzioni delle emissioni conseguibili. Inoltre, sono state cambiate alcune ipotesi che riguardano, ad esempio, l'utilizzo di biocarburanti. Anche l'orizzonte temporale è stato definito in maniera diversa.

Quali sono le esperienze fatte in altri Paesi con le tasse d'incentivazione nel settore del clima e dell'energia?

Alcuni Paesi (tra cui Australia, Canada/Columbia Britannica, Danimarca, Germania, Finlandia, Irlanda, Olanda, Norvegia, Svezia e Gran Bretagna) hanno già introdotto un sistema di incentivazione basato su tasse sull'energia. I proventi di queste tasse d'incentivazione vengono utilizzati perlopiù per abbassare i costi salariali accessori e le imposte sul reddito. Parte delle risorse è spesso destinata anche alla promozione dell'efficienza energetica e delle energie rinnovabili. In questi Paesi si osserva una riduzione delle emissioni di CO₂ e un aumento dell'efficienza energetica. Secondo diversi studi, i costi per l'economia nazionale si sono rivelati contenuti, l'impatto sull'occupazione è risultato perlopiù positivo e talvolta l'incentivazione ha fortemente stimolato l'innovazione. L'introduzione di deroghe per le imprese particolarmente interessate ha inoltre consentito di evitare effetti negativi sulla competitività. Questi effetti non possono tuttavia essere attribuiti in modo inequivocabile alle tasse d'incentivazione, poiché nel contempo sono evolute anche altre condizioni economiche.

Perché il Popolo dovrebbe accettare il sistema d'incentivazione nel settore del clima e dell'energia proposto dal Consiglio federale, se ha già respinto a larga maggioranza l'iniziativa popolare «Imposta sull'energia invece dell'IVA»?

Il Consiglio federale condivideva l'orientamento dell'iniziativa fondato sulla politica energetica e climatica ma non approvava affatto l'impostazione che s'intendeva dare al progetto. Seguono le differenze principali fra l'iniziativa e il sistema d'incentivazione nel settore del clima e dell'energia previsto dal Consiglio federale:

- le tasse sul clima e sull'elettricità sono basate sugli obiettivi climatici ed energetici della Confederazione e non sulle necessità di finanziamento della Confederazione;
- oltre alle tasse sul clima e sull'elettricità, altri strumenti di politica economica (ad es. prescrizioni) contribuiscono alla realizzazione degli obiettivi;
- è prevista l'introduzione di aliquote nettamente inferiori che verranno aumentate progressivamente;
- il sistema d'incentivazione prevede una ridistribuzione pro capite dei proventi alle economie domestiche. In tal modo si possono compensare gli effetti distributivi negativi della tassa, rendendo la proposta socialmente accettabile;
- il sistema d'incentivazione non prevede né la soppressione dell'imposta sul valore aggiunto, importante per la nostra economia, né la riduzione di altre imposte o tasse senza le quali il finanziamento dei compiti dello Stato non potrebbe più essere garantito;
- il sistema d'incentivazione costituisce la seconda fase di una strategia di politica energetica e climatica globale.

Una constatazione simile è proposta dall'analisi VOX (gfs.Bern e Università di Zurigo 2015), secondo cui il netto rigetto dell'iniziativa popolare «Imposta sull'energia invece dell'IVA» è da ricondurre più alla radicale trasformazione del sistema fiscale, in particolare all'abrogazione dell'imposta sul valore aggiunto, ampiamente accettata e principale fonte di finanziamento per la Confederazione, che ai dubbi sull'efficacia di una tassa d'incentivazione o sulle preoccupazioni di politica ambientale dell'iniziativa.