

Energia: incentivare invece di sovvenzionare

dossierpolitica

3 novembre 2014 Numero 7

Politica fiscale ed energetica Il Consiglio federale prevede, per la seconda tappa della Strategia energetica 2050, di sostituire il sistema inefficiente basato sulle sovvenzioni con un sistema d'incentivazione in materia energetica e climatica. L'economia è favorevole poiché ritiene che sarebbe così più facile raggiungere determinati obiettivi in questo campo. È tuttavia essenziale che questo sistema d'incentivazione tenga conto delle ripercussioni sulla piazza economica e sulla piazza industriale. In caso di pressione fiscale eccessiva, quest'ultima finirebbe per trasferire la produzione all'estero, ciò che nuocerebbe all'economia nazionale e al clima globale. Il cambiamento strutturale forzato – da un'industria di produzione verso una pura economia di servizi – non è auspicabile e metterebbe in pericolo la piazza economica svizzera. Ad ogni modo, occorre garantire una produzione dei beni rispettosa dell'ambiente ed efficiente dal punto di vista energetico.

La posizione di economiessuisse

- ▶ Il sistema d'incentivazione dovrebbe essere introdotto rapidamente. Non bisogna più sviluppare i programmi di sovvenzione in vigore, ma smantellarli completamente.
- ▶ Le entrate delle tasse d'incentivazione sarebbero interamente e direttamente ridistribuite alle economie domestiche e alle imprese.
- ▶ La tassa d'incentivazione non deve diventare un'imposta che grava sulla piazza industriale. Essa dev'essere restituita equamente in funzione dei settori economici.
- ▶ La possibilità di esenzione stipulando delle convenzioni sugli obiettivi secondo il modello dell'Agenzia dell'energia per l'economia (AEnEC) dovrebbe essere aperta a tutte le imprese.
- ▶ Il sistema d'incentivazione in materia di energia e di clima dev'essere concepito in accordo con gli sviluppi a livello internazionale.

Strategia energetica: a partire dal 2021, il Consiglio federale passerà dalla sovvenzione all'incentivazione

► Nella prima tappa della Strategia energetica 2050, il Consiglio federale si concentra sulla regolamentazione, le norme e le sovvenzioni.

Nell'ambito della Strategia energetica 2050, il Consiglio federale ha pubblicato il 4 settembre 2013 un rapporto e un primo pacchetto di misure, comprendenti numerose modifiche di legge. Esso prevede di introdurre o di rafforzare delle prescrizioni in materia di consumo applicabili agli edifici, agli apparecchi elettrici, ai veicoli a motore nonché all'industria e all'approvvigionamento energetico. Oltre alla regolamentazione e alle norme, il Consiglio federale prevede di sviluppare dei programmi di promozione ufficiali. Grazie ad essi le sovvenzioni per il programma di risanamento energetico degli edifici raddoppieranno. La remunerazione a copertura dei costi per l'immissione in rete di energia elettrica (RIC) verrà estesa per rafforzare il sostegno alla produzione di elettricità derivante da fonti energetiche rinnovabili. Secondo il Consiglio federale, queste misure permetterebbero però di raggiungere solo la metà degli obiettivi energetici fissati.

► Nella seconda tappa, il sistema di promozione dev'essere sostituito da un sistema d'incentivazione.

La seconda tappa della strategia energetica, a partire dal 2021, prevede il passaggio del sistema di promozione ad un sistema d'incentivazione in materia climatica ed energetica. La tassa sul CO₂ in vigore e il supplemento prelevato sul consumo di energia per finanziare la RIC sarebbero trasformati in tassa d'incentivazione. Questo onere fiscale gravante il consumo di agenti energetici fossili vuole invitare ad un loro utilizzo più efficiente. Quale contropartita, il Consiglio federale prevede di abbandonare progressivamente i programmi di sovvenzione (Programma Edifici, RIC). In una fase transitoria, le entrate delle tasse d'incentivazione continuerebbero ad alimentare le misure di promozione. Lo smantellamento progressivo del Programma Edifici e della RIC libereranno questi mezzi a lungo termine. Le tasse d'incentivazione sarebbero allora ridistribuite integralmente alla popolazione e alle imprese.

Il Dipartimento federale delle finanze (DFF) e il Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e della comunicazione (DATEC) presenteranno entro l'inizio del 2015 un progetto di regolamentazione – che verrà posto in consultazione – per la messa in atto di un sistema d'incentivazione. I dettagli non sono ancora noti. Già sin d'ora per l'economia si pongono delle domande fondamentali in relazione ad un simile sistema d'incentivazione. Alcune condizioni essenziali identificate sono presentate in questo dossierpolitica. Ecco gli aspetti essenziali per gli ambienti economici:

- Abolire il sistema di promozione inefficace;
- Neutralità di bilancio: prevenire i conflitti di obiettivi tra incentivazione e finanziamento;
- Evitare la redistribuzione delle entrate derivanti dalle tasse dal settore secondario al terziario (imposta gravante la piazza industriale);
- Sviluppare il modello di successo dell'Agenzia dell'energia per l'economia;
- Coordinare la politica energetica e climatica con l'evoluzione internazionale;
- Tener conto conto dell'onere fiscale attualmente prelevato sui carburanti.

► Gli inconvenienti del sistema di promozione sono notevoli: obiettivi degni di un'economia pianificata, effetti di trascinamento elevati e distorsioni della concorrenza che generano inefficienza e un aumento dell'onere fiscale.

Abolire il sistema di promozione inefficace

L'attuale politica energetica e climatica è caratterizzata da sovvenzioni, da prescrizioni e da divieti. Questo sistema, detto di promozione, presenta grandi inconvenienti rispetto a un sistema d'incentivazione:

- **Economia pianificata:** attraverso le modalità del sistema di promozione, le autorità decidono lo sviluppo o il divieto di tecnologie per la produzione di energia. Gli obiettivi quantitativi sono frutto di compromessi politici, mentre le questioni di redditività e di efficienza restano senza risposta. Così, il 92% della RIC è oggi destinata al fotovoltaico, anche se il "finanziamento di promozione" non è più necessario e gli impianti promossi coprono solo il 10% della quantità di elettricità RIC. La forza idrica, che produce la maggior quantità di elettricità per franco investito, riceve nettamente meno sovvenzioni. Se le decisioni fossero prese su un mercato senza misure d'incentivazione, si investirebbe nella tecnologia più efficiente.
- **Effetti di trascinamento:** numerosi investimenti nelle fonti energetiche rinnovabili sono redditizi anche senza sistema d'incentivazione. Questi ultimi sono però sovvenzionati allo stesso modo dei progetti non redditizi. Nei suoi studi concernenti il Programma Edifici, la Confederazione ha rilevato degli effetti di trascinamento elevati ed ha abbassato leggermente le aliquote di sovvenzionamento. Il sostegno inutile ai progetti non redditizi è molto oneroso e non crea valore aggiunto per l'ambiente.
- **Nessun incitamento al di là dei criteri di sovvenzionamento:** mentre i risanamenti energetici di edifici sono sovvenzionati, le nuove costruzioni che consumano poco e il ricorso alle tecnologie che aumentano l'efficienza non lo sono. Contrariamente al sistema di promozione, un sistema d'incentivazione lascia la libertà alle famiglie e alle imprese di adattare il loro comportamento laddove essi ottengono i massimi effetti al minor costo.
- **Inflazione di strutture create artificialmente:** le sovvenzioni pubbliche mantengono in vita strutture e impieghi che non sopravviverebbero senza un sostegno statale. Esse finanziano anche le attività lobbystiche che mirano a loro volta a ricevere fondi pubblici. Se le sovvenzioni dello Stato venissero in seguito sopresse, la struttura artificiale di questi impieghi scomparirebbe e non resterebbe nessun vantaggio a lungo termine (ad esempio industria solare in Spagna).
- **Distorsioni della concorrenza:** vengono promosse nuove forme di energia rinnovabili (eolica, fotovoltaica), ma le grandi centrali idroelettriche, essenziali per la Svizzera, soffrono a causa dell'elettricità a buon mercato proveniente dalla Germania. Per evitare queste distorsioni della concorrenza sono già allo studio delle sovvenzioni per nuove centrali idroelettriche. Un circolo vizioso dalle conseguenze imprevedibili.
- **Effetto rimbalzo:** le norme possono anche incentivare un aumento del consumo. Così, un miglior rendimento energetico del motore e prezzi del carburante inferiori fanno diminuire il costo per chilometro percorso, ciò che può generare maggior traffico. Un sistema d'incentivazione per contro agisce direttamente sul consumo e impedisce gli effetti rimbalzo.
- **Onere fiscale aggiuntivo:** gli oneri amministrativi e i costi delle misure di promozione devono essere coperti dalle imposte e dalle tasse che gravano sulle famiglie e le imprese. In un sistema d'incentivazione, le entrate sono integralmente ridistribuite. Non vi è dunque nessun onere aggiuntivo per il consumatore medio.

► Un sistema d'incentivazione ben organizzato permette di raggiungere gli obiettivi energetici in maniera più efficace.

L'economia è dunque favorevole all'abbandono completo dei programmi di sovvenzionamento nonché del Programma Edifici a livello federale. Un sistema d'incentivazione ben organizzato permette di raggiungere gli obiettivi energetici in maniera più efficace. È importante che il sistema di promozione sia definitivamente e totalmente abolito con l'introduzione di un sistema d'incentivazione. Se i due sistemi dovessero funzionare parallelamente, le entrate delle tasse d'incentivazione rischierebbero di servire al mantenimento delle misure di promozione. Questo è dimostrato dall'esempio della tassa sul CO₂, introdotta nel 2008 e prevista inizialmente come una pura tassa d'incentivazione. A partire dal 2010, un terzo delle entrate non è però più redistribuito alla popolazione e alle imprese, ma utilizzato per il Programma Edifici della Confederazione, per sovvenzionare i risanamenti energetici degli edifici.

Le nuove forme di sovvenzionamento delle energie rinnovabili – attraverso la remunerazione per l'immissione, che non sono ufficialmente ritenute delle sovvenzioni – sono incompatibili con la volontà di passare ad un sistema d'incentivazione. Dopo una prima fase di finanziamento mediante la RIC, le nuove energie rinnovabili devono, attraverso l'innovazione e il progresso tecnico, riuscire da sole a competere con le energie convenzionali. Un sostegno ininterrotto comporterebbe, come descritto in precedenza, dei costi importanti e degli effetti collaterali indesiderabili.

Numerosi interventi a favore delle tasse di incentivazione

Il Consiglio federale non è il solo a chinarsi su un nuovo sistema d'incentivazione. I partiti e le organizzazioni hanno elaborato diversi progetti.

Verdi liberali: l'iniziativa popolare «Imposta sull'energia invece dell'IVA» vuole introdurre un'imposta sugli agenti energetici non rinnovabili, come il petrolio, il gas naturale, il carbone e l'uranio. Nello spirito di una riforma fiscale ecologica, l'onere fiscale aggiuntivo sul consumo di energia dev'essere compensato mediante la soppressione dell'imposta sul valore aggiunto (IVA). L'IVA è la principale fonte di redditi della Confederazione. La neutralità di bilancio potrebbe essere garantita solo mediante tasse sull'energia molto elevate che, secondo il Consiglio federale, supererebbero ampiamente le misure della politica energetica e climatica (circa 33 ct./kWh di elettricità e 3 fr./l di benzina e di olio da riscaldamento).

Verdi: l'iniziativa popolare per un'«economia verde» vuole un'economia sostenibile e basata su una gestione efficiente delle risorse. Tra le misure previste, vi è la promozione delle innovazioni e delle tasse d'incentivazione fisse o senza incidenza sul budget, che colpiscono il consumo delle risorse naturali.

PLR: il PLR ha lanciato un progetto di modifica costituzionale e chiede la trasformazione della tassa sul CO₂ in pura tassa d'incentivazione sul CO₂ sui combustibili fossili nonché sull'elettricità importata, prodotta a partire da combustibili fossili. La destinazione vincolata dei fondi al Programma Edifici della Confederazione sarebbe soppressa e le entrate sarebbero integralmente redistribuite alle famiglie e alle imprese.

WWF e Pro Solar: la fondazione per la natura e l'associazione dei professionisti dell'energia solare propongono una tassa differenziata di 10 ct./kWh sull'elettricità prodotta dalle centrali a carbone, nucleari o a gas¹. Questi oneri si situerebbero a circa 150 franchi per famiglia all'anno. Una parte delle entrate in ragione di 1,1 / 1,6 miliardi di franchi alimenterebbe delle misure di promozione, il resto sarebbe redistribuito alle famiglie e alle imprese. Questa tassa differenziata richiede una soluzione efficace a livello internazionale per provare l'origine rinnovabile dell'elettricità.

Consiglio federale: ecco i valori di riferimento fissati per il passaggio dalla promozione all'incentivazione nella seconda fase della Strategia energetica 2050:

- Aumento periodico della tassa sul CO₂ ed eventuale estensione ai carburanti (legge sul CO₂).
- Smantellamento progressivo del Programma Edifici.
- Sviluppo della tassa a complemento dell'attuale supplemento rete (legge sull'energia).
- Abbandono progressivo entro il 2030 della remunerazione per l'immissione in rete di elettricità (RIC).
- Durante il periodo di promozione limitato nel tempo, retrocessione transitoria parziale poi completa delle entrate delle tasse d'incentivazione alle famiglie e alle imprese.

Prevenire i conflitti di obiettivi tra incitamento e finanziamento

► Una riforma fiscale ecologica suscita un conflitto tra obiettivo di finanziamento e obiettivo di promozione.

Si è sempre discusso – e tuttora si sta discutendo – di una riforma fiscale e non di sistemi d'incentivazione. Una simile riforma sostituisce le imposte esistenti con delle tasse ecologiche sul consumo di energia. Dal momento che le entrate delle tasse sull'energia servono a finanziare l'attività dello Stato, il conflitto tra obiettivo di finanziamento o di promozione è programmato. Una volta che l'effetto d'incentivazione manifesta i suoi effetti e che le famiglie e le imprese consumano meno energia, bisognerebbe aumentare le tasse sull'energia per garantire il finanziamento dei compiti pubblici. Questi continui aumenti rafforzano a loro volta l'effetto d'incentivazione e così la stabilità dei budget pubblici è compromessa. L'economia si oppone quindi ad una riforma fiscale ecologica come quella prevista dall'iniziativa popolare «Imposta sull'energia invece dell'IVA» dei Verdi liberali.

Una tassa puramente incitativa permette di evitare questo conflitto di obiettivo. Le entrate sono interamente e direttamente redistribute alle famiglie e alle imprese. Una simile tassa non ha nessuna incidenza sul budget e l'effetto d'incentivazione non presenta nessun problema per le finanze pubbliche. Se le entrate diminuiscono a seguito di un consumo di energia in diminuzione, gli importi restituiti si riducono di conseguenza.

¹ A titolo di confronto: al 1° gennaio 2015, il Consiglio federale ha aumentato da 0,6 a 1,1 ct./kWh il supplemento rete prelevato per finanziare, tra l'altro, la RIC. Nell'ambito della prima tappa della strategia energetica, il supplemento rete massimo dev'essere aumentato da 1,5 a 2,3 ct./kWh.

Situazione attuale del consumo di energia e delle emissioni di gas ad effetto serra

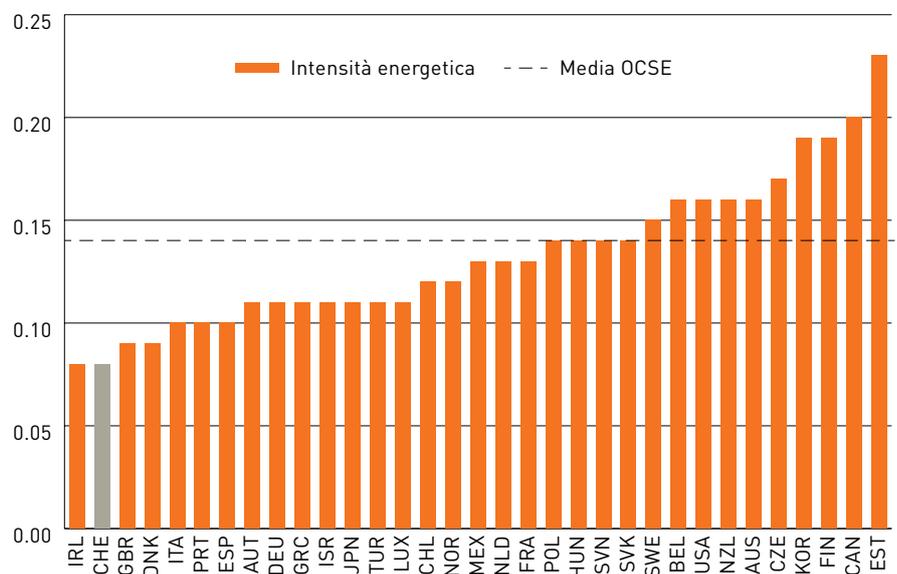
Come strutturare un sistema d'incentivazione affinché esso sia efficiente e produca i risultati sperati? In un primo tempo, occorre analizzare la situazione attuale in Svizzera. I sostenitori di misure ampie e globali per ridurre il consumo di energia ritengono che il nostro paese debba aprire la strada in questo senso. Ricordiamo qui che la Svizzera occupa già, sulla scena internazionale, un posto eccellente per quanto concerne l'efficienza energetica dell'economia nel suo insieme (grafico 1).

Grafico 1

► L'intensità energetica del suo prodotto interno lordo (PIL) pone la Svizzera nel plotone di testa dell'OCSE. L'efficienza energetica del valore aggiunto generata in Svizzera è sensibilmente migliore rispetto alla media dei paesi industrializzati.

L'intensità energetica del PIL nel confronto internazionale

Consumo di energia totale per 1000 USD del PIL (in tonnellate petrolio)



Fonte : OCSE (2014), «Intensità energetica», in Panorama delle statistiche dell'OCSE (2014), Economia, ambiente e società, Edizioni OCSE.

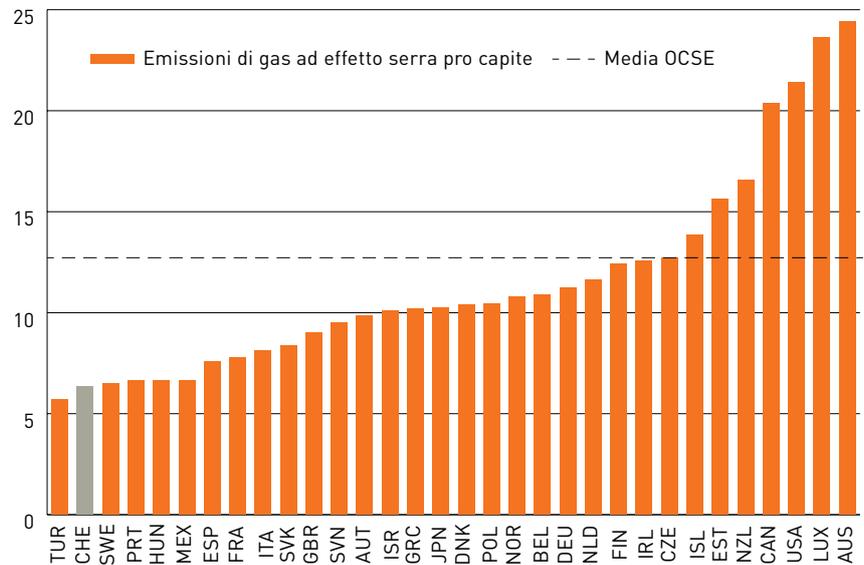
Anche in materia di emissioni di CO₂, la Svizzera raggiunge risultati ragguardevoli con 6,3 tonnellate pro capite e all'anno. A titolo di confronto: negli Stati Uniti, un abitante produce 21 tonnellate di CO₂/anno. (grafico 2).

Grafico 2

► Anche le emissioni di gas ad effetto serra sono sensibilmente inferiori in Svizzera rispetto ad altri paesi, con 6,3 tonnellate pro capite all'anno, ossia circa la metà della media dei paesi industrializzati (12,8 tonnellate).

Emissioni di gas ad effetto serra nel confronto internazionale

Emissioni in tonnellate CO₂ equivalente pro capite



Fonte : OCSE (2014), «Intensità energetica», in Panorama delle statistiche dell'OCSE 2014: Economia, ambiente e società, Edizioni OCSE.

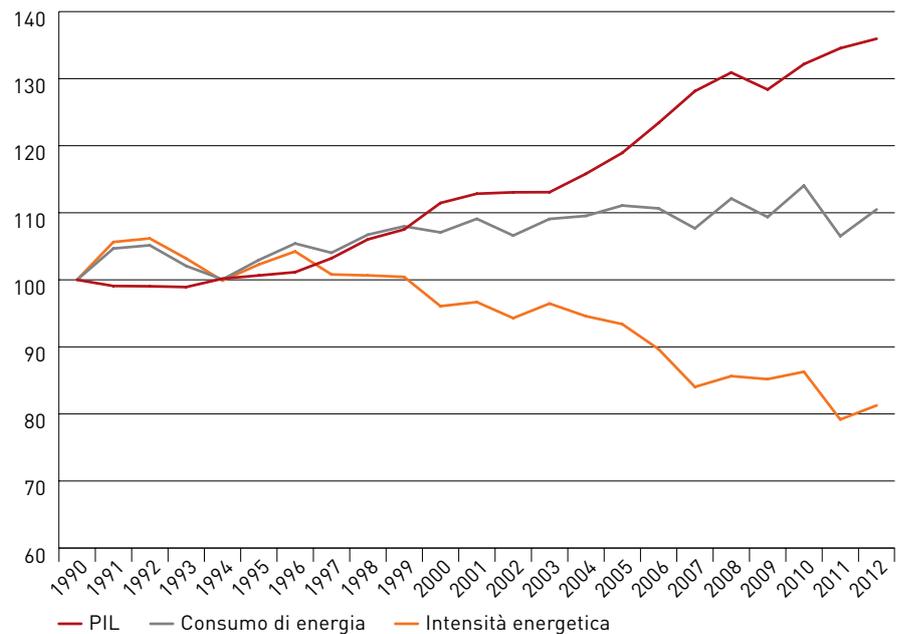
La Svizzera è, già oggi, l'economia nazionale dell'OCSE con la maggiore efficienza energetica. Inoltre, la sua intensità energetica ha continuato a diminuire dopo il 1990 (grafico 3).

Grafico 3

► L'intensità energetica è in costante diminuzione dopo il 1990. Nonostante la crescita demografica ed economica, il consumo di energia resta stabile. La creazione di valore aggiunto diventa sempre più efficiente. Contrariamente ad altri paesi, la Svizzera ha tuttavia saputo mantenere la propria base industriale.

Evoluzione dell'intensità energetica in Svizzera dopo il 1990

Consumo finale di energia in kWh rispetto al prodotto interno lordo (indicizzata sulla base di 1990 = 100)



Fonte: OCSE (2014), «Intensità energetica», in Panorama delle statistiche dell'OCSE 2014 : Economia, ambiente e società, Edizioni OCSE.

L'efficienza energetica in Svizzera ha fatto passi da giganti e, di conseguenza, il potenziale di risparmio energetico redditizio è più modesto rispetto ad altri paesi. Sembra che i costi marginali delle misure di risparmio aumentino man mano che il livello d'efficienza si alza. Più si produce in maniera efficiente, più diventa difficile risparmiare ulteriormente. Ogni nuovo risparmio di energia comporta dunque in Svizzera dei costi comparativamente più elevati rispetto all'estero. Per questo la Fondazione per la protezione del clima e la compensazione di CO₂ KliK sostiene in Svizzera - fino a 120 franchi la tonnellata - dei progetti che riducono le emissioni di gas ad effetto serra². A titolo di confronto: nel sistema europeo di scambio delle quote d'emissione, un certificato per una tonnellata di CO₂ costa solo 6,50 euro circa. Nei paesi in via di sviluppo, i prezzi per le riduzioni delle emissioni sono ancora più bassi.

► A causa dell'importazione di merci e di elettricità, una gran parte delle emissioni è prodotta all'estero. Una politica ecologica utile non può dunque concentrarsi solo sulle emissioni a livello nazionale.

Concentrarsi solo sul mercato interno non è utile

Circa due terzi delle emissioni di gas ad effetto serra attribuibili ai consumatori svizzeri non sono prodotti da noi, ma all'estero. Questo è quanto afferma un rapporto dell'Ufficio federale dell'ambiente (UFAM)³. Le emissioni all'estero sono legate alla produzione di beni, all'estrazione di materie prime e alla produzione di elettricità che sono in seguito importate e consumate in Svizzera. Mentre le emissioni sul nostro territorio sono state ridotte nonostante la crescita demografica ed economica, quelle prodotte all'estero continuano a crescere (grafico 4).

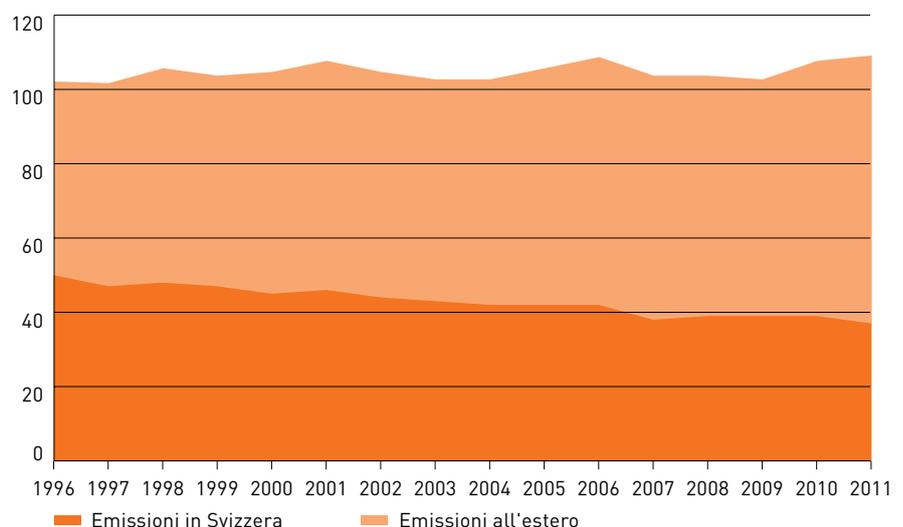
Una politica del clima basata unicamente sul mercato interno ignora le emissioni causate all'estero. Se ci si impegna soltanto per ridurre le emissioni nel nostro paese, queste ultime rischiano di spostarsi verso l'estero. Ne risulta una politica molto costosa e senza nessun vantaggio per il clima.

Grafico 4

► Mentre le emissioni di gas ad effetto serra diminuiscono leggermente in Svizzera, quelle prodotte all'estero in relazione al consumo di merci e di elettricità importate aumentano senza tregua.

Emissioni di gas ad effetto serra legate al consumo svizzero

Emissioni in tonnellate CO₂ equivalente



Fonte: UFAM (2014). Evoluzione dell'impatto ambientale nel mondo legato al consumo svizzero: presentazione di una selezione di risultati. Scheda informativa n°1 del 29 luglio 2014, sulla base dei dati dell'ufficio di esperti treeze e Rütter Soceco AG.

² KliK (2013). «Mode d'emploi pour le dépôt de projets». http://www.klik.ch/resources/Wegleitung_Einzelprojekte_KliK_FR_1308301.pdf

³ UFAM (2014). Evoluzione dell'impatto ambientale nel mondo legato al consumo svizzero: presentazione di una selezione dei risultati. <http://www.news.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/35714.pdf>

Mantenere la competitività della piazza industriale

Per evitare il trasferimento delle emissioni e del consumo di energia all'estero, è importante mantenere la competitività internazionale della piazza industriale svizzera, non solo sui mercati d'esportazione ma anche nei confronti della concorrenza delle importazioni sul mercato indigeno. Il sistema d'incentivazione messo in atto in quest'ottica deve seguire le seguenti linee:

- Evitare un'imposta che gravi sulla piazza industriale;
- Permettere l'esenzione mediante convenzioni sugli obiettivi secondo il modello di successo dell'Agenzia dell'energia per l'economia (AEnEC);
- Seguire l'evoluzione internazionale.

► Le misure di compensazione alla frontiera sono incompatibili con le regole internazionali in materia di commercio. Manca una regolamentazione internazionale per determinare l'energia grigia. Per l'economia i costi sarebbero sproporzionati.

In teoria, vi sarebbe la possibilità di prevenire gli effetti negativi sulla competitività della piazza industriale svizzera compensando le tasse sull'energia alla frontiera, vale a dire tassando i beni importati in funzione del loro contenuto energetico (energia grigia) e retrocedendo le tasse sulle esportazioni. Secondo un'analisi commissionata dalla Segreteria di Stato dell'economia (SECO) e dall'Amministrazione federale delle finanze (AFF), queste misure di compensazione motivate dal punto di vista ambientale previste alla frontiera sono irrealizzabili per ragioni giuridiche o comportano grossi rischi giuridici commerciali.⁴ La mancanza di una regolamentazione internazionale concertata rende per così dire impossibile determinare l'energia grigia delle materie prime e dei prodotti finiti importati. Le misure di compensazione alla frontiera non costituiscono dunque una soluzione.

Evitare un'imposta che grava sulla piazza industriale

► Le tasse sull'energia pesano molto più sulle imprese produttrici che non sulle imprese di servizi.

Un problema fondamentale delle tasse sull'energia è che esse non sono neutre nei confronti dei settori economici. Le imprese di servizi consumano meno energia delle imprese produttrici. Logicamente, l'onere delle tasse sull'energia pesa maggiormente sulla piazza industriale che non sul settore terziario. Se, oltre tutto, le entrate delle tasse d'incentivazione sono ridistribuite alle imprese in modo proporzionale alla massa salariale AVS (analogamente all'esistente tassa sul CO₂), le imprese di servizi – dove i salari sono più elevati – ricevono più rimborsi di quanto non abbiano versato come tasse d'incentivazione. Le aziende produttrici, dal canto loro, si vedono retrocedere meno di quanto hanno versato e perdono dunque del denaro. In definitiva, questo corrisponde a una redistribuzione massiccia di risorse dal settore secondario verso il terziario (imposta sulla piazza industriale).

Questo effetto si manifesta molto chiaramente nelle simulazioni sulle conseguenze economiche di una riforma fiscale ecologica. L'istituto di ricerca Ecoplan è stato incaricato dall'Ufficio federale dell'energia (UFE) di realizzare uno studio sul tema. Uno degli scenari simulati prevedeva una tassa sul CO₂ di 140 franchi per tonnellata nel 2035⁵ e prezzi dell'elettricità in aumento del 24%⁶. L'imposta sull'utile era ridotta in contropartita, a favore di tutti i settori economici. Secondo Ecoplan, queste misure avrebbero degli effetti modesti sull'economia nel suo insieme. Il PIL e l'impiego diminuirebbero di -0,1 %, il consumo di -0,4 %. Per

⁴ Ecoplan, WTI e UZH (2013). Border Tax Adjustments: Can energy and carbon taxes be adjusted at the border? Rapporto finale del 6 giugno 2013 per la SECO e l'AFF.

⁵ A titolo di confronto: la tassa sul CO₂ è già di 60 franchi/tonnellata di CO₂ dopo il 1° gennaio 2014. Per raggiungere gli obiettivi di riduzione del CO₂, la legge sul CO₂ permette di aumentarla fino a 120 franchi se vi è la necessità.

⁶ Ecoplan (2012). Volkswirtschaftliche Auswirkungen einer ökologischen Steuerreform: Analyse mit einem berechenbaren Gleichgewichtsmodell für die Schweiz. p. 4.

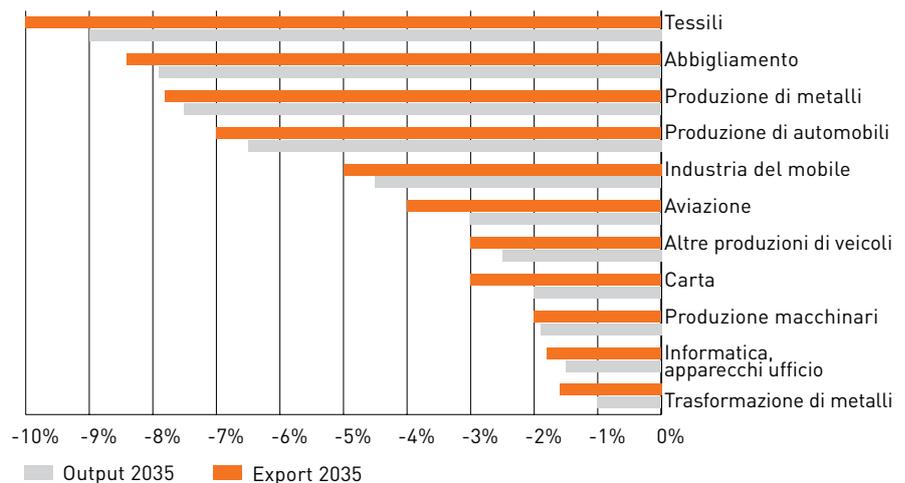
alcuni settori dell'industria, per contro, le conseguenze sarebbero estreme. Il grafico 5 mostra gli effetti sugli undici settori maggiormente colpiti. Vi si trova non solo l'industria d'estrazione, che consuma molta energia, ma anche dei settori di produzione. Fino al 2035, le esportazioni subiscono delle perdite massicce e la produzione diminuisce nel suo insieme⁷.

Grafico 5

► Con tasse d'incentivazione elevate, i settori molto colpiti dell'industria produttrice registrerebbero gravi perdite nelle esportazioni e nella produzione globale.

Pesanti conseguenze di una tassa sull'energia per le esportazioni e la produzione globale nei settori molto colpiti

Variazione 2035 rispetto al 2008



Fonte: Ecoplan (2012). Conseguenze economiche di una riforma fiscale ecologica.

► Occorre evitare un cambiamento strutturale artificiale dell'industria verso un'economia di servizi e mantenere in Svizzera una produzione di beni efficiente dal punto di vista energetico.

Secondo Ecoplan, simili cambiamenti strutturali sono indesiderabili, dal momento che lo scopo è precisamente quello di creare una struttura economica sostenibile⁸. Questo riflette chiaramente il problema descritto in precedenza relativo alla politica energetica basata sulle sole emissioni del mercato interno. Vi sono poche probabilità che le gravi perdite di produzione registrate dalla piazza industriale svizzera si traducano in una limitazione equivalente del consumo. Al contrario, vi è fortemente da temere che i consumatori si orientino maggiormente verso i beni importati e il problema delle emissioni sarebbe semplicemente spostato... all'estero. L'effetto ecologico sarebbe globalmente limitato, o addirittura negativo (norme ambientali estere meno severe, produzione di energia inquinante, oneri maggiori di trasporto).

Una limitazione del consumo, soprattutto su più vasta scala, non troverebbe una maggioranza in Svizzera. Per contro, potrebbe esserci una certa predisposizione a pagare un supplemento di prezzo modesto per garantire che i beni prodotti in Svizzera lo siano mediante tecnologie molto efficienti dal punto di vista energetico. Questo presuppone evidentemente che i beni continuino ad essere prodotti in Svizzera. La politica energetica deve dunque fare di tutto per evitare un cambiamento strutturale artificiale dell'industria verso il terziario. Pertanto, misure d'incentivazione ben scelte dovrebbero promuovere in Svizzera una produzione all'insegna dell'efficienza energetica.

⁷ Da notare che il raggiungimento degli obiettivi nel 2035 si situa al 17% per le emissioni di CO₂ e al 10% per il consumo di energia. Se si vuole che i risparmi di energia raggiungano al 100% gli obiettivi fissati dal Consiglio federale, le conseguenze aumenterebbero in modo sproporzionato.

⁸ Ecoplan (2012). Volkswirtschaftliche Auswirkungen einer ökologischen Steuerreform: Analyse mit einem berechenbaren Gleichgewichtsmodell für die Schweiz. p. 70.

► Per evitare un'imposta che grava sulla piazza industriale, la restituzione delle tasse d'incentivazione deve avvenire per ogni settore economico, secondo gli importi che esso ha versato in precedenza. L'efficienza energetica è un criterio di ricompensa in seno ad ogni settore.

Affinché un sistema d'incentivazione nel settore dell'energia non incida sui settori e per evitare un cambiamento strutturale non voluto, le tasse devono essere ridistribuite all'interno dei settori economici. Ogni settore si vede rimborsare esattamente quanto ha versato per la tassa d'incentivazione. Gli incitamenti a risparmiare energia restano intatti poiché le imprese che si distinguono per la loro efficienza sono meglio piazzate nel settore (rimborsi superiori rispetto alle tasse d'incentivazione pagate). Le imprese che presentano un bilancio energetico negativo perdono invece del denaro.

Sul piano amministrativo, un simile sistema dovrebbe poter essere realizzato senza problemi. I settori potrebbero, sulla base della nomenclatura generale delle attività economiche (NOGA)⁹, essere raggruppati in settori in funzione della loro intensità energetica. Le tasse d'incentivazione versate da ogni gruppo sarebbero allora restituite equamente allo stesso gruppo, ad esempio secondo la massa salariale AVS.

Tabella 1

► La classificazione dei settori economici secondo l'intensità energetica potrebbe seguire, ad esempio, la nomenclatura delle attività economiche. La classificazione sommaria è solo la prima di cinque fasi. Nel caso in cui l'intensità energetica varia fortemente, le rubriche possono essere suddivise ulteriormente.

Nomenclatura

Nomenclatura generale delle attività economiche (NOGA), classificazione sommaria

Rubrica	Descrizione
1 A	Agricoltura, silvicoltura e pesca
2 B, C, D e E	Industria manifatturiera; Industrie d'estrazione; Altre industrie
2A C	Di cui: Industria manifatturiera
3 F	Costruzione
4 G, H e I	Commercio; Trasporti e deposito
5 J	Informazione e comunicazione
6 K	Attività finanziarie e assicurative
7 L	Attività immobiliari
8 M e N	Attività specializzate, scientifiche e tecniche; Attività di servizi amministrativi e di sostegno
9 O, P e Q	Amministrazione pubblica e difesa, sicurezza sociale obbligatoria; Insegnamento; Sanità e azione sociale
10 R, S, T e U	Altre attività di servizi

Fonte: UFS (2012). NOGA 2008: Nomenclatura Generale delle Attività economiche.

Sviluppare il modello di successo dell'Agenzia dell'energia per l'economia

► Gli accordi vincolanti sugli obiettivi permettono di realizzare grandi risparmi di energia e di emissioni. Essi hanno senza dubbio un maggior effetto d'incentivazione sulle imprese rispetto alle tasse.

Nel confronto internazionale, il settore industriale svizzero è già molto efficiente, come conferma un rapporto dell'Ufficio federale dell'ambiente (UFAM)¹⁰. Il margine di risparmio è ancora importante nelle economie domestiche, nel settore dei servizi e nel traffico. Le tasse d'incentivazione dovrebbero dunque essere mirate a questi settori, mentre un eccessivo aumento dell'onere sulle imprese produttrici metterebbe in pericolo la competitività internazionale. Né l'economia svizzera né l'ambiente beneficerebbero di un trasferimento delle attività industriali all'estero. Per garantire la competitività, le imprese dovrebbero

⁹ http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/infothek/nomenklaturen/blank/blank/noga0/vue_d_ensemble.html

¹⁰ UFAM (2007). Indicatori per il confronto internazionale del consumo di energia e delle emissioni di gas ad effetto serra.

bero avere la possibilità di essere esonerate mediante convenzioni sugli obiettivi secondo il modello dell'Agenzia dell'energia per l'economia (AEnEC). Questo modello prevede l'esenzione delle tasse d'incentivazione per le imprese che, in una convenzione, stabiliscono degli obiettivi di efficienza energetica.

La possibilità di esenzione mediante convenzioni sugli obiettivi dovrebbe essere aperta a tutte le imprese. Non si tratta in nessun caso di un'esenzione «più generosa», poiché quest'ultima sarebbe concessa soltanto se l'impresa sottoscrive una convenzione sugli obiettivi. Le imprese devono e dovranno fornire un contributo adeguato all'efficienza energetica. L'esperienza ha mostrato che questo approccio favorisce grandi risparmi di energia e di emissioni. Le imprese, sensibilizzate, sono integrate in un processo di miglioramento continuo e seguite da esperti dell'AEnEC. Le convenzioni sugli obiettivi hanno senza dubbio un maggiore effetto delle tasse d'incentivazione e così risulta più semplice raggiungere gli obiettivi della politica climatica ed energetica.

L'Agenzia dell'energia per l'economia, per una protezione efficace dell'ambiente

L'Agenzia dell'energia per l'economia (AEnEC) è un'organizzazione di prestazione di servizi privata degli ambienti economici. Dal 1999, essa consiglia e sostiene le imprese, di ogni dimensione e settore, per l'adozione di misure di efficienza energetica e di protezione del clima. La creazione dell'AEnEC si basa sulla convinzione che soltanto un partenariato tra lo Stato e l'economia permette di raggiungere gli obiettivi ecologici. Le convenzioni sugli obiettivi che le imprese concludono per ridurre le loro emissioni di CO₂ sono riconosciute dalla Confederazione in applicazione della legge sul CO₂. Le imprese che raggiungono i loro obiettivi sono esonerate dalla tassa sul CO₂. Questo modello d'incentivazione ha mostrato la sua efficacia. L'AEnEC registra un numero crescente di partecipanti. Essi sono oggi più di 3000 e rappresentano un terzo della domanda totale di elettricità dell'economia svizzera e il 40% delle emissioni di CO₂.

Nell'ambito della legge sul CO₂, la Confederazione ha fissato nel 2001 un obiettivo generale per la riduzione delle emissioni di CO₂, ossia il 10% in dieci anni (media dal 2008 al 2012 rispetto al 1990). L'economia è inoltre chiamata a risparmiare il 15% delle emissioni dovute ai combustibili. Con una riduzione del 25%, i partecipanti dell'AEnEC non hanno solo raggiunto, bensì superato tale obiettivo.

Oltre alla diminuzione delle emissioni di CO₂, l'AEnEC incoraggia anche i risparmi di elettricità. L'effetto cumulato delle misure prese dai membri dell'AEnEC si quantifica così a quasi 1300 GWh/anno. Nel suo studio «Efficienza elettrica dell'economia svizzera», l'AEnEC mostra che le imprese svizzere potrebbero risparmiare 2 TWh di elettricità entro il 2020 e stima a 7 TWh il potenziale di risparmio di elettricità entro il 2050. L'economia mostra così di essere pronta a fornire un contributo notevole al futuro energetico della Svizzera.

Seguire l'evoluzione internazionale

Per non mettere in pericolo la competitività delle imprese nazionali - da una parte di fronte ai mercati d'esportazione e dall'altra nei confronti della concorrenza d'importazione sul mercato indigeno - un sistema d'incentivazione può essere introdotto solo se coordinato con l'evoluzione internazionale (equivalenza delle misure con i principali partner commerciali). La competenza per fissare l'importo della tassa d'incentivazione spetta al Parlamento. Allo scopo di garantire la pianificazione e gli investimenti, ogni adeguamento delle tasse d'incentivazione dev'essere annunciato tempestivamente e in maniera prevedibile per le imprese.

Il coordinamento internazionale della politica climatica può seguire varie strade:

- Integrazione del sistema svizzero di scambio delle quote d'emissione (SEQUE) nel sistema europeo di scambio delle quote d'emissione (UE-ETS);
- Impegno a favore di obiettivi relativi ai risparmi energetici e alla quota di energie rinnovabili secondo l'accordo globale sull'energia con l'UE;
- Internalizzazione degli effetti mondiali esterni legati alle emissioni di CO₂, secondo gli impegni presi dalla comunità internazionale (Kyoto II).

La legge attuale sul CO₂ non contiene ancora degli obiettivi concreti per il periodo dopo il 2020. Anche il contesto internazionale in materia di politica climatica è un'incognita. Gli obiettivi climatici da definire nell'ambito della seconda fase della Strategia energetica 2050 devono essere flessibili.

Tener conto dell'onere fiscale esistente sui carburanti

► L'imposta sugli oli minerali serve a finanziare l'infrastruttura di trasporto. Mancherebbero dunque dei fondi se l'effetto d'incentivazione dovesse ridurre le entrate.

Dal punto di vista ecologico, le emissioni di CO₂ - siano esse dovute ai carburanti o ai combustibili - dovrebbero essere tassate con la stessa aliquota. In realtà i carburanti sono tassati molto di più. L'imposta sugli oli minerali e la sovrattassa sugli oli minerali alimentano in ragione di circa 5 miliardi di franchi l'infrastruttura stradale e ferroviaria, ma anche il budget federale generale.

Nel settore dei carburanti, esiste dunque un serio conflitto di obiettivi tra l'effetto d'incentivazione e il finanziamento dell'infrastruttura. Dal 2008, le entrate dell'imposta sugli oli minerali sono in calo, soprattutto a causa delle migliori norme d'efficienza per le vetture. Se il prelievo di tasse sull'energia aggiuntive dovesse ridurre ulteriormente il consumo di carburanti, l'infrastruttura di trasporto si ritroverebbe con lacune di finanziamento. Questo conflitto dovrebbe essere risolto prima di introdurre un sistema coerente di incentivazione per le emissioni di CO₂ legate al traffico stradale.

► Il finanziamento incrociato del traffico ferroviario e del budget federale generale mediante le tasse sul traffico stradale può essere ritenuto una compensazione di effetti esterni del traffico stradale. I carburanti sono già sottoposti a importanti tasse d'incentivazione.

Le tasse sul traffico stradale (tasse per l'utilizzo delle strade nazionali e sul traffico pesante commisurato alle prestazioni, imposta sugli oli minerali e sulle automobili) aiutano a finanziare non solo l'infrastruttura stradale, bensì anche l'infrastruttura ferroviaria e il budget generale della Confederazione. Nella misura in cui esse non servono a compensare l'utilizzo delle infrastrutture da parte degli utenti della rete stradale, le tasse possono essere ritenute come compensazione degli effetti esterni del traffico stradale. Quest'ultimo è già sottoposto a importanti tasse d'incentivazione.

Ecco le due condizioni per una parità di trattamento dei carburanti e dei combustibili nell'ambito di una tassa d'incentivazione ecologica:

- Visto il conflitto d'obiettivi tra incentivazione e finanziamento, le imposte sugli oli minerali non devono più finanziare l'infrastruttura stradale.
- Le tasse d'incentivazione esistenti sul traffico stradale (finanziamento incrociato del traffico ferroviario, finanziamento del budget federale generale) devono essere soppresse. Gli effetti esterni dei carburanti e dei combustibili devono essere compensati dalle tasse d'incentivazione in materia climatica ed energetica.

Fintanto che queste condizioni non sono adempiute, il sistema d'incentivazione nel settore dell'energia deve trattare i carburanti separatamente dai combustibili o esentarli dalla tassa d'incentivazione. Altrimenti i carburanti saranno doppiamente tassati e si rischia un conflitto d'obiettivi fra incentivazione e finanziamento. Per mettere in atto un sistema d'incentivazione utile ed efficace, occorre imperativamente evitare questo conflitto ed evitare un'imposta sulla piazza industriale.

Informazioni:

christian.frey@economiesuisse.ch
urs.naef@economiesuisse.ch

Impressum

economiesuisse, Federazione delle imprese svizzere
Hegibachstrasse 47, Casella postale, CH-8032 Zurigo
www.economiesuisse.ch