

13.095

**Messaggio
concernente l'iniziativa popolare
«Imposta sull'energia invece dell'IVA»**

del 20 novembre 2013

Onorevoli presidenti e consiglieri,

con il presente messaggio vi proponiamo di sottoporre l'iniziativa popolare «Imposta sull'energia invece dell'IVA» al voto del Popolo e dei Cantoni con la raccomandazione di respingerla.

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

20 novembre 2013

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Ueli Maurer

La cancelliera della Confederazione, Corina Casanova

Compendio

Il Consiglio federale propone al Parlamento di raccomandare al Popolo e ai Cantoni di respingere l'iniziativa popolare «Imposta sull'energia invece dell'IVA». Pur approvando l'idea di fondo dell'iniziativa di tassare l'energia per conseguire gli scopi della propria politica climatica ed energetica, il Consiglio federale respinge la soppressione dell'imposta sul valore aggiunto (IVA) e ritiene inadeguato far dipendere l'ammontare dell'imposta sull'energia dagli introiti dell'IVA o dal fabbisogno finanziario dello Stato.

Contenuto dell'iniziativa

Corredata da 108 018 firme, l'iniziativa popolare «Imposta sull'energia invece dell'IVA» è stata depositata il 17 dicembre 2012 dal Partito dei Verdi Liberali (PVL). Essa chiede l'introduzione di un'imposta sulle energie non rinnovabili (come il petrolio, il gas naturale, il carbone e l'uranio) proponendo di compensare l'onere fiscale supplementare che graverebbe sul consumo di energia mediante la soppressione dell'imposta sul valore aggiunto.

Con la loro richiesta gli autori dell'iniziativa intendono accrescere l'efficienza energetica, promuovere le energie rinnovabili e ridurre le emissioni di CO₂. L'iniziativa dovrebbe contribuire all'uscita dal nucleare in modo sostenibile sia per il clima sia per l'economia.

Pregi e difetti dell'iniziativa

Il Consiglio federale approva l'impostazione dell'iniziativa per quanto riguarda la politica energetica e climatica: nel maggio 2011 il Governo ha deciso di uscire progressivamente dal nucleare, pur continuando a perseguire i suoi obiettivi climatici attuali, e di mantenere un'elevata sicurezza dell'approvvigionamento di corrente elettrica. Condivide anche il parere degli autori dell'iniziativa secondo cui la prevista riduzione delle emissioni di CO₂ e dei gas a effetto serra nonché del consumo di energia a lungo termine debba essere conseguita principalmente con misure inerenti ai prezzi. Per questa ragione, nel quadro dei lavori concernenti la seconda fase della Strategia energetica 2050, l'amministrazione sta esaminando attualmente gli strumenti per sostituire progressivamente i sistemi di promozione delle energie rinnovabili e dell'efficienza energetica – in particolare il Programma Edifici – introducendo a partire dal 2021 alcune tasse sull'energia.

Tuttavia la proposta dell'iniziativa popolare di abolire l'imposta sul valore aggiunto rappresenta una soluzione economicamente e finanziariamente indesiderabile. Per garantire il finanziamento dei bilanci pubblici, le aliquote dell'imposta sull'energia dovrebbero essere molto elevate e tali da superare di molto il livello giustificabile in materia di politica energetica e climatica. Affinché la Confederazione possa contare su entrate fiscali sufficienti, queste aliquote dovrebbero inoltre essere aumentate man mano che gli incentivi produrrebbero i loro effetti e che le economie domestiche e le aziende consumerebbero meno energia non rinnovabile. L'imposta sul valore aggiunto rappresenta la principale fonte di entrate della

Confederazione e assume vieppiù importanza per il finanziamento delle assicurazioni sociali. Inoltre, a complemento dell'imposta sul reddito, l'IVA soddisfa convenientemente esigenze come la chiarezza e l'efficacia. In caso di sostituzione dell'imposta sul valore aggiunto con un'imposta sull'energia, le aziende sarebbero maggiormente penalizzate rispetto ad oggi. Contrariamente all'IVA, ampiamente neutra per il commercio esterno, l'imposta sull'energia svantaggerebbe le aziende nazionali rispetto alle loro concorrenti estere. Inoltre, l'iniziativa avrebbe ripercussioni negative sulla ripartizione poiché renderebbe sproporzionato l'onere che le economie domestiche con i redditi più bassi dovrebbero sopportare. Per questa ragione una sostituzione dell'IVA con un'imposta sull'energia non è raccomandabile.

Proposta del Consiglio federale

Con il presente messaggio il Consiglio federale propone pertanto alle Camere federali di raccomandare al Popolo e ai Cantoni di respingere l'iniziativa popolare «Imposta sull'energia invece dell'IVA».

Indice

Compendio	7748
1 Aspetti formali e validità dell'iniziativa	7752
1.1 Testo dell'iniziativa	7752
1.2 Riuscita formale e termini di trattazione	7753
1.3 Validità	7754
2 Genesi dell'iniziativa	7754
2.1 Contesto politico	7754
2.2 Diritto vigente	7755
2.3 Politica energetica della Confederazione	7756
2.3.1 Strategia energetica 2007	7756
2.3.2 Strategia energetica 2050	7757
2.3.3 Piani governativi: passaggio da un sistema di promozione a un sistema di incentivazione	7759
2.4 Principi di politica fiscale della Confederazione	7760
2.5 Importanza dell'IVA	7761
2.5.1 Evoluzione delle entrate e delle destinazioni vincolate dell'IVA	7762
2.5.2 Onere dell'IVA per le imprese	7763
2.5.3 Onere dell'IVA per le economie domestiche	7764
2.5.4 Neutralità dell'IVA per il commercio estero	7765
3 Obiettivi e tenore dell'iniziativa	7766
3.1 Obiettivi dell'iniziativa	7766
3.2 Tenore della normativa proposta	7766
3.3 Commento e interpretazione del testo dell'iniziativa	7767
3.3.1 Riscossione di un'imposta sull'energia	7767
3.3.2 Misure di attenuazione	7768
3.3.3 Soppressione dell'IVA	7768
4 Valutazione dell'iniziativa	7769
4.1 Valutazione delle richieste dell'iniziativa	7769
4.2 Ripercussioni in caso di approvazione dell'iniziativa	7770
4.2.1 Determinazione dell'aliquota fiscale e relative ripercussioni energetiche	7770
4.2.2 Ripercussioni sull'insieme dell'economia	7771
4.2.3 Conseguenze per la Confederazione	7776
4.2.4 Ripercussioni sulle assicurazioni sociali	7777
4.2.5 Ripercussioni per Cantoni e Comuni	7778
4.2.6 Attuazione dell'iniziativa	7779
4.3 Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera	7781
4.3.1 Conciliabilità con gli impegni della Svizzera nei confronti dell'UE	7781
4.3.2 Trattati con il Principato del Liechtenstein e con la Germania	7781

4.3.3	Compatibilità con il diritto commerciale internazionale (OMC)	7782
4.4	Esame di un controprogetto diretto	7783
5	Conclusioni	7784
	Elenco delle abbreviazioni	7785
	Bibliografia	7786
	Decreto federale concernente l'iniziativa popolare «Imposta sull'energia invece dell'IVA» (Disegno)	7789

Messaggio

1 Aspetti formali e validità dell'iniziativa

1.1 Testo dell'iniziativa

L'iniziativa popolare «Imposta sull'energia invece dell'IVA» ha il tenore seguente:

I

La Costituzione federale¹ è modificata come segue:

Art. 130a (nuovo) Imposta sull'energia

¹ La Confederazione può riscuotere un'imposta sull'importazione e la produzione in Svizzera di energia non rinnovabile. Se l'energia è esportata, l'imposta viene restituita. L'imposta è calcolata per chilowattora di energia primaria.

² Al fine di evitare distorsioni considerevoli della concorrenza, la legge può prevedere un'imposta sull'energia grigia.

³ L'aliquota dell'imposta è determinata in modo che il gettito dell'imposta corrisponda a una percentuale fissa del prodotto interno lordo.

⁴ Ogni vettore energetico può essere assoggettato a un'aliquota diversa in funzione del suo bilancio ecologico globale.

⁵ Al fine di evitare distorsioni considerevoli della concorrenza e semplificare la riscossione dell'imposta, la legge può prevedere eccezioni a un'imposizione integrale.

⁶ Se, a causa dell'evolversi della piramide delle età, il finanziamento dell'assicurazione vecchiaia, superstiti e invalidità non fosse più garantito, il 13,1 per cento al massimo del gettito d'imposta può essere impiegato a tal fine.

⁷ Il 5 per cento del gettito d'imposta la cui destinazione non è vincolata è impiegato per la riduzione dei premi dell'assicurazione malattie a favore delle classi di reddito inferiori, per quanto non si stabilisca per legge un'altra utilizzazione volta a sgravare queste classi di reddito.

II

Le disposizioni transitorie della Costituzione federale sono modificate come segue:

Art. 196 n. 3 cpv. 2 lett. e^{bis} (nuova)

3. Disposizione transitoria dell'art. 87 (Ferrovie e altri mezzi di trasporto)

² Per finanziare i grandi progetti ferroviari il Consiglio federale può:

¹ RS 101

e^{bis}. utilizzare l'1,5 per cento del gettito dell'imposta sull'energia di cui all'articolo 130a;

Art. 197 n. 9² (nuovo)

9. Disposizione transitoria dell'art. 130a (Imposta sull'energia)

¹ All'entrata in vigore della legislazione relativa all'articolo 130a, ma al più tardi il 31 dicembre del quinto anno seguente l'accettazione dello stesso:

- a. gli articoli 130, 196 numero 3 capoverso 2 lettera e nonché 196 numero 14 sono abrogati;
- b. l'articolo 134 è modificato come segue:

Art. 134 Esclusione dell'imposizione cantonale e comunale

¹ Ciò che la legislazione federale sottomette alle imposte speciali di consumo, alla tassa di bollo e all'imposta preventiva, o che dichiara esente da queste imposte, non può essere gravato da imposte dello stesso genere da parte dei Cantoni e dei Comuni.

² La percentuale fissa del prodotto interno lordo di cui all'articolo 130a capoverso 3 è stabilita in modo che il gettito dell'imposta sull'energia corrisponda al gettito medio dell'imposta sul valore aggiunto dei cinque anni precedenti la soppressione della stessa.

³ Se la legislazione relativa all'articolo 130a non entra in vigore al più tardi il 1° gennaio del sesto anno seguente l'accettazione dello stesso, il Consiglio federale disciplina i particolari.

1.2 Riuscita formale e termini di trattazione

L'iniziativa popolare «Imposta sull'energia invece dell'IVA» è stata sottoposta ad esame preliminare³ dalla Cancelleria federale il 1° giugno 2011 e depositata il 17 dicembre 2012 con le firme necessarie.

Con decisione del 16 gennaio 2013 la Cancelleria federale ne ha constatato la riuscita formale con 108 018 firme valide.⁴

L'iniziativa si presenta in forma di progetto elaborato. Non presenteremo alcun controprogetto. Ai sensi dell'articolo 97 capoverso 1 lettera a della legge del 13 dicembre 2002⁵ sul Parlamento (LParl) dobbiamo quindi presentare un disegno di decreto e il relativo messaggio entro il 17 dicembre 2013 (un anno dal deposito dell'iniziativa popolare). Ai sensi dell'articolo 100 LParl, l'Assemblea federale decide in merito all'iniziativa popolare entro il 17 giugno 2015 (30 mesi dal suo deposito), se raccomandare al Popolo e ai Cantoni di accettarla o di respingerla.

² Il numero definitivo della presente disposizione transitoria sarà attribuito dalla Cancelleria federale dopo la votazione popolare.

³ FF **2011** 4163

⁴ FF **2013** 553

⁵ RS **171.10**

1.3

Validità

L'iniziativa soddisfa le condizioni di validità previste dall'articolo 139 capoverso 3 Cost.:

- a. è formulata sotto forma di progetto completamente elaborato e soddisfa le esigenze di unità della forma;
- b. tra i singoli elementi dell'iniziativa sussiste un nesso materiale e pertanto soddisfa le esigenze di unità della materia;
- c. l'iniziativa non viola alcuna disposizione cogente del diritto internazionale e pertanto rispetta le esigenze di compatibilità con il diritto internazionale.

2

Genesi dell'iniziativa

2.1

Contesto politico

L'iniziativa è stata depositata nel dicembre 2012 dal Partito dei Verdi liberali (PVL). Essa auspica un rincaro del consumo di energie non rinnovabili mediante l'introduzione di un'imposta sull'energia. L'aumento del prezzo dell'energia dovrebbe incitare a migliorare l'efficienza energetica e a ridurre il consumo di energia. Il costo delle attività inquinanti sarebbe così maggiormente accollato ai rispettivi responsabili. La soppressione dell'IVA dovrebbe permettere l'attuazione della riforma fiscale proposta garantendo la neutralità fiscale.

Il dibattito su un'eventuale riforma fiscale ecologica non è nuovo. Due iniziative popolari depositate nel corso degli anni Novanta («Iniziativa energia e ambiente» e «Per garantire l'AVS – tassare l'energia e non il lavoro!») auspicavano l'introduzione di tasse di incentivazione sull'energia il cui ricavato doveva servire a ridurre altre tasse così da garantire la neutralità fiscale. All'«Iniziativa energia e ambiente» Governo e Parlamento hanno opposto un controprogetto che avrebbe gettato le basi per l'introduzione di una tassa di incentivazione sull'energia (norma generale). L'introito di questa tassa avrebbe permesso di ridurre gli oneri salariali accessori obbligatori. Il 24 settembre 2000, Popolo e Cantoni hanno respinto questo controprogetto con il 55 per cento dei voti contro il 45 per cento. L'iniziativa «Per garantire l'AVS – tassare l'energia e non il lavoro!», che andava nella stessa direzione, è stata respinta il 2 dicembre 2001 con il 77 per cento di voti contrari.

Nel 2006 questa problematica è stata portata in Parlamento dalla mozione Studer Heiner (06.3190) «Riforma fiscale ecologica». Inizialmente questa mozione chiedeva un progetto di riforma fiscale ecologica. Il Parlamento l'ha trasformata in seguito in un mandato di studio in vista di determinare i falsi incentivi ecologici negli attuali sistemi fiscali e di sussidi. Il rapporto che abbiamo presentato nel giugno 2013 per rispondere a questa mozione individua i falsi incentivi ecologici nei settori del traffico, del consumo di energia e dei materiali, nonché dell'uso e del degrado del suolo. Giunge tuttavia alla conclusione che determinati correttivi sono già stati adottati nel quadro di altri progetti e che potrebbero conseguire meglio i loro obiettivi in progetti separati piuttosto che in un unico progetto.

Strettamente connessi alle preoccupazioni ecologiche, i temi del «miglioramento dell'efficienza energetica» e della «promozione delle energie rinnovabili» sono

elementi centrali del dibattito politico di questi ultimi anni in materia di energia. Segnaliamo in proposito l'iniziativa popolare «Nuovi posti di lavoro grazie alle energie rinnovabili (Iniziativa cleantech)» del Partito socialista. Perseguiamo gli stessi obiettivi di questa iniziativa: diffondere rapidamente le energie rinnovabili e ridurre la cosiddetta «impronta ecologica» della Svizzera. Respingiamo tuttavia questa iniziativa perché intendiamo conseguire questi obiettivi nel quadro della Strategia energetica 2050 (cfr. n. 2.3.2). L'iniziativa cleantech è stata oggetto di un ritiro condizionato dopo l'approvazione da parte del Parlamento dell'iniziativa parlamentare 12.400 «Liberazione degli investimenti per le energie rinnovabili senza penalizzazione dei grandi consumatori».6

In Svizzera vengono già riscosse alcune tasse per conseguire obiettivi di politica climatica ed energetica, come il supplemento sui costi di trasporto delle reti ad alta tensione pari a 0,45 centesimi per chilowattora di corrente e la tassa sul CO₂ di 36 franchi (60 fr. dal 1° gennaio 2014) per tonnellata di CO₂ (cfr. n. 2.2 e 2.3.2). Come previsto dalla Strategia energetica 2050, stiamo lavorando per organizzare il passaggio da un sistema di promozione a un sistema d'incentivazione. (cfr. n. 2.3.3).

Le tasse sull'energia, che in parte comprendono elementi di una riforma fiscale ecologica, fanno parte anche di una strategia ampiamente sperimentata a livello internazionale. Sistemi di incentivazione che comprendono tasse sul CO₂ e sull'energia esistono già in diversi Paesi (come in Australia, Canada [Colombia britannica], Danimarca, Finlandia, Germania, Gran Bretagna, Irlanda, Norvegia, Paesi Bassi, Svezia). Gli introiti di queste tasse sono per lo più utilizzati per diminuire gli oneri salariali accessori e le imposte sul reddito. Le esperienze fatte a livello internazionale con le normative eccezionali in vigore non evidenziano nel complesso conseguenze negative per l'impiego o la concorrenzialità, mentre una parte di esse hanno effetti positivi sull'innovazione.7 Occorre rilevare tuttavia che l'importo delle tasse sull'energia applicate attualmente a livello internazionale non è paragonabile a quello dell'imposta sull'energia che si applicherebbe in caso di accettazione dell'iniziativa e questo per la diversa concezione di queste tasse. L'imposta sull'energia proposta dagli autori dell'iniziativa si basa sugli introiti dell'IVA e dovrebbe quindi essere relativamente elevata (cfr. n. 3.3).

2.2 Diritto vigente

Il diritto vigente sarebbe interessato dall'iniziativa sia a livello di riscossione dell'imposta sia a livello del suo impiego. Nel settore delle energie non rinnovabili, la Confederazione preleva, in virtù dell'articolo 1 della legge del 21 giugno 19968 sull'imposizione degli oli minerali, due imposte speciali di consumo: l'imposta 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, da un lato, e il supplemento fiscale sugli oli minerali gravante i carburanti, dall'altro. La metà del prodotto netto dell'imposta sugli oli minerali e la totalità del supplemento fiscale sugli oli minerali (che corrispondono a circa il 70 % degli introiti totali di questa imposta e di questo supplemento) sono destinati a compiti e spese in relazione con il traffico

6 FF 2013 4713

7 cfr. INFRAS 2007, IEEP 2013a, pag. 38 segg., IEEP 2013b, pag. 19 seg., pag. 44 seg., pag. 76 seg., pag. 85 seg., Patuelli et al. 2005.

8 RS 641.61

stradale e il traffico aereo. Il resto degli introiti è destinato alle spese generali della Confederazione. Dato che l’iniziativa non prevede l’abrogazione delle basi costituzionali di queste due imposte (art. 86 e 131 cpv. 1 lett. e nonché 2 Cost.), esse potrebbero essere riscosse in aggiunta all’imposta sull’energia prevista dall’iniziativa. Oltre a queste due imposte di consumo, il diritto federale prevede altre tasse sulle energie non rinnovabili: in particolare la tassa sul CO₂ che la Confederazione riscuote sulla produzione, l’estrazione e l’importazione di combustibili.⁹ La tassa sul CO₂ è una tassa d’incentivazione che si fonda sulla competenza della Confederazione in materia di protezione dell’ambiente (art. 74 Cost.). Un terzo degli introiti netti di questa tassa è destinato a finanziare il Programma Edifici (risanamenti energetici) mentre gli altri due terzi sono ridistribuiti alla popolazione per il tramite dei premi dell’assicurazione obbligatoria delle cure medico-sanitarie e alle imprese per il tramite delle casse di compensazione. La tassa sul CO₂ si prefigge di ridurre le emissioni di gas a effetto serra, in particolare le emissioni di CO₂ derivanti dall’utilizzazione energetica di agenti energetici fossili. Inoltre la società nazionale di rete preleva un supplemento sui costi di trasporto delle reti ad alta tensione per finanziare, fra l’altro, la remunerazione a copertura dei costi per l’immissione in rete di energia elettrica (RIC). Questo supplemento serve per indennizzare gli oneri speciali dei gestori di rete obbligati ad acquistare l’elettricità proveniente da energie rinnovabili. Esso si fonda in particolare sulla competenza della Confederazione in materia di energia (art. 89 Cost.). Anche queste due tasse potrebbero essere riscosse in aggiunta all’imposta sull’energia prevista dall’iniziativa.

Oltre a queste tasse sulle fonti di energia non rinnovabili, la Confederazione preleva una tassa sul traffico pesante commisurata alle prestazioni (TTPCP) che non è un’imposta di consumo. In base all’articolo 1 della legge del 19 dicembre 1997¹⁰ concernente una tassa sul traffico pesante commisurata alle prestazioni, essa serve a coprire a lungo termine i costi d’infrastruttura ad esso imputabili e quelli a carico della collettività, per quanto esso non compensi già tali costi con altre prestazioni o tasse.

Accanto alle tasse menzionate, la Confederazione preleva imposte speciali sul consumo (come le imposte sull’alcool e sul tabacco) e un’imposta generale sul consumo, ossia l’imposta sul valore aggiunto. Essa viene riscossa conformemente all’articolo 1 capoverso 2 LIVA sulle prestazioni che i contribuenti forniscono a titolo oneroso sul territorio svizzero, sull’acquisto di prestazioni di imprese con sede all’estero da parte di beneficiari che si trovano sul territorio svizzero e sull’importazione di beni. Contrariamente alle imposte speciali di consumo, alle tasse sull’energia o ai dazi, l’IVA dovrebbe necessariamente venire abrogata se l’iniziativa fosse accettata (art. 197 n. 9 cpv. 1 lett. a Cost.).

2.3 Politica energetica della Confederazione

2.3.1 Strategia energetica 2007

Nel 2007 abbiamo deciso di fondare la nostra strategia energetica su quattro pilastri: efficienza energetica, energie rinnovabili, sostituzione e costruzione di grandi centrali elettriche (nuove centrali nucleari incluse) e politica estera in materia di energia.

⁹ Art. 29 cpv. 1 della legge del 23 dicembre 2011 sul CO₂; RS **641.71**.

¹⁰ RS **641.81**

Per concretizzare questa strategia, nel 2008 abbiamo adottato due piani d'azione¹¹ le cui misure si prefiggono di conseguire fra il 2010 e il 2020 una riduzione del consumo di energie fossili del 20 per cento, di aumentare la quota di energie rinnovabili al 24 per cento per cento del consumo energetico complessivo nel 2020 e di limitare l'incremento del consumo di energia elettrica al 5 per cento.

La politica energetica nazionale fondata sulla strategia energetica 2007 è caratterizzata da una combinazione di strumenti di incentivazione, misure di promozione, prescrizioni sul consumo, standard minimi, nonché misure nel settore della ricerca e della formazione. La remunerazione a copertura dei costi per l'immissione in rete di energia elettrica (RIC) è il pilastro principale della promozione della produzione di elettricità generata da energie rinnovabili. Un supplemento sui costi di trasporto delle reti ad alta tensione permette di finanziare i costi, non coperti dai prezzi di mercato, dei gestori di rete per il ritiro di elettricità prodotta con tecnologie che danno diritto a un indennizzo (p. es. piccole centrali idroelettriche, energia eolica, fotovoltaico, biomassa).¹² Nel 2013 viene prelevato un supplemento di complessivamente 0,45 centesimi per chilowattora di elettricità.¹³ In occasione delle deliberazioni sull'iniziativa parlamentare 12.400 «Liberazione degli investimenti per le energie rinnovabili senza penalizzazione dei grandi consumatori» (21 febbraio 2012) il Parlamento ha deciso, durante la sessione estiva 2013, di rafforzare la promozione della produzione di elettricità generata da energie rinnovabili mediante la RIC, autorizzando l'aumento del supplemento fino a 1,5 centesimi per chilowattora di elettricità.

2.3.2 Strategia energetica 2050

Principalmente in seguito alla catastrofe nucleare di Fukushima il nostro Collegio e il Parlamento hanno preso, nel 2011, la decisione di fondo di abbandonare progressivamente l'energia nucleare. Per questa ragione abbiamo elaborato la Strategia energetica 2050 rivedendo le prospettive energetiche. Con il messaggio del 4 settembre 2013¹⁴ concernente il primo pacchetto di misure della Strategia energetica 2050 (revisione del diritto in materia di energia) e l'iniziativa popolare «Per un abbandono pianificato dell'energia nucleare (Iniziativa per l'abbandono del nucleare)» abbiamo presentato un primo pacchetto di misure volte a garantire l'approvvigionamento energetico a lungo termine e che viene proposto quale controprogetto indiretto all'iniziativa popolare «Per un abbandono pianificato dell'energia nucleare (Iniziativa per l'abbandono del nucleare)».

Con la Strategia energetica 2050 abbiamo definito le seguenti priorità:

- *ridurre il consumo di energia e di elettricità* per persona mediante misure volte ad accrescere l'efficienza energetica;

¹¹ Piani d'azione «efficienza energetica» e «energie rinnovabili», Ufficio federale dell'energia, 2008 (www.bfe.admin.ch > Temi > Politica energetica > Piani d'azione 2008)

¹² Art. 15b cpv. 1 lett. a LEne

¹³ Art. 3j cpv. 1 dell'ordinanza del 7 dicembre 1998 sull'energia (RS **730.01**) e art. 15b LEne.

¹⁴ FF **2013** 6489

- *estendere l'offerta di elettricità*, in particolare nel settore idroelettrico e in quello delle energie rinnovabili. Tuttavia per coprire la domanda bisognerà probabilmente potenziare la produzione di energia elettrica con combustibili fossili degli impianti di cogenerazione ed eventualmente delle centrali a gas a ciclo combinato o incrementare le importazioni di elettricità;
- *garantire l'approvvigionamento energetico* mantenendo l'importazione di elettricità per garantire la sicurezza dell'approvvigionamento elettrico, sviluppando le reti di trasporto di elettricità e trasformando le reti di distribuzione in reti intelligenti (smart grids);
- *trasformazione e potenziamento delle reti elettriche e dello stoccaggio di energia elettrica*: a causa del carattere fluttuante dell'immissione di energia elettrica dovuto al potenziamento delle nuove energie rinnovabili, cresce la necessità di trasformare e potenziare le reti elettriche e di accumulare energia elettrica;
- *incentivare la ricerca in campo energetico*: nel marzo 2013 il Parlamento ha già adottato il piano d'azione «Ricerca energetica coordinata in Svizzera»;
- *Confederazione, Cantoni, Città e Comuni fungono da modello*: per il loro fabbisogno di energia elettrica e di energia termica ricorrono in larga parte alle energie rinnovabili e prestano la dovuta attenzione al principio della buona prassi («best practice») in tutti gli ambiti;
- *la collaborazione internazionale* nel settore energetico deve essere ulteriormente intensificata.

Con il primo pacchetto di misure si mira ai seguenti obiettivi:

- *il consumo finale annuo medio di energia pro capite* deve essere ridotto del 16 per cento entro il 2020 rispetto al 2000 (anno di riferimento) e del 43 per cento entro il 2035, il che corrisponde a un consumo finale di energia stimato di circa 152 TWh (549 PJ) nel 2035;
- *il consumo annuo medio di energia elettrica pro capite* deve essere ridotto del 3 per cento entro il 2020 rispetto al 2000 (anno di riferimento) e del 13 per cento entro il 2035, il che corrisponde a un consumo stimato di elettricità di 55 TWh (198 PJ) nel 2035;
- *la produzione annua media di elettricità ricavata dalle nuove energie rinnovabili* (escluse le centrali idroelettriche) nel 2020 deve essere almeno di 4,4 TWh e nel 2035 se possibile almeno di 14,5 TWh, il che corrisponde al 26 per cento del consumo stimato di elettricità nel 2035;
- nel 2035 *la produzione annua media di elettricità prodotta nelle centrali idroelettriche* deve essere almeno di 37,4 TWh, il che corrisponde al 65 per cento del consumo stimato di elettricità nel 2035.

Gli obiettivi concernenti il potenziamento della produzione di elettricità da energie rinnovabili nonché il consumo devono essere fissati nella legge sull'energia. Occorre inoltre prevedere misure legali nei seguenti settori:

- *efficienza energetica*: aumentare la tassa sul CO₂ a 84 franchi per tonnellata di CO₂ per intensificare l'efficienza energetica nel settore degli edifici e rafforzare il Programma Edifici; migliorare l'efficienza energetica nell'industria e nei servizi, nella mobilità e degli apparecchi elettrici nonché emanare

prescrizioni chiare per le imprese incaricate dell'approvvigionamento energetico;

- *energie rinnovabili*: ad es. aumentare il supplemento sui costi di trasporto delle reti ad alta tensione a un massimo di 2,3 centesimi per chilowattora di elettricità, ottimizzare i tassi di remunerazione, accelerare le procedure di autorizzazione;
- *centrali elettriche a combustibili fossili*: possibilità di esonerare parzialmente gli impianti di cogenerazione dalla tassa sul CO₂ sui combustibili utilizzati per la produzione di energia elettrica sempre che soddisfino determinate condizioni;
- *reti elettriche*: accelerare le procedure e introdurre sistemi di misurazione intelligenti (smart meters).

Questo pacchetto di misure sfrutta tutto il potenziale attualmente a disposizione della Svizzera con le tecnologie esistenti o prevedibili senza dover far capo a politiche o cooperazioni supplementari coordinate a livello internazionale.

2.3.3 Piani governativi: passaggio da un sistema di promozione a un sistema di incentivazione

La Strategia energetica 2050 prevede un riorientamento strategico della politica energetica dopo il 2020, in sintonia con gli sviluppi della politica climatica. Definiremo sufficientemente presto gli obiettivi in materia di politica climatica ed energetica tenendo conto dell'evoluzione internazionale e delle più recenti conoscenze scientifiche. Siamo convinti che gli obiettivi di riduzione delle emissioni di gas a effetto serra e del consumo di energia debbano essere perseguiti a lungo termine mediante misure concernenti i prezzi. Per questa ragione gli attuali sistemi di promozione delle energie rinnovabili (RIC) e dell'efficienza energetica (Programma Edifici, gare d'appalto concorrenziali, obiettivi di risparmio per le aziende elettriche) saranno progressivamente sostituiti dopo il 2021 da un sistema di incentivazione.

Rispetto a un sistema di promozione, un sistema di incentivazione mediante una tassa sull'energia presenta vantaggi che si manifestano perlopiù a medio e lungo termine. Innanzitutto, 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. Secondariamente, gli incentivi mediante i prezzi stimolano la costante ricerca degli strumenti migliori per ridurre le emissioni e il consumo di energia. Questi incentivi generano effetti dinamici sull'attività economica. L'onere fiscale supplementare derivante da una tassa energetica che pesa sulla popolazione dovrebbe essere compensato dal fatto che il ricavato della tassa sull'energia venga redistribuito nella stessa misura. Un'altra utilizzazione possibile consiste nell'abbassare le imposte e le tasse esistenti. Maggiore efficienza può essere ottenuta a seconda della maniera di redistribuire l'introito della tassa sull'energia o della scelta delle imposte e tasse ridotte a titolo di compensazione. Questa maggiore efficienza riduce il costo economico del conseguimento degli obiettivi energetici e climatici (cfr. n. 4.2.2).

Il sistema di incentivazione a cui puntiamo a lungo termine comporta due parti: il prelievo di una tassa sull'energia e l'utilizzazione dei proventi di questa tassa. Sono

attualmente in corso i necessari chiarimenti per determinare concretamente quali fonti energetiche (combustibili, carburanti, elettricità) debbano essere assoggettate alla tassa sull'energia. L'utilizzazione adeguata del suo ricavato implica la neutralità di questa tassa per le finanze federali: i poteri pubblici non devono cioè disporre di maggiori fondi di quanto non ne disporrebbero senza la tassa sull'energia. Globalmente l'onere per le economie domestiche e per le imprese non dovrebbe quindi aumentare. A tal fine i proventi della tassa sull'energia potrebbero essere redistribuiti alle economie domestiche e alle imprese e compensati inoltre mediante una riduzione delle imposte e delle tasse attuali. I proventi della tassa dovrebbero essere utilizzati in modo tale che le economie domestiche con redditi bassi non siano maggiormente penalizzate dalla tassa sull'energia rispetto alle economie domestiche con redditi alti. Durante la fase transitoria a partire dal 2021 le attività di promozione del primo pacchetto di misure della Strategia energetica 2050 saranno ridotte al minimo. Durante questo periodo una parte del ricavato della tassa sull'energia potrà ancora essere destinata a finanziare misure di promozione. Il passaggio deve avvenire in modo fluido e in tempi ragionevoli. In merito occorre accordare un'importanza particolare alla sicurezza della pianificazione delle economie domestiche e delle imprese e alla salvaguardia a lungo termine degli introiti della Confederazione. Stiamo esaminando l'introduzione di una base costituzionale esplicita per un sistema di incentivazione con una tassa globale sull'energia.

In stretta collaborazione con il DFAE, il DFI, il DFGP, il DATEC, il DEFR e alcune rappresentanze cantonali, il DFF ha esaminato diverse questioni e varianti pendenti connesse all'introduzione del previsto sistema di incentivazione (cfr. n. 4.4).¹⁵ Una prima consultazione su questo rapporto si concluderà il 15 dicembre 2013.

2.4 Principi di politica fiscale della Confederazione

La politica fiscale della Confederazione si basa sui seguenti principi: innanzitutto, l'equilibrio delle finanze federali deve essere costantemente garantito. Qualsiasi riforma fiscale, quindi, deve essere finanziariamente sopportabile. Secondariamente, le imposte devono essere eque, ossia essere moderate e rispettare il principio della capacità economica. In terzo luogo, il sistema fiscale deve essere il più efficiente possibile e influenzare il meno possibile le decisioni individuali e aziendali. In quarto luogo, deve essere semplice. Infine, un sistema fiscale attrattivo va a vantaggio dell'attrattiva della piazza Svizzera.

Per quanto concerne la presente iniziativa popolare, la questione dell'idoneità dell'oggetto fiscale è fondamentale per la politica fiscale. A livello di Confederazione il reddito (imposta federale diretta) e il consumo (IVA) costituiscono in primo luogo oggetti fiscali con un'ampia base di calcolo per garantire proventi costanti. L'ampia base di calcolo consente infatti di applicare aliquote moderate e diminuisce le possibilità di eludere l'imposta. Beni il cui consumo genera effetti esterni negativi, ossia i cui costi non possono essere assunti integralmente dai rispettivi responsabili, costituiscono oggetti fiscali supplementari. Le imposte speciali sul consumo di energia non rinnovabile, di tabacco e di alcol ne rappresentano alcuni esempi. Tutta-

¹⁵ Cfr. il rapporto del DFF del 2 set. 2013 concernente il «Passaggio dal sistema di promozione a un sistema di incentivazione / Varianti per un sistema di incentivazione nel settore dell'energia» (www.efd.admin.ch > Temi > Imposte > Sistema di incentivazione nel settore dell'energia).

via, gli incentivi fiscali rivestono unicamente un ruolo complementare nella costituzione dei proventi poiché il loro rendimento è ridotto a causa dell'esiguità della base di calcolo e diminuisce in funzione dell'effetto incentivante.

2.5 Importanza dell'IVA

L'IVA riveste un ruolo molto importante nella politica fiscale della Confederazione. Essa non è soltanto la principale fonte di introiti della Confederazione, ma diventa sempre più importante per finanziare le assicurazioni sociali. La sua quota parte alle entrate fiscali della Confederazione supera generalmente il 35 per cento (cfr. tabella 1). Anche nei Paesi membri dell'OCSE le imposte sui consumi generali o speciali (che fanno parte delle imposte indirette) costituiscono un'importante fonte di introiti, pari mediamente al 30 per cento dell'insieme degli introiti nell'OCSE.¹⁶ In materia di imposizione dei consumi, l'IVA è l'imposta più importante.

Tabella 1

Evoluzione dei proventi dell'IVA e delle entrate fiscali della Confederazione¹⁷

Anno	Proventi dell'IVA in milioni di franchi	Tasso di crescita rispetto all'anno prece- dente in percentuale	Entrate fiscali della Confederazione in milioni di franchi	Quota dell'IVA rispetto alle entrate fiscali della Confederazione in percentuale
2007	19 684	3,5	53 336	36,9
2008	20 512	4,2	58 752	34,9
2009	19 830	-3,3	55 890	35,5
2010	20 672	4,2	58 157	35,5
2011	21 642	4,7	58 996	36,7
2012	22 050	1,9	58 788	37,5

Lo scopo dell'IVA è l'imposizione del consumo finale non imprenditoriale sul territorio svizzero. Contribuenti non sono tuttavia i consumatori, bensì le imprese. Si parte comunque dal principio che le imprese trasferiscano l'IVA sulla propria clientela e non ne abbiano, quindi, a sopportarne l'onere.

La fornitura di prodotti e la prestazione di servizi da parte delle imprese sono soggette all'imposta. A seconda del genere di prestazione fornita si applicano l'aliquota normale dell'8 per cento, l'aliquota ridotta del 2,5 per cento e l'aliquota speciale del 3,8 per cento. L'applicazione dell'aliquota ridotta del 2,5 per cento ai beni di uso quotidiano è motivata da ragioni di politica sociale. L'aliquota ridotta si applica in particolare alla fornitura di derrate alimentari, di medicinali, di libri, di giornali, di riviste e di diversi prodotti per l'agricoltura (art. 25 cpv. 2 LIVA). L'aliquota speciale del 3,8 per cento per le prestazioni del settore alberghiero è stata introdotta per cinque anni a metà degli anni 90 per aiutare il settore alberghiero in un periodo difficile. Da allora quest'aliquota speciale è stata prorogata cinque volte, l'ultima

¹⁶ cfr. OCSE 2012

¹⁷ Crediti lordi, ossia entrate prima della deduzione delle perdite su debitori secondo il consuntivo. Il 1° gennaio 2011 l'aliquota dell'imposta è stata aumentata di 0,4 punti percentuali (finanziamento aggiuntivo dell'AI).

volta il 21 giugno 2013, fino alla fine del 2017. Per evitare il cumulo dell'imposta, il contribuente ha il diritto di dedurre, a titolo di imposta precedente, l'imposta che il suo fornitore gli ha fatturato.

Una parte delle prestazioni economiche è esclusa dal campo dell'IVA. Fra queste rientrano prestazioni sanitarie, formative, culturali, sportive, finanziarie e assicurative nonché prestazioni nell'ambito della vendita e della locazione di immobili di abitazione e di appartamenti (art. 21 LIVA). Un'impresa che fornisce prestazioni escluse dal campo dell'imposta non deve pagare l'IVA sulla sua cifra d'affari, ma non può neppure dedurre, a titolo di imposta precedente, l'imposta che i fornitori gli hanno fatturato.

2.5.1 Evoluzione delle entrate e delle destinazioni vincolate dell'IVA

A medio termine le entrate dell'IVA evolvono quasi parallelamente all'andamento dell'economia generale poiché la parte del reddito destinato al consumo subisce nel tempo una variazione minima (cfr. tabella 2). Il tasso di crescita ipotizzato del PIL nominale è perciò un indicatore appropriato per stimare le entrate dell'imposta sul valore aggiunto. Questa continuità o questa evoluzione relativamente ben prevedibile delle entrate costituisce un'altra ragione dell'importanza dell'IVA quale fonte di entrate della Confederazione.

Tabella 2

Evoluzione del PIL e delle entrate dell'IVA¹⁸

Anno	Tasso di crescita del PIL nominale rispetto all'anno precedente in percentuale	Tasso di crescita delle entrate dell'IVA rispetto all'anno precedente in percentuale	Entrate dell'IVA in percentuale del PIL
2007	6,4	1,8	3,57
2008	5,0	3,0	3,50
2009	-2,4	-1,0	3,55
2010	3,63	5,4	3,62
2011	2,2	1,1	3,58

Nel 2012, il 23 per cento delle entrate dell'IVA erano a destinazione vincolata. La tabella 3 offre una panoramica dell'importanza e dell'evoluzione di queste entrate a destinazione vincolata.

Un punto percentuale delle entrate dell'IVA è destinato all'AVS. Dal 1999 alla fine del 2012, 33,7 miliardi di franchi sono stati attribuiti all'AVS, coprendo mediamente il 7,4 per cento delle spese annuali di questa assicurazione sociale.

Dal 2001, 0,1 punto percentuale delle entrate dell'IVA è destinato al finanziamento dei progetti infrastrutturali del trasporto pubblico (FTP; art. 196 n. 3 cpv. 2 lett. e

¹⁸ Contrariamente alla tabella 1, la tabella 2 evidenzia crediti lordi depurati di frazioni strutturali (modifiche delle aliquote e della base di calcolo). Inoltre, le entrate dell'IVA sono presentate secondo il periodo e non dopo l'incasso da parte dell'AFC.

Cost.). In tale modo 3,5 miliardi di franchi provenienti dalle entrate dell'IVA sono confluiti complessivamente sino a fine 2012 nei trasporti pubblici.

Inoltre, il 5 per cento dei proventi dell'IVA senza destinazione vincolata serve a finanziare la riduzione dei premi dell'assicurazione malattie.

Infine, per garantire il finanziamento dell'AI le aliquote dell'IVA sono state aumentate di 0,4 punti percentuali dal 1° gennaio 2011 al 31 dicembre 2017.

Tabella 3

Evoluzione delle entrate dell'IVA¹⁹ a destinazione vincolata (in mio. di fr.)

Anno	Punto percentuale dell'IVA per l'AVS 83 % al fondo dell'AVS ²⁰	Punto percentuale dell'IVA per l'AVS 17 % alla Confederazione	Per mille dell'IVA per i grandi progetti ferroviari ²¹	0,4 punti percentuali per il finanziamento aggiuntivo dell'AI ²²	Riduzione dei premi dell'assicurazione malattie ²³	Risorse generali della Confederazione
2007	2 144	439	302	0	840	15 959
2008	2 235	458	315	0	875	16 629
2009	2 167	444	305	0	849	16 065
2010	2 257	462	318	0	884	16 751
2011	2 269	465	320	863	889	16 836
2012	2 288	469	309	1 103	896	16 985

2.5.2 Onere dell'IVA per le imprese

Lo scopo dell'IVA è l'imposizione del consumo finale non imprenditoriale sul territorio svizzero. Di regola le imprese assoggettate la trasferiscono quindi alla clientela. È tuttavia possibile che l'IVA gravi sulle attività imprenditoriali, come nel caso in cui l'onere fiscale provoca una contrazione della domanda e soltanto una parte dell'IVA può essere trasferita ai consumatori. Inoltre, a seconda dell'aliquota, l'IVA frena, come qualsiasi imposta, la propensione al consumo interno e può suscitare maggiori rivendicazioni salariali.

Le imprese sono gravate da una tassa occulta sugli investimenti e sull'acquisizione di altre prestazioni. Questa tassa occulta si forma principalmente in caso di prestazioni escluse dall'IVA. Dal momento che da queste prestazioni non può essere dedotta l'imposta precedente, la loro fornitura è gravata da una tassa occulta. Una tassa occulta si forma anche quando le prestazioni di per sé imponibili sono cofinan-

¹⁹ Cfr. nota 18.

²⁰ Art. 130 cpv. 3 Cost. in combinato disposto con l'art. 1 del decreto federale del 20 marzo 1998 sull'aumento delle aliquote dell'imposta sul valore aggiunto a favore dell'AVS/AI (RS 641.203).

²¹ Art. 196 n. 3 cpv. 2 lett. e Cost. in combinato disposto con la cifra I dell'ordinanza del 23 dicembre 1999 sull'aumento delle aliquote dell'imposta sul valore aggiunto per finanziare i grandi progetti ferroviari (RU 2000 1134).

²² Art. 196 n. 14. cpv. 2 Cost.

²³ Art. 130 cpv. 4 Cost.

ziate da sussidi; in questo caso, infatti, il beneficiario dei sussidi deve ridurre la deduzione dell'imposta precedente.

Secondo uno studio sulla situazione svizzera presentato nel 2007, i costi amministrativi del sistema attuale dell'IVA ammontano a 480 milioni di franchi all'anno²⁴. Questi costi comprendono le spese relative all'obbligo di informare, come l'allestimento e la presentazione del rendiconto dell'IVA, la fornitura di informazioni all'AFC, la fatturazione conforme alle esigenze dell'IVA, la richiesta di rimborso dell'imposta precedente e dello sgravio fiscale successivo nonché la notifica di informazioni nel quadro di controlli da parte dell'AFC. Questi costi tengono conto anche delle spese di formazione, di consultazione dei consulenti fiscali e dei processi decisionali.

2.5.3 Onere dell'IVA per le economie domestiche

Di regola, l'IVA grava le economie domestiche nella misura in cui utilizzano il reddito per spese di consumo. Per quanto riguarda l'IVA si parte dal presupposto che soltanto i consumatori (e non le imprese) sopportino l'onere dell'IVA. I risultati di studi empirici confermano nel complesso questa ipotesi.²⁵

Alcuni studi sugli effetti di distribuzione dell'IVA in Svizzera mostrano che questa imposta è regressiva in funzione dell'importo del reddito delle economie domestiche, ma che questa regressività è relativamente modesta.²⁶

Sulla base di un riepilogo delle indagini dell'UST sul budget delle economie domestiche dal 2006 al 2009, l'AFC ha calcolato l'onere dell'IVA sulle economie domestiche svizzere. La tabella 4 mostra l'onere dell'IVA sulle economie domestiche, in percentuale, per diverse classi di reddito. Non sono prese in considerazione le economie domestiche a reddito molto elevato. Emerge infatti che l'onere diminuisce proporzionalmente all'aumento del reddito. L'IVA svizzera ha quindi effetti leggermente regressivi sul reddito delle economie domestiche.

²⁴ Rambøll Management GmbH 2007, pag. 6 e n. 3.1.2.

²⁵ Cfr. a tale proposito la bibliografia in Morger 2011.

²⁶ Mottu 1997.

Onere dell'IVA sulle economie domestiche in percentuale del reddito lordo 2006–2009

Classi di reddito (in franchi al mese)	0 – 4699	4700 – 6799	6800 – 9099	9100 – 12 499	12 500 e oltre
Tutte le economie domestiche	4.84 %	4.04 %	3.80 %	3.56 %	3.30 %
Economie domestiche con una persona (senza pensionati)	4.90 %	3.62 %	3.34 %		3.07 %
Economie domestiche formate da una coppia senza figli		4.20 %	3.90 %	3.47 %	3.19 %
Economie domestiche formate da una coppia con un figlio		4.31 %	3.83 %	3.57 %	3.36 %
Economie domestiche formate da una coppia con 2 figli		4.02 %	3.78 %	3.73 %	3.43 %
Economie domestiche formate da pensionati	4.61 %	4.41 %	4.38 %		3.82 %

Economie domestiche formate da una persona sola e da pensionati: per l'esiguo numero di osservazioni, le classi di reddito «9 100 – 12 499» e «12 500 e oltre» sono state raggruppate. I calcoli non prendono in considerazione le uscite per l'IVA in materia di costruzione, acquisto e rinnovo di case e appartamenti.

2.5.4 Neutralità dell'IVA per il commercio estero

L'IVA è ampiamente neutra per il commercio estero poiché segue il principio del Paese di destinazione, secondo cui l'imposizione fiscale delle prestazioni avviene nel Paese nel quale sono consumate in base alle corrispondenti aliquote. Se determinate merci sono vendute all'estero o determinati servizi sono forniti all'estero, le cifre d'affari così realizzate non sono di regola soggette all'IVA svizzera ma a quella estera. L'imposta sulle prestazioni precedenti e sugli investimenti può essere dedotta. Questo tipo di prestazioni è quindi interamente esonerato dall'IVA. L'assoggettamento all'IVA svizzera delle importazioni e dei servizi forniti in Svizzera da imprese con sede all'estero controbilancia l'esonero delle esportazioni e dei servizi forniti all'estero. L'ammontare delle aliquote fiscali svizzere non incide quindi direttamente sulla competitività dei prezzi dell'economia svizzera. Potrebbero tuttavia verificarsi effetti indiretti se l'aumento del livello dei prezzi dovuto a un aumento dell'IVA inducesse rivendicazioni salariali ed eventualmente salari più elevati.

La neutralità dell'IVA per il commercio estero è invece ridotta per le prestazioni escluse dall'IVA in Svizzera. Se, da un lato, queste prestazioni non sono imponibili, dall'altro, non è nemmeno possibile dedurre l'imposta precedente. Se una prestazione esclusa dall'IVA, come nel caso di un servizio finanziario, è fornita a un acquirente all'estero, l'imposta precedente non deducibile è trasferita in modo occulto all'estero. Anche in questo caso si parla di tassa occulta.

3 Obiettivi e tenore dell'iniziativa

3.1 Obiettivi dell'iniziativa

Obiettivo dell'iniziativa è stimolare efficacemente l'impiego delle energie rinnovabili e l'efficienza del consumo energetico rendendoli economicamente vantaggiosi. Un consumo energetico responsabile e l'impiego di energie rinnovabili devono essere finanziariamente redditizi, mentre lo spreco energetico dovrà essere nettamente più costoso. Nel contempo l'iniziativa deve contribuire a ridurre le emissioni di CO₂ in Svizzera, nonché favorire e accelerare un abbandono del nucleare sopportabile per il clima. Gli autori dell'iniziativa intendono anche contrastare il cambiamento climatico e fornire un contributo in vista di una «società a 2000 W». Il rincaro delle energie non rinnovabili deve inoltre diminuire la dipendenza della Svizzera dalle importazioni di energia.

Gli autori dell'iniziativa sottolineano che essa rappresenta una svolta importante e innovatrice per la piazza economica e scientifica svizzera: il passaggio dell'economia svizzera a «cleantech» comporterà progressivamente vantaggi concorrenziali e favorirà la creazione di nuovi impieghi. Essa accelererà l'innovazione e l'impiego di nuove tecnologie nell'edilizia, nei processi industriali e nel traffico.

Inoltre, gli iniziativaisti perseguono uno sgravio delle imprese con la soppressione dell'IVA: l'onere amministrativo delle imprese, in particolare di quelle piccole e medie, per prelevare l'IVA diminuirebbe e l'imposizione dell'innovazione e della creazione di valore aggiunto (ritenuta insensata dagli autori dell'iniziativa) sarebbe abolita.

3.2 Tenore della normativa proposta

Il rincaro delle energie non rinnovabili costituisce l'elemento centrale dell'iniziativa. In base al nuovo articolo 130a Cost. proposto, la Confederazione può, secondo le argomentazioni dei Verdi liberali concernenti l'iniziativa popolare, prelevare un'imposta sulle fonti energetiche non rinnovabili come il petrolio, il gas naturale, il carbone e l'uranio. Le aliquote dell'imposta possono variare a seconda delle fonti energetiche. L'imposta è riscossa al momento dell'importazione o della produzione in Svizzera ed è calcolata per chilowattora d'energia primaria. L'imposta è rimborsata se l'energia è esportata. L'aliquota fiscale è stabilita in modo che i proventi dell'imposta corrispondano a una determinata percentuale del PIL.

L'iniziativa permette di imporre l'energia grigia e di prevedere eccezioni al prelevamento dell'intera imposta.

Al momento dell'introduzione dell'imposta sull'energia dovrebbe venir soppressa l'IVA. L'iniziativa prevede che alcune parti dei proventi dell'imposta possano essere destinate al finanziamento di determinati compiti della Confederazione, mentre il resto finirebbe nelle casse generali della Confederazione.

3.3 **Commento e interpretazione del testo dell'iniziativa**

3.3.1 **Riscossione di un'imposta sull'energia**

Con la nuova disposizione le fonti energetiche *non rinnovabili* come il petrolio, il gas naturale, il carbone o l'uranio sarebbero fiscalmente imponibili. Per contro, l'iniziativa non prevede l'imposizione delle fonti energetiche *rinnovabili* come i biocarburanti o la legna. L'imposta sarebbe riscossa dalle autorità doganali al momento dell'importazione della fonte energetica nel territorio doganale svizzero, che comprende il territorio svizzero e le enclavi doganali estere, ma senza le enclavi doganali svizzere, conformemente all'articolo 3 capoverso 2 della legge del 18 marzo 2005²⁷ sulle dogane (cfr. n. 4.3.2). La riscossione avverrebbe in maniera analoga a quella dell'imposta sugli oli minerali. A livello commerciale l'imposta sull'energia dovrebbe in seguito gravare almeno in parte sul prezzo della fonte energetica, per esempio la benzina o altri prodotti derivati dal petrolio.

L'imposta potrebbe anche essere riscossa sulla *produzione indigena di energia*. Attualmente, tuttavia, nessuna fonte energetica non rinnovabile è abbondantemente ottenuta in Svizzera: non vi si estrae né gas naturale, né petrolio, né carbon fossile e nemmeno lignite. Il prezzo della produzione di elettricità in Svizzera aumenterebbe tuttavia in funzione dell'imposta sull'importazione di gas naturale e di uranio che rincarerebbe il prezzo della corrente elettrica prodotta dagli impianti di cogenerazione forza-calore e dalle centrali nucleari. Se future centrali combinate a gas producessero maggiore elettricità in Svizzera, l'imposta sull'importazione di gas inciderebbe sul prezzo di questa elettricità. Per contro, la rimanente produzione di elettricità in Svizzera derivata dalla forza idraulica e da altre energie rinnovabili non sarebbe gravata direttamente dall'imposta sull'energia. L'imposta graverebbe tuttavia indirettamente sulle energie rinnovabili poiché rincarerebbe i beni e i servizi necessari alla produzione di elettricità.

Il testo dell'iniziativa implica l'imposizione delle *importazioni di elettricità* in Svizzera, oltre a quella delle fonti energetiche, se tale elettricità è stata prodotta da centrali nucleari, da centrali termiche a carbone, a gas o a petrolio. Per contro, l'importazione di elettricità prodotta a partire da fonti rinnovabili come la forza idraulica o il vento, sarebbe esonerata dall'imposta.

L'elaborazione, l'organizzazione e l'attuazione dell'imposta è affidata al legislatore. A questo proposito si dovrà tenere conto dell'attuale mancanza di informazioni e la difficile compatibilità con il diritto commerciale internazionale (cfr. n. 4.2.6).

L'imposta proposta può essere considerata un'imposta di consumo speciale a carattere incentivante: lo scopo principale dell'imposta sull'energia è di influenzare il comportamento dei consumatori, anche se non la si può considerare un'imposta d'incentivazione in senso stretto per via del suo obiettivo fiscale, che è quello di finanziare le prestazioni dello Stato.

3.3.2 Misure di attenuazione

Per l'onere supplementare che implicano, le imposte sull'energia possono costituire un grave svantaggio concorrenziale per le imprese che devono confrontarsi con la concorrenza internazionale e consumano molta energia o emettono notevoli quantità di gas a effetto serra. Per questa ragione sono previste misure di attenuazione delle imposte sull'energia al fine di preservare la competitività di queste imprese e impedirne la delocalizzazione. In ambito climatico impedire la delocalizzazione significa evitare che la riduzione delle emissioni indigene venga compensata da un aumento delle emissioni nei Paesi i cui criteri ambientali non corrispondono ai nostri e che in tal modo la protezione globale del clima venga minata.

L'articolo 130a Cost. proposto prevede due misure di attenuazione che possono essere adottate per evitare «distorsioni considerevoli della concorrenza» e semplificare la riscossione dell'imposta: da un lato, la legge può prevedere l'imposizione dell'energia grigia conformemente all'articolo 130a capoverso 2 Cost. Questo significa che i beni e i servizi importati in Svizzera sarebbero soggetti a imposta in occasione dell'importazione in funzione dell'energia grigia che contengono e/o delle emissioni di gas a effetto serra che hanno provocato. Per energia grigia si intende la quantità di energia necessaria a produrre, trasportare, immagazzinare, vendere ed eliminare un prodotto, considerando il consumo energetico dell'insieme dei processi di produzione applicati dal momento dell'estrazione della materia prima fino al prodotto finito.

Nel contempo le imposte sull'energia comprese in beni e servizi esportati sarebbero rimborsate ai produttori indigeni (art. 130a cpv. 1). In questo caso si tratterebbe di cosiddette misure di compensazione alla frontiera.

Conformemente all'articolo 130a capoverso 5 Cost., la legge può prevedere un'altra misura di attenuazione e definire le eccezioni al prelievo della totalità dell'imposta. Determinate imprese potrebbero quindi essere totalmente o parzialmente esonerate dall'imposta. Agevolazioni dell'imposta sull'energia a favore di imprese la cui produzione comporta un elevato consumo energetico o elevate emissioni di gas a effetto serra sono frequenti a livello internazionale.²⁸ Anche in Svizzera sono già oggi previste eccezioni sia per i supplementi previsti dall'articolo 15b LEn sia per la tassa sul CO₂ prelevata sui combustibili. L'iniziativa lascia al legislatore il compito di elaborare le misure di attenuazione

3.3.3 Soppressione dell'IVA

Dal testo dell'iniziativa si evince che l'onere fiscale supplementare per il consumo di energia deve essere compensato dalla soppressione dell'IVA: l'articolo 197 numero 9 (nuovo) Cost.²⁹ prevede infatti che l'attuale articolo 130 Cost. (imposta sul valore aggiunto) venga abrogato con l'entrata in vigore della legislazione d'esecuzione dell'articolo 130a Cost. (imposta sull'energia), al più tardi però cinque anni dopo l'accettazione dell'iniziativa popolare.

Per quanto riguarda l'aliquota dell'imposta sull'energia, il testo dell'iniziativa prevede che sia definita in funzione degli attuali proventi dell'IVA a cui dovrebbe

²⁸ cfr. IEEP 2013a, pag. 13 seg.

²⁹ cfr. nota 1

sostituirsi: secondo l'articolo 130a capoverso 3 Cost. l'aliquota dell'imposta deve essere stabilita in modo tale che il relativo gettito corrisponda a una determinata percentuale del PIL. Questa percentuale è definita nell'articolo 134 capoverso 2 (nuovo) Cost. in modo tale che il gettito dell'imposta sull'energia corrisponda al gettito medio dell'IVA dei cinque anni precedenti la soppressione della stessa. Non sono invece considerati i proventi dovuti all'innalzamento di 0,4 punti percentuali a favore dell'AI (finanziamento supplementare dell'AI) limitato sino alla fine del 2017. Conformemente alla quota parte media del gettito dell'IVA al PIL per il periodo 2007–2011, il gettito dell'imposta sull'energia dovrebbe raggiungere il 3,6 per cento del PIL. Se consideriamo il PIL del 2011, pari a 587 miliardi di franchi, ciò corrisponde a 21,1 miliardi di franchi (cfr. tabella 2 al n. 2.5.1). In seguito, l'aliquota dell'imposta sull'energia dovrebbe essere costantemente adeguata così che il suo gettito evolva parallelamente al PIL. Questa disposizione non precisa in che modo si debba determinare l'ammontare delle aliquote dell'imposta per le diverse fonti energetiche (cfr. n. 4.2.1).

Per quanto concerne l'utilizzazione del gettito dell'imposta sull'energia, l'iniziativa popolare propone di riprendere le attuali quote dell'IVA a destinazione vincolata (cfr. n. 2.5.1), *senza* tuttavia considerare l'innalzamento, limitato al 2017, di 0,4 punti percentuali a favore dell'AI. Conformemente al nuovo articolo 130a capoverso 6 Cost., il 13,1 per cento al massimo del gettito dell'imposta può essere destinato al finanziamento dell'AVS. Questa somma corrisponde al gettito di un punto percentuale dell'IVA attualmente destinato all'AVS (art. 130 cpv. 3 Cost.). Inoltre, come attualmente, il 5 per cento del gettito non vincolato dell'IVA deve essere destinato al finanziamento della riduzione dei premi dell'assicurazione malattie (art. 130a cpv. 7 Cost.). Dal 2001 il gettito di 0,1 punti percentuali dell'IVA è destinato al finanziamento dei grandi progetti ferroviari (art. 196 n. 3 cpv. 2 lett. e Cost.); l'iniziativa prevede che il nostro Collegio possa destinarvi l'1,5 per cento del gettito dell'imposta sull'energia. Essa non prevede per contro una quota del gettito dell'imposta sull'energia a favore dell'assicurazione per l'invalidità. Dato che l'imposta sull'energia non sarà interamente introdotta prima della scadenza dell'aumento dell'IVA a favore dell'AI (31 dicembre 2017), l'iniziativa prevede unicamente che la disposizione interessata (art. 196 n. 14 cpv. 2 Cost.) sia abrogata.

4 Valutazione dell'iniziativa

4.1 Valutazione delle richieste dell'iniziativa

Il nostro Collegio condivide l'orientamento dell'iniziativa di introdurre incentivi fiscali per conseguire gli obiettivi della politica climatica ed energetica. Adottando la Strategia energetica 2050 e prevedendo di passare progressivamente a un sistema di incentivi, perseguiamo gli stessi obiettivi dell'iniziativa. Riteniamo tuttavia inadeguata la strada proposta dall'iniziativa per conseguirli. La soppressione dell'IVA, in particolare, è contraria ai principi della politica fiscale della Confederazione che riserva un posto particolare a questa imposta. Siamo inoltre del parere che non sia auspicabile, nel sistema di incentivi previsto, stabilire l'importo dell'imposta sull'energia in funzione dei proventi dell'IVA. In caso di sostituzione dell'IVA con un'imposta sull'energia, le imprese e le economie domestiche a basso reddito sarebbero maggiormente penalizzate rispetto a oggi poiché il finanziamento dei bilanci

pubblici imporrebbe il prelievo di imposte sull'energia molto elevate. L'attuazione del progetto proposto implicherebbe inoltre grosse difficoltà.

4.2 Ripercussioni in caso di approvazione dell'iniziativa

4.2.1 Determinazione dell'aliquota fiscale e relative ripercussioni energetiche

Determinazione dell'aliquota dell'imposta

L'iniziativa prevede di stabilire l'aliquota dell'imposta, calcolata per chilowattora d'energia primaria, in modo tale che il gettito fiscale corrisponda a una determinata percentuale del prodotto interno lordo, corrispondente a sua volta al gettito medio dell'IVA nei cinque anni precedenti la sua soppressione. L'importo dell'imposta sull'energia è così calcolato esclusivamente sul gettito dell'IVA e non in funzione degli obiettivi energetici climatici della Svizzera. Se paragonata alla base di calcolo dell'IVA, quella di un'imposta sull'energia è molto ridotta, così che occorrerebbe sottoporre i combustibili e i carburanti fossili, ma anche i combustibili delle centrali nucleari (e le eventuali importazioni di corrente non rinnovabile) ad aliquote molto elevate. Vista l'intenzione politica di diminuire il ricorso alle energie fossili, queste aliquote dovrebbero essere costantemente aumentate.

Nel 2011 i proventi federali dell'imposta sugli oli minerali (compreso il supplemento sugli oli minerali) e gli incentivi fiscali hanno raggiunto i 7,2 miliardi di franchi circa. Con circa 21,6 miliardi di franchi, il gettito dell'IVA era praticamente tre volte più elevato.

Gli effetti potenziali di una riorganizzazione così radicale del sistema fiscale sono stati oggetto di valutazioni approssimative (Ecoplan 2013). I risultati rivelano che in caso di accettazione dell'iniziativa e tenuto conto delle reazioni sul mercato dell'elettricità nonché della domanda di energia, per ottenere il gettito necessario occorrerebbe aumentare drasticamente l'aliquota dell'imposta. Per soddisfare le necessità reali di finanziamento stimate a 23,24 miliardi di franchi circa nel 2020, l'imposta sull'energia dovrebbe ammontare a circa 33 centesimi per chilowattora o a circa 3,3 franchi per litro di olio da riscaldamento nonché a circa 3 franchi per litro di benzina (Ecoplan 2013). L'effettivo fabbisogno di finanziamento e quindi l'imposta sull'energia dovrebbero tuttavia risultare ancora più elevati nel 2020. Secondo le stime dell'AFC, nel 2020 l'IVA dovrebbe generare fra i 25 e i 26 miliardi di franchi.

L'elevato importo dell'imposta energetica che ne deriverebbe raggiungerebbe livelli così elevati poiché il fatto di sottoporre il combustibile nucleare all'imposta sull'energia aumenterebbe i costi di produzione delle centrali nucleari a tal punto (di circa 33 ct./kWh) che tutte quante sarebbero rapidamente chiuse perché impossibilitate a restare concorrenziali. Le stime inoltre non prendono in considerazione le tasse che l'iniziativa prevede di riscuotere sull'energia grigia importata (cfr. n. 4.2.6 e 4.3.3). Le aliquote dell'imposta dovrebbero in seguito ancora essere aumentate in una misura difficilmente prevedibile, perché la diminuzione dell'uso delle energie fossili ridurrebbe il sostrato fiscale.

Conseguenze sulle emissioni di CO₂ e sull'efficienza energetica

L'elevata imposta sull'energia susciterebbe vive reazioni sia per quanto riguarda la produzione sia per quanto riguarda il consumo energetico. I produttori farebbero verosimilmente ricorso a tecnologie che attualmente non applicano ancora su larga scala e che provocherebbero una forte riduzione delle emissioni di CO₂. D'altro canto, le imposte relativamente elevate potrebbero stimolare i consumatori a investire maggiormente in misure di efficienza energetica. L'attuazione dell'iniziativa provocherebbe così una rapida sostituzione dei vettori energetici fossili con tecnologie nei settori delle energie rinnovabili e dell'efficienza energetica, generando di conseguenza una notevole «decarbonizzazione». L'imposta sull'energia proposta dall'iniziativa permetterebbe probabilmente di conseguire l'attuale obiettivo a lungo termine di ridurre le emissioni di CO₂ a 1-1,5 tonnellate per abitante entro il 2050. Secondo i calcoli delle prospettive energetiche questo obiettivo potrebbe addirittura essere superato.

4.2.2 Riperussioni sull'insieme dell'economia

Compendio

L'iniziativa si prefigge di sostituire integralmente e in pochi anni l'IVA con un'imposta molto elevata sull'energia. Questo modo di procedere graverebbe pesantemente sull'economia generando effetti di redistribuzione indesiderati.

L'imposta sull'energia provocherebbe un consistente aumento dei prezzi dell'energia fossile e dell'elettricità prodotta dalle centrali nucleari. Dato che la domanda privilegierebbe quindi le energie rinnovabili, anche queste ultime potrebbero subire a corto termine un sensibile rincaro con conseguenze negative sui costi di produzione. Se paragonata all'attuale IVA, un'imposta sull'energia rappresenterebbe un onere che varierebbe molto a seconda dell'impresa e del settore di attività. Senza adeguate deroghe, le imprese a forte consumo energetico soggette alla concorrenza internazionale sarebbero particolarmente svantaggiate nei confronti delle imprese estere.

Inoltre, la veloce introduzione di una simile imposta sull'energia modificherebbe rapidamente e sensibilmente i relativi prezzi, provocando turbolenze economiche a corto e a medio termine.

La soppressione dell'IVA provocherebbe una riduzione dei prezzi dei beni e dei servizi in Svizzera a tutto vantaggio, innanzitutto, dei consumatori. L'atteso onere supplementare che l'imposta sull'energia imporrebbe all'economia sarebbe in tal modo più elevato degli importi risparmiati con la soppressione dell'IVA.

L'accettazione dell'iniziativa avrebbe inoltre effetti indesiderabili sulla ripartizione dei redditi. Se una tassa sull'energia dovesse sostituire l'IVA, le economie domestiche con un reddito basso dovrebbero sopportare un onere sproporzionato.

Conseguenze economiche per le imprese e per le economie domestiche

L'introduzione della nuova imposta sull'energia genererebbe fondamentalmente lo stesso gettito fiscale dell'IVA, gravando essenzialmente le imprese e le economie domestiche che utilizzano abbondantemente le energie fossili. Un'imposta sull'energia comporterebbe un aggravio delle imprese, perché l'onere fiscale che graverebbe i mercati soggetti alla concorrenza internazionale (sia in Svizzera sia quelli di espor-

tazione) non potrebbe essere trasferito ai prezzi di vendita. Anche se l'iniziativa popolare prevede che la legge possa introdurre un'imposta sull'energia grigia all'importazione e una restituzione dell'imposta all'esportazione, la Svizzera non sarebbe attualmente in grado di applicarle senza violare i propri obblighi internazionali (OMC ecc.; cfr. n. 4.2.6 e 4.3) e comunque a un costo amministrativo enorme. Le imprese svizzere sarebbero così svantaggiate nei confronti delle imprese estere.

Ci si potrebbe fondamentalmente aspettare che l'imposta sull'energia aumenti nettamente l'onere fiscale medio delle imprese. L'onere per le imprese dovuto all'imposta sull'energia dipende dalla quantità di energia necessaria alla produzione e dalle emissioni di gas a effetto serra, nonché dalla presenza dell'impresa sul mercato internazionale e dall'impostazione del sistema delle deroghe (Ecoplan 2012). La cerchia delle imprese o dei settori soggetti a deroga dovrebbe essere molto ristretta per non vanificare l'effetto incentivante dell'imposta sull'energia. Più il sistema delle deroghe è generoso e maggiore sarà l'onere per le imprese e le economie domestiche non esonerate.

I costi che le imprese dovrebbero sopportare per il pagamento dell'imposta diminuirebbero certamente e potrebbero essere considerati piuttosto bassi, dato che, analogamente a quanto avviene già per l'imposta sugli oli minerali, l'imposta sull'energia può essere riscossa a costi minimi. Se tuttavia l'energia grigia dovesse essere tassata all'importazione e all'esportazione, come misura generale di compensazione alla frontiera, sarebbe necessario coinvolgere i fornitori ed eventualmente i destinatari dei beni, con oneri amministrativi supplementari non indifferenti per le imprese.

Conseguenze per il settore energetico

L'imposta sull'energia comporterebbe un forte aumento dei prezzi dell'energia fossile e dell'uranio destinati alla produzione di elettricità nelle centrali nucleari. I prezzi dell'energia per le imprese e le economie domestiche aumenterebbero quindi in modo corrispondente all'imposta sull'energia. Ne conseguirebbe un aumento dell'offerta di energie rinnovabili mentre le imprese e le economie domestiche ridurrebbero il loro consumo di energia in particolare grazie a misure più incisive in materia di efficienza energetica.

È impossibile quantificare in modo preciso i costi supplementari nel settore energetico per le energie rinnovabili e per le misure di efficienza, nonché le minori spese dovute alla diminuzione del consumo energetico. I risultati delle prospettive energetiche calcolate nell'ambito della Strategia energetica 2050 possono tuttavia fornire alcuni indizi. Secondo gli scenari prospettati si può supporre che i costi supplementari delle energie rinnovabili e delle misure di efficienza supplementari siano nettamente più elevati degli importi risparmiati grazie alle misure di efficienza energetica. Secondo lo scenario che considera le energie rinnovabili e i risparmi di energia più importanti, i costi supplementari netti ammontano a 1,1–2,1 milioni di franchi all'anno a seconda del momento.³⁰ Se l'iniziativa fosse attuata, occorrerebbe attendersi conseguenze più importanti nel settore energetico e costi di riflesso più elevati rispetto allo scenario corrispondente delle prospettive energetiche.

³⁰ cfr. Prognos AG 2012, tabelle 5–26 pag. 192.

Ripercussioni sulla crescita, sull'impiego e sul benessere

La sostituzione dell'IVA con un'imposta sull'energia implica una riorganizzazione profonda del sistema fiscale che avrebbe prevalentemente effetti negativi sull'economia: l'organizzazione del sistema fiscale, segnatamente la ponderazione delle singole imposte (struttura fiscale), esercita un'influsso sulla crescita, sull'impiego e sul benessere generale. È possibile migliorare l'efficienza del sistema fiscale riducendo le imposte che provocano una distorsione, quelle cioè che inducono cambiamenti di comportamento e ostacolano le attività economiche. In caso di soppressione dell'IVA questo sarebbe possibile tuttavia soltanto in misura molto limitata. Grazie alla sua ampia base di calcolo e al fatto che essa grava il consumo in modo più o meno proporzionale, l'IVA influisce in misura minore sul comportamento rispetto ad altre imposte dirette come l'imposta sul reddito o l'imposta sugli utili.³¹

Lo studio di Ecoplan (2012) incentrato sulle conseguenze per l'economia generale di una riforma fiscale ecologica tiene conto degli effetti di una riorganizzazione del sistema delle imposte e delle tasse. Le analisi effettuate in margine allo scenario «Nuova politica energetica» (NPE), elaborato nel quadro delle prospettive energetiche 2050, forniscono indicazioni sulle conseguenze che produrrebbe l'accettazione dell'iniziativa. Lo scenario mostra le riduzioni delle emissioni di CO₂ a cui la Svizzera dovrebbe mirare qualora l'obiettivo di limitare il surriscaldamento climatico a 2 gradi dovesse imporsi nell'ambito della politica climatica internazionale. Secondo lo studio, un'imposta sull'energia il cui gettito sarebbe compensato da una riduzione (proporzionale) dell'IVA eserciterebbe nel 2050 un influsso leggermente negativo sul PIL (-0,3 %), sull'impiego (-0,1 %) e sul benessere (-0,73 %). Rileviamo tuttavia che alcune differenze separano lo scenario NPE dall'iniziativa. Quest'ultima prevede infatti di sostituire *interamente* l'IVA con un'imposta sull'energia, le cui aliquote andrebbero fissate a un livello nettamente più elevato per generare circa il 60 per cento in più di gettito rispetto allo scenario considerato. L'iniziativa avrebbe in tal modo conseguenze (negative) più marcate sull'economia nazionale rispetto allo scenario NPE. I tempi di attuazione molto stretti (cinque anni) richiesti dagli autori dell'iniziativa (art. 197 n. 9 Cost.) accrescerebbero l'impatto negativo sulla congiuntura economica: per sostituire l'IVA occorrerebbe prelevare entro pochi anni un'imposta sull'energia con un gettito di 25–26 miliardi di franchi, obbligando a introdurre rapidamente aliquote molto elevate. Una modifica così rapida e radicale dei relativi prezzi provocherebbe certamente turbolenze economiche.

D'altro canto i calcoli di Ecoplan non considerano misure di compensazione alla frontiera, poiché occorre presumere che esse non sono attuabili. Misure commerciali basate sulle cosiddette energie grigie o sulle emissioni grigie sono inoltre fortemente contestate a livello internazionale, in particolare al di fuori dell'Europa. Non possiamo escludere che l'introduzione di simili misure possa deteriorare il clima della politica commerciale svizzera, peggiorando le condizioni di accesso ai mercati esteri per gli esportatori svizzeri. Infine, i calcoli dello scenario NPE si basano su un'evoluzione positiva della politica climatica internazionale, ossia su un aumento dei prezzi globali delle emissioni di CO₂. Attualmente una tale evoluzione appare tuttavia incerta.

³¹ OCSE 2008; Ebrill 2001.

In linea di principio un'imposta sull'energia è in grado di stimolare l'economia, poiché una modifica dei relativi prezzi può accrescere il rendimento degli investimenti fatti nelle nuove tecnologie volte a risparmiare energia o a ridurre le emissioni. Nel settore energetico possono così svilupparsi nuovi mercati o nuovi modelli aziendali. È tuttavia estremamente difficile estrapolare un modello a partire da questi impulsi economici. Le esperienze all'estero mostrano che una maggiore imposizione dell'energia può favorire l'innovazione e la competitività.³² In Svizzera, un'imposta sull'energia con un'aliquota appropriata avrebbe lo stesso effetto, per lo meno a medio e lungo termine. Per sostituire l'IVA, l'imposta sull'energia prevista dall'iniziativa dovrebbe tuttavia raggiungere rapidamente aliquote molto elevate. Ma questo cambiamento rapido del contesto economico rischia di provocare notevoli turbolenze con la conseguente soppressione di un gran numero di impieghi.

Conseguenze sociopolitiche negative per le economie domestiche

Le imposte sull'energia hanno effetti regressivi: gravano maggiormente sulle economie domestiche con un reddito basso rispetto a quelle con un reddito elevato, poiché le prime riservano generalmente una parte più consistente delle loro disponibilità economiche ai prodotti energetici. In Svizzera, anche l'IVA ha un effetto regressivo sul reddito delle economie domestiche, ma soltanto lieve (cfr. n. 2.5.3).

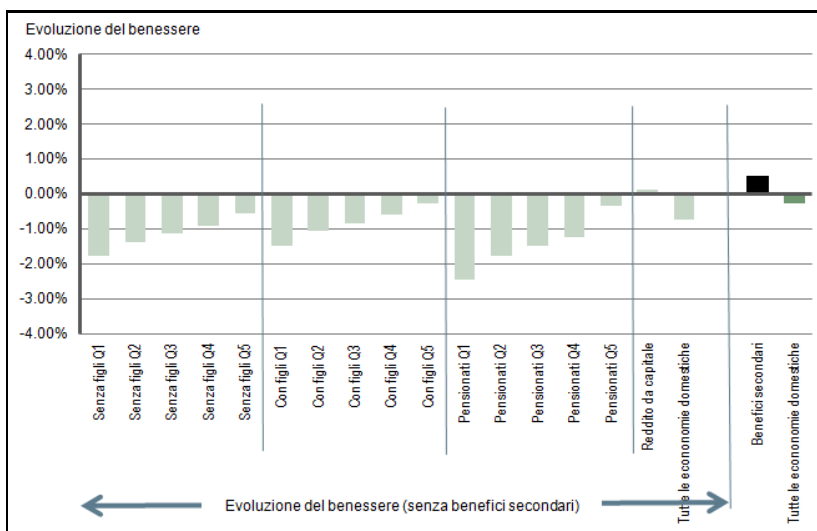
Lo studio di Ecoplan (2012) relativo alle conseguenze macroeconomiche di un'imposta sull'energia elabora modelli sugli effetti di diverse varianti di redistribuzione considerando l'evoluzione del benessere di 15 gruppi di economie domestiche (formate da persone con attività lucrativa con o senza figli, da pensionati ecc.) con redditi diversi. Secondo l'analisi, l'evoluzione del benessere è il risultato di diversi effetti parziali: le tasse sul CO₂ e sull'elettricità e la loro redistribuzione, il rincaro dei beni di consumo e le perdite di salario e di reddito di capitale. I calcoli considerano anche una parte dei benefici e costi cosiddetti secondari, come il miglioramento della qualità dell'aria, la diminuzione dei danni alla salute, del rumore e del numero di incidenti. In questo ambito, il benessere evidenzia meglio l'evoluzione di questi benefici per determinati gruppi di economie domestiche rispetto al solo reddito.

In queste indagini è stata esaminata la variante che prevede una riduzione dell'IVA. Se lo scenario NPE permette di farsi un'idea approssimativa delle conseguenze dell'iniziativa popolare sulla ripartizione del benessere fra le economie domestiche, la comparabilità rimane tuttavia limitata per via delle aliquote fiscali più basse.

La figura 1 illustra l'evoluzione percentuale del benessere di diversi gruppi di economie domestiche. In essa si evidenzia che, con lo scenario NPE, l'introduzione di un'imposta sull'energia penalizza maggiormente le economie domestiche con un reddito basso rispetto a quelle con un reddito elevato quando questa imposta è compensata da una riduzione dell'IVA. In altre parole, queste economie domestiche subiscono una perdita di benessere più grande. Questa constatazione vale sia per le famiglie con o senza figli sia per i pensionati. Questo significa che la variante caratterizzata da una diminuzione dell'IVA per redistribuire l'imposta sull'energia comporta in generale un effetto chiaramente regressivo. Questo risultato si spiega con il fatto che l'IVA penalizza le economie domestiche di condizioni modeste in modo minore rispetto all'imposta sull'energia.

³² INFRAS 2007; European Environmental Agency 2011.

Effetto di una tassa sull'energia ridistribuita sotto forma di riduzione dell'IVA nello scenario «Nuova politica energetica» (NPE)



Fonte: Ecoplan (2013)

Commento: la classificazione va dalle economie domestiche con redditi bassi a quelle con redditi elevati, ed è suddivisa per economie domestiche senza figli, per quelle con figli e per pensionati (1° quintile – 5° quintile). È stato aggiunto un altro tipo di economia domestica che percepisce redditi del capitale che non possono essere assegnati alle economie domestiche formate da persone che esercitano un'attività lucrativa o da pensionati.

Quanto più elevata è l'imposta sull'energia e bassa l'IVA, tanto più l'effetto della redistribuzione diventa regressivo. La sostituzione integrale dell'IVA con un'imposta sull'energia farebbe gravare un onere sproporzionato sulle economie domestiche di condizioni modeste.

Altre conseguenze economiche

L'accettazione dell'iniziativa provocherebbe un forte rialzo dei prezzi dei carburanti in Svizzera. In mancanza di un analogo rincaro all'estero, ci possiamo aspettare che i residenti in Svizzera inizino a praticare il «turismo del pieno» nei Paesi vicini. Inoltre anche gli acquisti all'estero diverrebbero maggiormente attrattivi. Queste considerazioni valgono in particolare per la popolazione delle regioni di frontiera. L'incremento del «turismo della spesa» sarebbe alimentato dal rincaro dei beni e dei servizi per ottenere i quali occorre parecchia energia, sempre che il prezzo dei prodotti analoghi all'estero resti invariato. I consumatori inoltre potrebbero ottenere il rimborso dell'IVA straniera senza dover pagare l'IVA in occasione dell'importazione di un bene in Svizzera. Il prelievo diretto dell'imposta sull'energia in occasione dell'importazione di beni a uso personale e l'imposizione dell'energia grigia contribuirebbero sicuramente a limitare il turismo della spesa, ma l'imposizione dell'energia grigia si scontra attualmente contro ostacoli praticamente insormontabili (cfr. n. 4.2.6). Per combattere questo tipo di turismo, occorrerebbe anche prelevare

l'imposta sul carburante contenuto nei serbatoi dei veicoli obbligando l'AFD a impiegare ingenti mezzi amministrativi.

4.2.3 Conseguenze per la Confederazione

Conseguenze finanziarie

L'IVA costituisce la principale fonte di introiti a disposizione della Confederazione per finanziare i propri compiti e fornisce inoltre un contributo sostanziale e sempre più importante al finanziamento delle assicurazioni sociali. L'imposta sull'energia proposta sarebbe fissata in rapporto ai proventi attuali dell'IVA. In forza di questo legame esplicito con l'obiettivo degli introiti fiscali e della ripresa sostanziale delle norme sulla destinazione vincolata dei contributi di finanziamento, la proposta implica la neutralità fiscale e della quota parte dello Stato (cfr. n. 3.3 e 4.2.4). L'iniziativa persegue quindi fondamentalmente il mantenimento del sostrato fiscale della Confederazione. Per due ragioni, esposte qui di seguito, ci chiediamo in che misura questo obiettivo sia perseguibile.

Innanzitutto, la base fiscale di un'imposta sull'energia è estremamente limitata se confrontata con quella dell'IVA. Per questa ragione i carburanti fossili e l'uranio necessario alla produzione di elettricità nelle centrali nucleari (nonché le eventuali importazioni di corrente elettrica non rinnovabile) dovrebbero essere soggetti ad aliquote molto elevate (cfr. n. 4.2.1). L'applicabilità di simili elevate aliquote appare tuttavia discutibile.

In secondo luogo, la neutralità in materia di finanze pubbliche è sicuramente rispettata durante la fase di transizione, ma, in seguito, occorrerebbe adeguare costantemente l'aliquota dell'imposta sull'energia prodotta da fonti non rinnovabili in modo tale che i proventi evolvano allo stesso ritmo del PIL. Non appena l'effetto incentivante si facesse sentire e le economie domestiche e le aziende consumassero meno energia non rinnovabile, occorrerebbe nuovamente aumentare (fortemente) l'aliquota fiscale per assicurare alla Confederazione le risorse fiscali di cui ha bisogno. Nella misura in cui le possibilità economicamente convenienti di cui dispongono le economie domestiche e le aziende per ridurre il loro consumo di energia non rinnovabile diminuiscono con il passare del tempo, eventuali adeguamenti supplementari potrebbero diventare molto costosi per le imprese e l'economia nazionale, con possibili conseguenze negative anche sugli introiti fiscali. Inoltre si possono facilmente immaginare le difficoltà legate a un frequente aumento delle aliquote fiscali (cfr. n. 4.2.6). Indirettamente, le misure di incentivazione influirebbero anche sull'attuale sostrato fiscale. Segnaliamo in particolare l'esempio delle imposte sugli oli minerali che rappresentano lo strumento principale di finanziamento delle infrastrutture stradali: se la nuova imposta sull'energia dovesse provocare una riduzione del consumo di carburante, anche il sostrato finanziario a favore delle infrastrutture stradali ne risentirebbe. Qualora inoltre anche il traffico pesante dovesse regredire a causa dell'effetto incentivante, le entrate garantite dalla tassa sul traffico pesante commisurata alle prestazioni diminuirebbero di conseguenza riducendo nel contempo il contributo al finanziamento dei grandi progetti ferroviari. Contrariamente al nostro sistema di incentivazione (cfr. n. 2.3.3), gli autori dell'iniziativa non propongono nessuna misura per compensare queste perdite.

L'accettazione dell'iniziativa avrebbe infine anche alcune conseguenze sulla Confederazione in veste di contribuente: in caso di abolizione dell'IVA gli acquisti di beni e servizi della Confederazione non sarebbero più soggetti all'IVA e la cassa federale sarebbe sgravata, per quanto riguarda le spese, dell'imposta occulta (quest'ultima ammonterebbe a 550 milioni di franchi nel 2010 secondo l'AFC). D'altro canto, i suddetti acquisti sarebbero assoggettati all'imposta sull'energia. Non è ancora dato di sapere se la differenza fra le due imposte sarebbe positiva o negativa.

Ripercussioni sull'effettivo del personale

L'abolizione dell'IVA comporterebbe la soppressione della Divisione principale dell'imposta sul valore aggiunto dell'AFC. Questa conseguenza non sarebbe tuttavia simultanea all'abolizione definitiva dell'imposta, ma si manifesterebbe con un certo ritardo e in modo scaglionato. In effetti, occorrerebbe ancora controllare i conteggi dell'ultimo periodo fiscale e garantire l'incasso delle imposte. Inoltre, per un certo tempo occorrerebbe ancora effettuare eventuali controlli sul posto ed eventualmente avviare procedure giudiziarie fiscali e procedimenti penali. Per stabilire quanto tempo potrebbe durare questo periodo transitorio è opportuno fare riferimento alle esperienze maturate con l'abolizione dell'imposta sulla cifra d'affari nel 1994: alla fine del 2012 alcuni crediti erano ancora in sofferenza per un importo totale di circa 530 000 franchi.

La Divisione principale dell'imposta sul valore aggiunto comprende attualmente 580 posti a tempo pieno (situazione a giugno 2013), occupati da 631 persone. I costi globali per il personale ammontano a circa 96 milioni di franchi l'anno. Inoltre, anche alcuni posti negli stati maggiore dell'AFC sarebbero interessati dal cambiamento.

La riscossione e il rimborso dell'imposta sull'energia sarebbe verosimilmente di competenza dell'AFD, che dovrebbe fare i conti con un aumento medio dell'onere. In caso di imposizione dell'energia grigia, l'onere supplementare che l'AFD dovrebbe sopportare sarebbe per contro molto più importante. L'onere supplementare sarebbe tuttavia quantificabile soltanto quando sarebbero note le caratteristiche concrete dell'imposta sull'energia. Nel complesso, dalla sostituzione dell'IVA con un'imposta sull'energia ci si può attendere una diminuzione dell'onere per quanto riguarda il personale.

Fino a quando l'IVA sarebbe integralmente sostituita dall'imposta sull'energia, la Confederazione dovrebbe sobbarcarsi, nel corso di una fase transitoria, le spese dettate dalla riscossione non soltanto dell'IVA ma anche dell'imposta sull'energia.

4.2.4 Ripercussioni sulle assicurazioni sociali

Dal 1999 un punto percentuale dell'IVA prelevata è destinato all'AVS. Conformemente al diritto vigente, l'83 per cento di questa quota parte alimenta direttamente il fondo di compensazione dell'AVS, mentre il rimanente 17 per cento è destinato alle riserve della Confederazione affinché quest'ultima possa finanziare la sua parte delle spese dell'AVS. Nel 2012 gli introiti diretti dell'AVS provenienti dall'IVA sono ammontati a 2,3 miliardi di franchi (6 % degli introiti dell'AVS). Nel quadro dello sgravio finanziario dell'AI, nel 2008 il Parlamento ha deciso di aumentare l'IVA di 0,4 punti percentuali a favore dell'AI per gli anni 2011–2017. Nel 2012 questo contributo finanziario è ammontato a circa 1,1 miliardi di franchi (11 % degli introiti

dell'AI). Dato che questo finanziamento supplementare termina nel 2017, la seguente argomentazione si concentra sull'AVS.

Secondo il testo dell'iniziativa, se, a causa dell'evolversi della piramide delle età, il finanziamento dell'assicurazione vecchiaia, superstiti e invalidità non fosse più garantito, il 13,1 per cento al massimo dei proventi dell'imposta sull'energia potrebbe essere destinato a tale scopo. Per la stabilità finanziaria dell'AVS, in caso di accettazione dell'iniziativa è tuttavia fondamentale che l'introito sia identico a quello garantito con il diritto vigente. Non appena l'effetto incentivante della nuova imposta si facesse sentire nei termini sperati e le economie domestiche e le aziende consumassero meno energia non rinnovabile, occorrerebbe aumentare sensibilmente le aliquote della nuova imposta. La questione di fondo sulla stabilità delle entrate dell'imposta sull'energia si pone quindi anche in rapporto all'AVS, dato che il finanziamento di questa assicurazione sarebbe vieppiù compromesso.

Le nostre proposte per attuare la riforma della previdenza per la vecchiaia 2020 prevedono fra l'altro il finanziamento supplementare dell'AVS mediante un innalzamento dell'IVA. L'attuazione di questi piani mediante l'iniziativa sull'energia proposta dagli autori dell'iniziativa necessiterebbe di una modifica del nuovo articolo costituzionale sull'imposta energetica (aumento dell'importo massimo previsto per le assicurazioni sociali) e comporterebbe un ulteriore aumento dell'imposta sull'energia per finanziare l'AVS. In alternativa occorrerebbe trovare altre fonti di finanziamento per l'AVS (contributi salariali) o ricorrere a misure concernenti le prestazioni, contraddicendo però la nostra politica in materia di riforma della previdenza per la vecchiaia.

4.2.5 Ripercussioni per Cantoni e Comuni

Sia l'IVA sia la prospettata imposta sull'energia sono imposte federali alle quali Cantoni e Comuni non hanno diritto. Pertanto le entrate fiscali di Cantoni e Comuni restano fondamentalmente invariate. Essi sono tuttavia interessati da queste due imposte in veste di consumatori. Da un lato, grazie all'abolizione dell'IVA (tassa occulta) i Cantoni e i Comuni risparmierebbero sugli acquisti di beni e di servizi, secondo stime dell'AFC, rispettivamente circa 820 milioni e circa 860 milioni di franchi all'anno (stato: 2010). Dall'altro, il costo di beni e servizi aumenterebbe per effetto dell'imposta sull'energia. Non è possibile quantificare il volume di queste maggiori entrate. Non possiamo ancora sapere se il passaggio da un'imposta all'altra genererà un saldo positivo o negativo per i Cantoni e i Comuni.

Questi ultimi tuttavia potrebbero essere interessati indirettamente a diversi livelli. L'abolizione dell'IVA e la sua contemporanea sostituzione con la nuova imposta sull'energia potrebbe interessare in maniera diversa determinati settori e, quindi, le casse pubbliche di certi Cantoni o Comuni. Se, per esempio, il traffico pesante regredisce per l'effetto incentivante della nuova imposta, la quota parte dei Cantoni ai proventi lordi della tassa sul traffico pesante commisurata alle prestazioni diminuirebbe e andrebbe compensata. Per contro, in virtù dell'attuazione dell'iniziativa le aziende idroelettriche svizzere potrebbero aumentare i loro prezzi in seguito all'aumento del livello dei prezzi dell'elettricità, ottenendo in tal modo profitti supplementari che andrebbero a beneficio di determinati Cantoni.

4.2.6 Attuazione dell'iniziativa

Problemi di attuazione pratica dell'iniziativa

L'attuazione della normativa proposta dagli autori dell'iniziativa sarebbe ostacolata da importanti problemi.

Innanzitutto, l'imposizione dell'energia grigia, preconizzata dagli autori dell'iniziativa come misura di compensazione, consisterebbe nell'imporre alla frontiera le importazioni sul territorio doganale svizzero in funzione dell'energia che esse implicano (energia grigia). Parallelamente, le imposte sull'energia gravanti le esportazioni sarebbero rimborsate ai produttori attivi sul territorio doganale svizzero. Un'imposizione efficace dell'energia grigia dal profilo ecologico ed economico presuppone un'importante quantità di informazioni e un elevato grado di differenziazione. Per questioni di diritto commerciale internazionale, nella pratica una tale imposizione differenziata non sembra giuridicamente applicabile e risulta tecnicamente difficilmente realizzabile. La determinazione del tenore di energia o di CO₂ di un prodotto è infatti connessa a tutta una serie di difficoltà tecniche e metodologiche. Strumenti per questa determinazione potrebbero essere gli ecobilanci, ma questi non sono ancora standardizzati a livello internazionale.³³

A causa delle difficoltà di esecuzione, potrebbe apparire ragionevole introdurre tale meccanismo di compensazione soltanto per merci omogenee, poco lavorate e che necessitano di molta energia (come i metalli). In tal caso, queste merci, spesso utilizzate in Svizzera come altrettanti fattori di produzione per creare valore aggiunto, sarebbero soggette a imposta senza che le aziende possano far valere un meccanismo di compensazione dei prezzi per le merci trasformate in una fase successiva della catena del valore aggiunto.

Per quanto riguarda l'imposizione delle importazioni di elettricità, occorre distinguere i modi di produzione dell'energia: soltanto le fonti energetiche non rinnovabili devono essere soggette a imposta e le aliquote possono variare da una fonte all'altra.

In Svizzera, dal 1° gennaio 2013 ogni installazione con una potenza allacciata superiore a 30 kW deve farsi rilasciare garanzie di origine.³⁴ Contrariamente alla Svizzera, nell'UE non esiste attualmente un sistema armonizzato di garanzie di origine dell'energia. Questa lacuna rende impossibile determinare generalmente l'origine della corrente importata. Anche se diversi Stati dell'UE hanno introdotto mercati dei certificati di corrente verde, questo sistema permette di stabilire l'origine soltanto di una parte dell'elettricità importata e ciò rende difficile l'imposizione differenziata dell'energia non rinnovabile in base al tipo di produzione. L'UE studierà forse prossimamente la questione dell'armonizzazione della certificazione della corrente verde, che potrebbe risolvere questo problema tecnico. Oltre a questi problemi amministrativi non mancano anche alcuni ostacoli giuridici all'imposizione differenziata dell'elettricità (cfr. n. 4.3).

Se il sistema di imposizione differenziata delle importazioni di corrente elettrica e di esonero delle energie rinnovabili non potesse essere applicato, l'effetto incentivante auspicato dagli autori dell'iniziativa sarebbe rimesso in discussione. In questo caso sarebbe inutile imporre in maniera differenziata la corrente prodotta in Svizzera,

³³ Cosby et al. 2012

³⁴ Ordinanza del 24 novembre 2006 sulla garanzia di origine; RS 730.010.1.

poiché il mercato si orienterebbe sull'elettricità estera, in particolare su quella prodotta dalle centrali nucleari.

Problemi giuridici di attuazione della modifica dell'aliquota fiscale

L'applicazione dell'imposta solleva anche problemi di calcolo, in particolare per quanto riguarda la determinazione dell'aliquota fiscale. Affinché i proventi dell'imposta sull'energia corrispondano a una percentuale prestabilita del PIL, l'aliquota fiscale andrebbe costantemente adeguata alle modifiche della struttura del consumo di energia non rinnovabile. Occorrerebbe eventualmente stabilire in una legge federale la base di calcolo e l'aliquota fiscale in modo relativamente aperto. Conformemente all'articolo 127 capoverso 1 Cost. i principi generali della base di calcolo dell'imposta, vale a dire anche il suo importo, devono tuttavia essere disciplinati in una legge, poiché la portata, l'estensione e i limiti dell'assoggettamento devono poter essere quantificati e previsti dai cittadini. Tenuto conto della necessità di adeguare annualmente le aliquote fiscali, attualmente non è ancora chiaro come le disposizioni costituzionali menzionate debbano essere integrate dalla legge.

Costi di adeguamento elevati per gli assoggettati

L'AFC stima a circa 150–200 milioni di franchi i costi amministrativi che gli assoggettati dovrebbero sopportare in seguito alla modifica delle aliquote dell'IVA. In caso di riduzione progressiva dell'aliquota IVA, questi costi sarebbero sopportati integralmente ad ogni modifica. Se le aliquote IVA diminuissero annualmente di un quinto per cinque anni, l'adeguamento costerebbe da 750 milioni a un miliardo di franchi.

Calcolo problematico dell'importo dell'imposta sull'energia

Secondo il nuovo articolo 134 capoverso 2 Cost., la percentuale fissa del PIL secondo il nuovo articolo 130a capoverso 3 Cost. sarebbe stabilita in modo tale che i proventi dell'imposta sull'energia corrispondano ai proventi medi dell'IVA nel corso dei cinque anni precedenti la sua abolizione. I dati dell'ultimo anno precedente l'abolizione dell'IVA non sono tuttavia ancora disponibili nel momento della determinazione dell'aliquota dell'imposta. Inoltre, se l'aliquota aumentasse o diminuisse nel corso dei cinque anni da considerare, i dati concernenti i proventi dell'IVA e il PIL dovrebbero essere corretti di conseguenza.

Una volta fissata, l'aliquota dovrebbe essere adeguata ogni anno e tenere conto dell'evoluzione stimata della domanda di energia non rinnovabile misurata in kilowattore di energia primaria nonché dell'evoluzione stimata del PIL a prezzi correnti. Affinché questo adeguamento annuale possa avvenire facilmente e tempestivamente, occorrerebbe conferire al Governo la competenza di fissare l'aliquota dell'imposta.

4.3 Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera

4.3.1 Conciliabilità con gli impegni della Svizzera nei confronti dell'UE

Le fonti energetiche provenienti dall'UE sono disciplinate dall'Accordo di libero scambio del 22 luglio 1972³⁵ tra la Confederazione Svizzera e la Comunità economica europea. Questo Accordo di libero scambio è applicabile ai prodotti originari dell'UE e della Svizzera disciplinati nei capitoli 25–97 del Sistema armonizzato di designazione e di codificazione delle merci (art. 2 lett. i). L'articolo 18 dell'Accordo di libero scambio vieta qualsiasi misura o pratica di natura fiscale interna che discrimini i prodotti simili importati. L'introduzione di un'imposta sulle fonti energetiche non rinnovabili, quindi, potrebbe essere compatibile con l'Accordo di libero scambio soltanto se non discrimina le fonti energetiche provenienti dall'UE: le fonti energetiche importate dall'UE non dovrebbero essere soggette a un'imposta più alta rispetto all'energia prodotta in Svizzera, mentre le fonti energetiche rinnovabili europee dovrebbero beneficiare delle stesse esenzioni di cui beneficerebbero prodotti simili indigeni. In questo senso, l'imposizione differenziata della corrente importata dallo spazio UE sarebbe compatibile con gli impegni della Svizzera soltanto se l'importo dell'imposta applicabile alle importazioni non superasse quello applicabile alla corrente elettrica svizzera dello stesso tipo.

Per quanto riguarda l'imposizione dell'energia grigia, l'UE non esclude l'adozione di misure di compensazione alla frontiera, ma finora non ne ha ancora adottate. La legislazione europea in materia di IVA è molto ampia. Le principali disposizioni sono contenute nella direttiva 2006/112/CE³⁶ che prevede un'aliquota minima del 15 per cento e un'aliquota ridotta (applicabile unicamente a un elenco esaustivo di beni e servizi) di almeno il 5 per cento. Tra la Svizzera e l'UE non esiste tuttavia alcun accordo che obblighi il nostro Paese a mantenere un'imposta sul valore aggiunto. Se abolisse l'IVA, la Svizzera non violerebbe quindi i propri impegni nei confronti dell'UE.

4.3.2 Trattati con il Principato del Liechtenstein e con la Germania

Con il Trattato del 28 ottobre 1994³⁷ tra la Confederazione Svizzera e il Principato del Liechtenstein concernente l'IVA nel Principato del Liechtenstein, quest'ultimo, che forma un unico territorio doganale con la Svizzera, ha ripreso nella propria legislazione e per il proprio territorio nazionale le disposizioni del diritto svizzero in materia di imposta sul valore aggiunto. In caso di abolizione completa dell'IVA, questo trattato dovrebbe essere denunciato o modificato di conseguenza.

In virtù del Trattato del 23 novembre 1964³⁸ tra la Confederazione Svizzera e la Repubblica federale di Germania sull'inclusione del Comune di Büsingen am Ho-

³⁵ RS **0.632.401**

³⁶ Direttiva 2006/112/CE del Consiglio, del 28 novembre 2006, relativa al sistema comune d'imposta sul valore aggiunto, GU L 347 dell'11.12.2006, pag. 1.

³⁷ RS **0.641.295.142**

³⁸ RS **0.631.112.136**

chrhein nel territorio doganale svizzero, il diritto svizzero sull'IVA si applica anche in questa enclave. Questo significa che la Svizzera preleva anche sul territorio del Comune di Büsingen l'IVA sulle importazioni e i servizi che vi sono forniti. In compenso, la Svizzera partecipa con una parte dei proventi dell'IVA agli oneri speciali che l'enclave e la sua popolazione sopportano. Anche questo trattato dovrebbe essere adeguato qualora venisse introdotta l'imposta sull'energia e soppressa l'IVA.

4.3.3 Compatibilità con il diritto commerciale internazionale (OMC)

L'introduzione di un'imposta sull'importazione di energie non rinnovabili, la restituzione dell'imposta svizzera al momento dell'esportazione dell'energia, nonché l'eventuale imposizione delle importazioni sulla base dell'energia grigia ivi contenuta devono essere compatibili con gli impegni della Svizzera assunti nel quadro dell'OMC. Di seguito presentiamo i principi del diritto dell'OMC pertinenti per questa iniziativa e di cui occorre tenere conto qualora dovesse essere attuata.

L'imposizione delle importazioni è disciplinata dai principi di non discriminazione previsti nell'Accordo generale del 1994 sulle tariffe doganali e il commercio (GATT 1994)³⁹. Secondo questi principi, l'energia estera non deve essere gravata da imposte superiori a quelle riscosse sull'energia nazionale dello stesso tipo, sostituibile o in concorrenza diretta (trattamento nazionale secondo l'art. III par. 2 GATT 1994) o sull'energia dello stesso tipo di uno Stato terzo (trattamento della nazione più favorita secondo l'art. I par. 1 GATT 1994). Secondo l'attuale giurisprudenza, un prodotto è ritenuto della stessa natura se si distingue per i processi e i metodi di produzione ma queste differenze non sono rilevabili nel prodotto stesso. In tal modo, l'elettricità prodotta mediante la forza idrica e quella prodotta mediante il carbone sono considerate della stessa natura e non potrebbero quindi essere tassate in modo differenziato al momento dell'importazione. Anche l'imposta all'importazione non potrebbe essere superiore all'imposta più bassa sulla corrente elettrica prodotta in Svizzera.

Lo stesso ragionamento vale anche per l'imposizione differenziata dei prodotti in funzione del loro consumo energetico in corso di produzione (energia grigia), che sarebbe contrario al principio di non discriminazione dell'OMC. Pertanto, le imposte sulle importazioni di tubi in acciaio, ad esempio, non potrebbero essere differenziate secondo la quantità di elettricità utilizzata per la loro produzione e tanto meno essere superiori all'imposta più bassa riscossa sui tubi in acciaio prodotti in Svizzera.

Anche in caso di rimborso dell'imposta nazionale all'esportazione occorrerebbe prendere in considerazione le disposizioni del GATT (art. XVI GATT 1994) relative alle sovvenzioni e l'Accordo OMC sulle sovvenzioni e sulle misure compensative⁴⁰. Secondo l'articolo XVI GATT 1994 e l'articolo I nota 1 dell'Accordo OMC sulle sovvenzioni e sulle misure compensative, il rimborso di un'imposta all'esportazione non può superare l'imposta dovuta nel Paese interessato. Anche in questo caso si applica il principio di affinità. In altre parole, il rimborso dell'imposta indiretta non può superare l'imposta nazionale più bassa di un prodotto della stessa natura. Il

³⁹ RS 0.632.20, all. 1A.1
⁴⁰ RS 0.632.20, all. 1A.13

rimborso dell'imposta nazionale differenziata secondo il bilancio ecologico globale del prodotto potrebbe costituire una sovvenzione vietata all'esportazione.

Si potrebbe eventualmente giustificare una violazione delle disposizioni del GATT invocando l'articolo XX GATT 1994 (deroghe generali). Una giustificazione di questo genere implicherebbe tuttavia l'assenza di altri strumenti che costituiscano un ostacolo minore al commercio oppure che sforzi appropriati siano intrapresi nel Paese per ridurre l'utilizzazione della fonte naturale da proteggere. La misura prevista non dovrebbe costituire una discriminazione ingiustificata e arbitraria e nemmeno perseguire uno scopo velato di protezionismo. Inoltre, occorrerebbe che eventuali negoziati con altri Paesi fossero falliti prima dell'introduzione della misura. Una giustificazione di misure di questo genere in virtù dell'articolo XX appare quindi piuttosto difficile.

Un'imposizione differenziata di importazioni dello stesso genere in funzione degli influssi ambientali durante la produzione non sarebbe possibile. Inoltre, l'imposta sui prodotti importati non dovrebbe superare la tassa più bassa riscossa sui prodotti indigeni dello stesso genere. Lo stesso vale per il rimborso in caso di esportazione. Di conseguenza, gli sforzi per rendere l'iniziativa compatibile con i principi dell'OMC vanificherebbe quasi completamente gli effetti di incentivazione che gli autori dell'iniziativa perseguono proponendo un'imposizione differenziata della corrente importata o un'imposizione dell'energia grigia contenuta nei prodotti importati.

4.4 Esame di un controprogetto diretto

Il 28 settembre 2012 abbiamo incaricato il DFF di elaborare una riforma fiscale ecologica che possa fungere da quadro strutturale per il sistema di incentivazione previsto nella seconda fase della Strategia energetica 2050.

In un secondo tempo, il DFF ha studiato, in stretta collaborazione con il DFAE, il DFI, il DFGP, il DATEC, il DEFR e i Cantoni, le modalità di un passaggio almeno parzialmente progressivo, a partire dal 2021, da un sistema di promozione delle energie rinnovabili e del risanamento di edifici a un sistema di incentivazione fondato su una tassa energetica. Il rapporto di base elaborato risponde alle questioni pendenti concernenti la transizione da un sistema di promozione fondato in particolare sui sussidi a un sistema di incentivazione fiscale in materia energetica nonché l'introduzione di un tale sistema di incentivazione. In esso vi sono presentate due varianti per l'attuazione del sistema di incentivazione e della prima fase da mettere precedentemente in atto. Una prima consultazione su questo rapporto è stata effettuata nel corso dell'ultimo trimestre 2013 (cfr. n. 2.3.3).

In certi punti l'iniziativa popolare si sovrappone ai nostri piani, il che suggerisce l'opportunità di opporre il sistema di incentivazione previsto (fondato sulla tassa energetica) all'iniziativa popolare quale controprogetto diretto. A tal fine, si sarebbe dovuto però accelerare la procedura d'esame e di consultazione a scapito di un'analisi approfondita delle questioni economiche e giuridiche complesse sollevate dal sistema di incentivazione. Consapevoli di questo inconveniente e nell'intento di condurre un dibattito più ampio possibile, abbiamo deciso di non sottoporre alcun controprogetto diretto all'iniziativa.

Gli scopi dell'iniziativa, ossia il miglioramento dell'efficienza energetica, il maggior ricorso alle energie rinnovabili e l'uscita dal nucleare per motivi ambientali, sono anche obiettivi della politica energetica della Svizzera ed elementi centrali della svolta energetica. Desiderosi di perseguirli ancora più attivamente, abbiamo elaborato misure nel quadro della Strategia energetica 2050 nonché proposte per una sostituzione progressiva del sistema di promozione delle energie rinnovabili e del risanamento di edifici mediante un sistema di incentivazione fondato sulla tassa energetica dopo il 2021.

Condividiamo pertanto gli obiettivi generali dell'iniziativa e le preoccupazioni dei suoi autori e sosteniamo una strategia a lungo termine di riduzione delle emissioni di gas a effetto serra e del consumo di energia mediante misure essenzialmente tariffarie.

Ci opponiamo tuttavia alla sostituzione dell'IVA con un'imposta sull'energia. Riteniamo inadeguato il principio secondo cui l'imposta a carattere di incentivazione proposta dall'iniziativa sia vincolata al fabbisogno finanziario dello Stato, come nel caso in cui l'ammontare dell'imposta sull'energia si basasse sui proventi dell'IVA. Imposte sull'energia molto elevate e annualmente in aumento sarebbero necessarie per garantire il finanziamento dei bilanci pubblici superando ampiamente i limiti di ciò che può essere ritenuto giustificabile dal profilo ambientale.

Senza l'IVA verrebbe a mancare la principale fonte d'entrata della Confederazione. L'IVA si rivela globalmente vantaggiosa quale complemento all'imposta generale progressiva sul reddito, se consideriamo differenti obiettivi quali l'efficienza, la semplicità, la trasparenza e la ripartizione. Tenuto conto della sua ampia base di imposizione e del fatto che permette di rilevare con una certa regolarità le spese legate al consumo, l'IVA è probabilmente destinata a diventare più importante in futuro nel generare le necessarie risorse per lo Stato, in particolare per finanziare la previdenza della vecchiaia. In questo senso la sua abolizione sarebbe contraria ai principi fiscali della Confederazione.

Riteniamo che la volontà degli autori dell'iniziativa di sostituire in alcuni anni l'IVA con un'imposta sull'energia percorra una strada sbagliata anche dal profilo della politica economica. Con il nuovo sistema le aziende sarebbero svantaggiate in quanto la modifica repentina dei prezzi relativi durante la fase transitoria genererebbe squilibri economici. La normativa proposta graverebbe in modo sproporzionato anche sulle economie domestiche a basso reddito.

Elenco delle abbreviazioni

AFC	Amministrazione federale delle contribuzioni
AFD	Amministrazione federale delle dogane
AFF	Amministrazione federale delle finanze
AI	Assicurazione per l'invalidità
AIE	Agenzia internazionale dell'energia
AVS	Assicurazione per la vecchiaia e i superstiti
Cost.	Costituzione federale; RS 101
DATEC	Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni
DEFER	Dipartimento federale dell'economia, della formazione e della ricerca
DFAE	Dipartimento federale degli affari esteri
DFE	Dipartimento federale delle finanze
DFGP	Dipartimento federale di giustizia e polizia
DFI	Dipartimento federale dell'interno
FMI	Fondo monetario internazionale
GATT	Accordo generale sulle tariffe doganali e il commercio (<i>General Agreement on Tariffs and Trade</i>)
IVA	Imposta sul valore aggiunto
LEne	Legge del 26 giugno 1998 sull'energia; RS 730
LIVA	Legge del 12 giugno 2009 concernente l'imposta sul valore aggiunto; RS 641.20
LPAmb	Legge federale del 7 ottobre 1983 sulla protezione dell'ambiente; RS 814.01
LParl	Legge del 13 dicembre 2002 sul Parlamento; RS 171.10
OCSE	Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico
OMC	Organizzazione mondiale del commercio (<i>World Trade Organization</i>)
PIL	Prodotto interno lordo
PVL	Partito verde-liberale
RIC	Rimunerazione per l'immissione di energia a copertura dei costi
SECO	Segreteria di Stato dell'economia
TTPCP	Tassa sul traffico pesante commisurata alle prestazioni
UE	Unione europea
UFE	Ufficio federale dell'energia
UFG	Ufficio federale di giustizia
UST	Ufficio federale di statistica

Bibliografia

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

Ebrill, Liam P. 2001, The modern VAT, International Monetary Fund.

Ecoplan 2012, Volkswirtschaftliche Auswirkungen einer ökologischen Steuerreform. Analyse mit einem berechenbaren Gleichgewichtsmodell für die Schweiz, Bericht zuhanden des Bundesamts für Energie (BFE), der Eidgenössischen Steuerverwaltung (ESTV) und der Eidgenössischen Finanzverwaltung (EFV), Berna. URL: www.efd.admin.ch

Ecoplan 2013, Volksinitiative «Energie- statt Mehrwertsteuer». Höhe der Energiesteuer und die Reaktion auf der Stromproduktions- und Energienachfrageseite. Kurzbericht zuhanden der Eidgenössischen Finanzverwaltung (EFV), Berna.

Ecoplan, World Trade Institute Universität Bern, Rechtswissenschaftliches Institut der Universität Zürich 2013, Border Tax Adjustments – Can Energy and Carbon Taxes be Adjusted at the Border?, Bericht zuhanden des Staatssekretariats für Wirtschaft (SECO) und der Eidgenössischen Finanzverwaltung (EFV), Autoren: Müller, A., Böhringer, Ch., Cottier, Th., Holzer, K., Matteotti, R.

DFF 2013, Rapporto concernente il «Passaggio dal sistema di promozione a un sistema di incentivazione / Varianti per un sistema di incentivazione nel settore dell'energia» URL: www.efd.admin.ch

European Environmental Agency 2011, Environmental Tax Reform in Europe, Copenhagen.

IIEP 2013a, Evaluation of environmental tax reforms: International experiences. A report by the Institute for European Environmental Policy (IIEP) for the State Secretariat for Economic Affairs (SECO) and the Federal Finance Administration (FFA) of Switzerland. Final Report. Brussels. Written by: Withana, S., ten Brink, P., Kretschmer, B., Mazza, L., Hjerp, P., Sauter, R.

IIEP 2013b, Annexes to Final Report – Evaluation of environmental tax reforms: International experiences. A report by the Institute for European Environmental Policy (IIEP) for the State Secretariat for Economic Affairs (SECO) and the Federal Finance Administration (FFA) of Switzerland. Final Report. Brussels. Written by: Withana, S., ten Brink, P., Kretschmer, B., Mazza, L., Hjerp, P., Sauter, R., Malou, A., Illes, A.

INFRAS 2007, Erfahrungen mit Energiesteuern in Europa, Berna.

Morger, M. 2011, Wer trägt die Steuerlast? Eine Literaturübersicht zur Steuerinzidenz, Eidgenössische Steuerverwaltung, Berna.

Mottu, E. 1997, Progressivité de l'impôt fédéral direct et de la TVA en Suisse, Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik, 133, pagg. 709-740.

OCSE 2008 (Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico, 2008), Tax and Economic Growth, OECD Economics Department Working Papers No. 620, OECD Publishing, Parigi.

OCSE 2012 (Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico, 2012), Revenue Statistics 1965-2011, OECD Publishing, Parigi.

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

Prognos AG 2012, Energieperspektiven für die Schweiz bis 2050, Energienachfrage und Elektrizitätsangebot in der Schweiz 2000-2050, Ergebnisse der Modellrechnungen für das Energiesystem, Studie im Auftrag des Bundesamtes für Energie, Basilea.

Rambøll Management GmbH 2007, Messung der Bürokratiekosten der Mehrwertsteuer-Gesetzgebung auf Basis des Standard-Kosten-Modells, Amburgo.

