

**Messaggio
concernente l'iniziativa popolare
volta a promuovere il risparmio energetico e a frenare
lo spreco (Iniziativa energia e ambiente)
e l'iniziativa popolare
per l'introduzione di un centesimo solare (Iniziativa solare)**

del 17 marzo 1997

Onorevoli presidenti e consiglieri,

Con il presente messaggio vi sottoponiamo i disegni di decreti federali concernenti l'iniziativa popolare volta a promuovere il risparmio energetico e a frenare lo spreco (iniziativa energia e ambiente) e l'iniziativa popolare per l'introduzione di un centesimo solare (iniziativa solare), invitandovi a raccomandarne il rigetto a popolo e Cantoni.

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

17 marzo 1997

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Koller

Il cancelliere della Confederazione, Couchepin

Compendio

L'iniziativa energia e ambiente mira a stabilizzare entro otto anni il consumo di energie non rinnovabili e, successivamente, a ridurre tale consumo dell'uno per cento in media durante 25 anni. Al più tardi tre anni dopo l'accettazione del disegno è prevista la riscossione di una tassa d'incitamento sulle energie non rinnovabili e sull'elettricità prodotta dalle centrali idroelettriche ad alta capacità. Il ricavato della tassa è ridistribuito alle economie domestiche e alle aziende in modo socialmente sopportabile e senza influire sulla quota parte delle spese pubbliche. Tale ridistribuzione deve avvenire sulla base di criteri indipendenti dal consumo individuale di energia. Al fine di impedire un onere eccessivo delle aziende con consumo energetico particolarmente elevato, possono essere emanate disposizioni speciali limitate nel tempo.

L'iniziativa solare si pone l'obiettivo di riscuotere durante 25 anni una tassa a destinazione vincolata sulle energie non rinnovabili, volta a promuovere il consumo di energia solare mediante il finanziamento di sussidi d'incitamento e l'utilizzazione efficiente e durevole dell'energia. Le misure devono essere introdotte al più tardi tre anni dopo l'accettazione del disegno. L'aliquota della tassa deve aumentare nei primi cinque anni da 0,1 a 0,5 centesimi al kilowattora. Per il 2010 si prevede un gettito di 880 milioni (aliquota intera prima della deduzione dei costi d'esecuzione). Almeno la metà delle entrate sarebbero impiegate per il promovimento del consumo di energia solare.

Dal profilo della politica organizzativa la tassa d'incentivazione proposta dall'iniziativa energia e ambiente risulterebbe vantaggiosa poiché le economie domestiche e le aziende interessate manterrebbero la loro libertà decisionale e sarebbero costantemente stimolate a consumare sempre meno le energie non rinnovabili. La riduzione graduale del consumo di energie non rinnovabili insito nell'iniziativa energia e ambiente manca di flessibilità. Anche i sussidi d'incitamento dell'iniziativa solare non compromettono il margine di manovra individuale. A causa dell'ampio volume dei sussidi nell'ambito dell'iniziativa solare, esiste tuttavia un rischio rilevante di deviazione dei mezzi economici. Risulta problematico il fatto che il Consiglio federale dovrebbe legiferare in via di ordinanza nel caso in cui non fossero osservati i brevi termini disciplinati nelle disposizioni transitorie delle due iniziative.

Dal profilo della politica energetica e ambientale va constatato che le due iniziative potrebbero contribuire essenzialmente ad un consumo razionale dell'energia e ad un potenziamento dell'impiego di energie rinnovabili, attenuando di conseguenza i problemi ambientali e i rischi connessi all'approvvigionamento. La tassa d'incitamento concernente l'iniziativa energia e ambiente migliorerebbe segnatamente le opportunità di mercato di tecniche più o meno competitive e in particolare l'impiego efficace di carburante ed elettricità. L'iniziativa solare promuoverebbe per contro anche l'applicazione di tecniche rispettose dell'ambiente che non sono affatto competitive ma che si rivelano

importanti per uno sviluppo durevole. I costi d'esecuzione per la tassa d'incentivazione concernente l'iniziativa energia e ambiente sarebbero comunque notevoli, soprattutto a causa di eventuali controlli necessari alla frontiera e dei numerosi rimborsi nonché di altrettante disposizioni speciali. L'iniziativa solare implicherebbe costi d'esecuzione ancora maggiori, determinati dall'ampio programma di sussidi. Un aspetto alquanto problematico è dato dal fatto che la metà dei mezzi di promovimento è destinata obbligatoriamente al consumo di energia solare, anche se per il momento le priorità dovrebbero essere poste altrove. Le misure collaterali, come la ricerca e lo sviluppo, sarebbero escluse in ampia misura dai programmi di promovimento finanziati mediante il centesimo solare.

Dal profilo della politica economica e finanziaria ambedue le iniziative non sono accettabili. Esse comporterebbero notevoli costi di adeguamento in singoli settori, cosa inopportuna data l'attuale situazione contrassegnata da problemi strutturali e congiunturali. La procedura empirica necessaria per raggiungere l'obiettivo mediante la fissazione di aliquote della tassa appropriate (iniziativa energia e ambiente) e il vasto programma di sussidi dell'iniziativa solare implicherebbero notevoli rischi economici. Nonostante le previste disposizioni speciali per le aziende con consumo energetico particolarmente elevato, la piazza industriale svizzera sarebbe resa ancora meno attrattiva. A causa della rigidità degli obiettivi e delle scadenze previste, le misure concernenti le iniziative dovrebbero entrare in vigore indipendentemente dalla situazione inerente all'armonizzazione internazionale. L'introduzione di tali misure solleciterebbe le aziende svizzere ad interventi di adattamento. Non si può presupporre che la concorrenza estera sarebbe esposta ad una simile pressione. Dal profilo della politica finanziaria, le numerose richieste e proposte miranti all'introduzione di tasse nel settore energetico, parlano a sfavore delle iniziative. Quest'ultime rendono più difficoltosi i processi decisionali. Attualmente la priorità assoluta nell'ambito della politica finanziaria è data al risanamento delle finanze federali e al finanziamento dei progetti ferroviari nonché dell'AVS/AI.

Il Consiglio federale propone di sottoporre le due iniziative senza controprogetti al Popolo e ai Cantoni raccomandandone il rifiuto.

Benché respinga le due iniziative, il Consiglio federale intende rafforzare le misure per migliorare l'efficacia dell'energia in tutti i settori e presso tutti gli agenti energetici nonché sviluppare il promovimento del consumo delle energie rinnovabili. Le misure devono essere efficaci e le spese necessarie alla loro realizzazione sostenibili. Esse devono essere economicamente ammissibili e vanno prese in osservanza del principio di sussidiarietà e di cooperazione. Tali esigenze sono conformi alle leggi sull'energia e sul CO₂ proposte dal Consiglio federale nonché all'ulteriore sviluppo del programma d'azione Energia 2000, previsto dopo l'inizio del nuovo secolo. La legge sull'energia costituirà la base legale della politica energetica a lungo termine della Confederazione, dei Cantoni e delle organizzazioni private interessate. Indirettamente, la legge sul CO₂ costituisce di fatto il controprogetto del Consiglio federale all'iniziativa energia

e ambiente. Essa completa la legge sull'energia e permette una politica mirata, segnatamente nel contesto della protezione climatica. L'ulteriore sviluppo del programma d'azione Energia 2000 permetterà una trasposizione efficace ed estesa delle misure volontarie previste nelle leggi sull'energia e sul CO₂.

Messaggio

1 Parte formale

11 Tenore dell'iniziativa energia e ambiente

L'iniziativa popolare federale «volta a promuovere il risparmio energetico e a frenare lo spreco (iniziativa energia e ambiente)» è stata trasmessa alla Cancelleria federale il 21 marzo 1995. Il suo tenore è il seguente:

I

La Costituzione federale è completata come segue:

Art. 24^{octies} cpv. 6 (nuovo)

- 6 a. Per proteggere l'ambiente, il paesaggio e il clima la Confederazione adotta provvedimenti atti a stabilizzare e successivamente ridurre progressivamente a un livello sopportabile il consumo degli agenti energetici non rinnovabili.
- b. Per conseguire tali obiettivi la Confederazione riscuote una tassa d'incartamento sul consumo di tutti gli agenti energetici non rinnovabili e dell'elettricità prodotta dalle centrali idroelettriche con una potenza superiore a un Megawatt. Il Consiglio federale ne stabilisce le aliquote. Esso presenta annualmente un rapporto al Parlamento sul raggiungimento degli obiettivi.
- c. La tassa deve essere compatibile con il commercio esterno. Possono essere emanate disposizioni legislative speciali limitate nel tempo, specialmente per le aziende con consumo energetico particolarmente elevato. Gli effetti sull'indicizzazione possono essere neutralizzati. Le aspettative economiche regionali sono tenute in considerazione nella misura in cui non contrastino con gli obiettivi ai sensi della lettera a.
- d. Il ricavato netto è impiegato per compensare gli oneri gravanti sulle economie domestiche e sulle aziende in modo socialmente sopportabile e senza influire sulla quota parte delle spese pubbliche. La compensazione favorisce le economie domestiche e le aziende, in modo che sia premiata l'utilizzazione parsimoniosa ed efficiente di energia.

II

Le disposizioni transitorie della Costituzione federale sono completate come segue:

Disposizioni transitorie art. 21 (nuovo)

Qualora la legislazione non sia ancora in vigore dopo tre anni dall'accettazione dell'articolo 24^{octies} capoverso 6, il Consiglio federale emana tramite ordinanza disposizioni d'esecuzione con entrata in vigore immediata. Il consumo di agenti energetici non rinnovabili è stabilizzato entro otto anni dall'accettazione dell'articolo 24^{octies} capoverso 6 e successivamente ridotto in media dell'1 per cento all'anno durante 25 anni.

12 Tenore dell'iniziativa solare

L'iniziativa popolare federale «per l'introduzione di un centesimo solare (iniziativa solare)» è stata parimenti trasmessa alla Cancelleria federale il 21 marzo 1995 e ha il seguente tenore:

I

La Costituzione federale è completata come segue:

Art. 24^{octies} cpv. 5 (nuovo)

- ⁵ a. La Confederazione riscuote una tassa indicizzata di 0,1 centesimi al kilowattora, che aumenta progressivamente fino a 0,5 centesimi, sul consumo finale degli agenti energetici non rinnovabili, destinata a promuovere l'utilizzazione dell'energia solare nelle aree edificate nonché l'utilizzazione efficiente e durevole dell'energia. Almeno la metà del ricavato della tassa è impiegata per l'utilizzazione dell'energia solare.
- b. Nell'ambito della promozione, la Confederazione tiene conto delle aspettative economiche regionali. Essa può emanare disposizioni speciali e accordare termini d'adattamento per le aziende a consumo energetico particolarmente elevato. Le misure legittime di protezione dei siti e dei monumenti già in atto vengono tenute in considerazione. La tassa di cui alla lettera a può essere sostituita da altre tasse senza destinazione vincolata, prelevate sugli agenti energetici.
- c. La legge disciplina i dettagli.

II

Le disposizioni transitorie della Costituzione federale sono completate come segue:

Disposizioni transitorie art. 20 (nuovo)

¹ Qualora la legislazione non sia ancora in vigore dopo tre anni dall'accettazione dell'articolo 24^{octies} capoverso 5, il Consiglio federale emana tramite ordinanza disposizioni d'esecuzione con entrata in vigore immediata. Cinque anni dopo l'entrata in vigore delle presenti disposizioni si applica l'aliquota integrale della tassa. L'articolo 24^{octies} capoverso 5 sarà abrogato vent'anni dopo l'entrata in vigore dell'aliquota integrale della tassa.

² Contributi adeguati giusta l'articolo 24^{octies} capoverso 5 lettera a sono versati anche per gli impianti solari esistenti, a condizione che essi non siano in funzione da oltre un anno al momento dell'accettazione di detta disposizione costituzionale.

13 Riuscita

La Cancelleria federale ha constatato con decisioni dell'11 agosto 1995 che l'iniziativa energia e ambiente e l'iniziativa solare sono formalmente riuscite con rispettivamente 109 829 e 114 824 forme valide (FF 1995 III 1067, 1069).

14 Scadenze

Il Consiglio federale deve presentare alle Camere federali un messaggio concernente le due iniziative popolari entro il 21 marzo 1997 (art. 29 cpv. 1 della legge sui rapporti fra i Consigli, LRC; RS 171.11). L'Assemblea federale deve da parte sua esaminare le iniziative entro il 21 marzo 1999 (art. 27 cpv. 1 LRC).

15 Validità

151 Unità formale

In virtù dell'articolo 121 capoverso 4 della Costituzione federale la domanda d'iniziativa può essere presentata come proposta generale o come progetto elaborato. Le forme miste sono vietate (art. 75 della legge federale sui diritti politici; RS 161.1). Ambedue le iniziative rivestono esclusivamente la forma di progetto elaborato. In tal modo è mantenuta nei due casi l'unità formale.

152 Unità materiale

Conformemente all'articolo 121 capoverso 3 della Costituzione federale un'iniziativa può avere come oggetto una sola materia. L'unità materiale è garantita se fra le singole parti di un'iniziativa esiste un nesso materiale (art. 75 cpv. 2 della legge federale sui diritti politici).

L'iniziativa energia e ambiente chiede che la Confederazione prenda misure affinché il consumo di agenti energetici non rinnovabili sia stabilizzato e successivamente ridotto progressivamente a un livello sopportabile. Nelle disposizioni transitorie sono quantificati gli obiettivi. Per raggiungere gli stessi, l'iniziativa esige l'introduzione di una tassa d'incitamento sul consumo di tutti gli agenti energetici non rinnovabili e dell'elettricità prodotta dalle centrali idroelettriche con una potenza superiore a un Megawatt. Il ricavato netto della tassa d'incitamento dev'essere impiegato per compensare gli oneri gravanti sulle economie domestiche e sulle aziende in modo socialmente sopportabile e senza influire sulla quota parte delle spese pubbliche.

L'iniziativa assolve obiettivi in materia di politica energetica ed esige per la sua realizzazione l'introduzione di una tassa d'incitamento che non influisca sulla quota parte delle spese pubbliche. La politica energetica auspicata dagli iniziattivisti e l'esigenza di una tassa d'incitamento sono fra loro strettamente connesse dal profilo materiale. L'introduzione di una tassa d'incitamento costituisce l'elemento centrale dell'iniziativa. L'integrazione di questa esigenza prioritaria in un determinato orientamento della politica energetica è materialmente motivabile. Di conseguenza l'iniziativa energia e ambiente adempie il requisito dell'unità materiale.

L'iniziativa solare intende introdurre una tassa sul consumo finale degli agenti energetici non rinnovabili ed impiegare le relative entrate per finanziare misure che promuovano l'utilizzazione di energia solare su superfici edificate e favoriscano un'utilizzazione efficiente e durevole dell'energia.

L'iniziativa esige da un lato l'introduzione di una tassa fiscale a destinazione vincolata e disciplina dall'altro le modalità d'impiego del ricavato netto. Tali richieste sono materialmente correlate. La riscossione di una tassa costituisce la condizione necessaria affinché possano essere realizzate le misure di promozione volute dall'iniziativa. L'iniziativa solare non contrasta perciò il principio dell'unità materiale.

153 Attuabilità delle iniziative

Non vi sono disposizioni di diritto federale che dichiarino la non validità di un'iniziativa inattuabile. Ciononostante, i compiti inattuabili non rientrano nel contesto dell'attività statale. Di conseguenza essi non possono ragionevolmente essere oggetto di votazioni popolari. In virtù della dottrina e della giurisprudenza un'iniziativa non è realizzabile qualora vi sia non solo un'inattuabilità giuridica e temporale bensì anche manifestamente materiale.

Una tassa d'incitamento che non influisce sulla quota parte delle spese pubbliche o un programma di sussidi finanziato mediante una tassa a destinazione vincolata possono implicare costi amministrativi considerevoli. Tuttavia, in base alle esperienze raccolte in Svizzera e all'estero, le due iniziative sono giuridicamente e materialmente attuabili.

2 Situazione iniziale

21 La situazione in Svizzera

211 Obiettivi e problematiche

Dal 1950 la *domanda finale di energia* è pressoché quintuplicata. Durante gli anni Ottanta è ulteriormente aumentata del 13 per cento circa. Le fluttuazioni nella prima metà degli anni Novanta sono difficilmente interpretabili. Nonostante la riduzione della domanda negli anni 1993 e 1994, non si può dedurre che vi sia un cambiamento di tendenza, almeno per quanto riguarda i carburanti e l'elettricità. L'utilizzazione delle notevoli potenzialità dell'efficienza energetica e delle energie rinnovabili è impedita principalmente dai prezzi bassi degli agenti energetici tradizionali. Nel 1995 i prezzi reali dell'olio combustibile, ad esempio, erano inferiori nella misura del 48 per cento ai valori del 1973.

Nel settore dell'*approvvigionamento di elettricità* si prevede a medio termine un'eccedenza di esportazioni anche in inverno. Nell'ipotesi tuttavia che le attuali centrali nucleari svizzere presentino una durata di vita di 40 anni e che la maggior parte dei diritti all'erogazione nelle centrali nucleari francesi scada pressoché parallelamente, si prevede un approvvigionamento insufficiente a partire dal 2015. Tali lacune andranno colmate mediante nuovi impianti indigeni di produzione dell'elettricità, importazioni (eventualmente in connessione con un'apertura di mercato) o con un potenziamento del risparmio di elettricità. Nei prossimi anni dovranno essere prese decisioni di principio in merito alle opzioni dell'approvvigionamento di elettricità e all'apertura del mercato dell'elettricità.

L'approvvigionamento indigeno continua a basarsi in misura preponderante sulle *importazioni di energia* (circa l'82% del consumo lordo). Con la crescente liberalizzazione dei mercati energetici, la distribuzione geografica più estesa dell'offerta di energia e gli sforzi miranti ad una cooperazione internazionale, segnatamente nel contesto della Carta europea dell'energia, la questione della sicurezza di approvvigionamento è attualmente relegata in secondo piano. Ciononostante, i rischi connessi all'approvvigionamento sono in primo luogo di natura politica; tali rischi potrebbero rapidamente manifestarsi in forma di aumenti dei prezzi o addirittura di penurie.

La quantità di energia consumata costituisce un indicatore generale dell'entità del *degrado ambientale*. Oltre agli agenti inquinanti dell'aria e ai rischi di incidenti, l'effetto serra è uno fra i problemi ambientali più urgenti determinati dall'energia. Con la firma della Convenzione sui cambiamenti climatici a Rio de Janeiro e la relativa ratificazione nel dicembre 1993, la Svizzera si è impegnata a cooperare al fine di armonizzare a livello internazionale una strategia di lotta contro gli agenti che perturbano il sistema climatico. Per realizzare tale obiettivo è necessario che le emissioni dei principali gas ad effetto serra, segnatamente del CO₂ (la cui produzione necessita un consumo energetico), siano ricondotte durevolmente e a lungo termine ad un livello decisamente inferiore di quello odierno.

212 **Misure**

Con la votazione del 23 settembre 1990 l'elettorato ha preso le decisioni più importanti nella storia della politica energetica, gettando le basi di un nuovo orientamento: esso ha infatti votato a grande maggioranza l'articolo sull'energia. Nella Costituzione federale è inoltre stata fissata una moratoria di dieci anni per la costruzione di nuove centrali nucleari. Una rinuncia all'energia nucleare è stata per contro rifiutata.

Abbiamo da parte nostra risposto alle decisioni del popolo con il *programma d'azione Energia 2000*:

- Con il decreto sull'energia sono state create nel 1991 le *condizioni di base* nel contesto del consumo razionale di energia e del promovimento delle energie rinnovabili. Da allora sono state emanate ulteriori ordinanze. Il Parlamento sta attualmente esaminando la legge sull'energia, destinata a sostituire il decreto di validità limitata sull'energia.
- Il secondo pilastro del programma d'azione è costituito dalle *misure volontarie* dei circa 80 uffici pubblici e privati partecipanti ad Energia 2000. Ad esempio sono realizzati progetti in stretta collaborazione con otto sezioni gestite da periti privati.
- Il terzo pilastro è costituito da *colloqui per la soluzione di conflitti* in cui si ricerca, per quanto possibile, una soluzione alle tematiche controverse. Dall'agosto 1996 sono in corso colloqui concernenti l'approvvigionamento dell'energia e dell'elettricità nonché gli obiettivi e le strategie del programma energetico dopo l'inizio del prossimo secolo.

- Inoltre presentiamo da parte nostra il disegno di una legge federale per la riduzione delle emissioni di CO₂. Tale disegno deve fissare gli obiettivi da raggiungere entro il 2010 (-10% rispetto al 1990) e sancire una base legale per un'eventuale tassa sul CO₂. La stessa sarà introdotta unicamente se la riduzione prospettata non sarà raggiunta mediante altre misure, quali ad esempio il programma d'azione Energia 2000, la legge sull'energia e la tassa sul traffico pesante commisurata alle prestazioni (sussidiarietà della tassa sul CO₂).

Le prospettive sull'energia rivelano che gli scopi del programma d'azione (segnatamente la stabilizzazione della domanda di energie fossili e delle emissioni di CO₂ nonché la riduzione del tasso di crescita della domanda di elettricità) sono raggiungibili, anche in conseguenza della recessione, entro l'anno 2000. Tuttavia, dopo tale data, gli obiettivi concernenti la netta riduzione delle emissioni di CO₂, la stabilizzazione del consumo di elettricità nonché l'aumento notevole dei contributi delle energie rinnovabili non sono più raggiungibili mediante la politica decisa. Tali finalità necessitano di un potenziamento dei pilastri di Energia 2000.

Vi sono difficoltà nell'esecuzione del decreto sull'energia e delle misure cantonali. I mezzi finanziari per Energia 2000 (incluso il decreto sull'energia), pari a 55 milioni di franchi all'anno, figurano nettamente al di sotto dell'importo inizialmente previsto di 170 milioni di franchi. Negli ultimi dieci anni i Cantoni hanno diminuito del 10 per cento i loro mezzi a livello di personale (a un totale di 72 posti) e ridotto del 40 per cento i loro preventivi nel settore energetico (a ca. 19 mio fr./a.). Le misure volontarie sono state assai proficue; i prodotti realizzati sono tuttavia scarsamente applicati. Per la seconda metà del programma andrà dunque potenziata l'efficacia mediante un orientamento più coerente all'insegna del rendimento, misure di marketing e una presentazione dei vantaggi delle misure.

Finora la politica federale includeva già *tasse sugli agenti energetici e programmi di promovimento*, benché non nella misura richiesta dalle iniziative:

- Con l'introduzione dell'*imposta sul valore aggiunto* nel 1995 i combustibili e l'elettricità, fino allora esentati, sono stati sottoposti all'imposta sul consumo con un'aliquota del 6,5 per cento. Inoltre nel 1993 è stato aumentato di circa 20 centesimi al litro il *dazio doganale* (nuovo: imposta sugli oli minerali) sulla benzina e sul gasolio. Nel 1996 il Parlamento ha approvato l'aumento dell'imposizione massima dell'acqua nel contesto della legge federale sull'utilizzazione delle forze idriche. Dal gennaio 1995 sono disciplinate in modo uniforme detrazioni per i costi di investimenti concernenti un impiego razionale dell'energia e l'utilizzazione di energie rinnovabili conformemente ad un'ordinanza sulle imposte federali dirette. Il nostro Collegio propone inoltre tasse nel settore dei carburanti e dei trasporti (decima della NFTA, tassa sul traffico pesante commisurata alle prestazioni).
- I *programmi di promovimento della Confederazione* nell'ambito della politica energetica erano finora incentrati - in base ai mezzi a disposizione, alle condizioni di mercato e alle possibilità giuridiche - sulla ricerca e lo sviluppo, sugli impianti pilota e di dimostrazione, sulla formazione e il perfeziona-

mento nonché sull'istituzione di uffici d'informazione e di consulenza. Vanno rilevati i programmi d'impulso BAU, RAVEL (elettricità) e PACER (energie rinnovabili), scaduti nel 1995 ma che dovranno tuttavia proseguire in parte nel contesto di Energia 2000 e di altre organizzazioni. Al fine di ottenere rapidamente risultati e di aprire nuovi segmenti del mercato, in una prima fase successiva all'entrata in vigore del decreto sull'energia sono stati sussidiati collettori solari, impianti fotovoltaici (1995: ca. 4,5 mio di fr.), termopompe (1995: 2,7 mio di fr.) e riscaldamenti alimentati da trucioli (1995: 3,4 mio di fr.) nonché risanamenti energetici di edifici pubblici (1995: 2,6 mio di fr.). Da quando il programma Energia 2000 è stato maggiormente orientato al mercato, la sezione Energie rigenerabili collabora con i gruppi d'interesse per l'energia solare (SWISSOLAR), l'energia del legno (Associazione svizzera per l'energia del legno) e le termopompe (Comunità di lavoro promovimento termopompe Svizzera), alla realizzazione di progetti globali di marketing nei settori principali. Le attività consistono prevalentemente nell'informazione e nella consulenza, nelle relazioni pubbliche (giornata delle porte aperte, esposizioni ecc.), nella garanzia di qualità come misura volta a instaurare la fiducia nonché nella ricerca di nuovi settori d'applicazione (stazioni per riscaldamenti a legna, azioni per incrementare l'utilizzazione di energie rinnovabili nell'ambito del risanamento edilizio, gestione di marketing per nuovi prodotti). Tali misure indirette di promovimento sono state cofinanziate nel 1995 dalla Confederazione per un totale di 2,9 milioni di franchi. Nonostante i tagli al preventivo dell'Ufficio federale dell'energia, i mezzi di promovimento per l'energia solare (sussidi e misure indirette) sono rimasti pressoché costanti e hanno costituito nel 1995 il 36 per cento della totalità dei mezzi di promovimento delle energie rinnovabili. Nel dicembre 1996 il Parlamento ha deciso un aumento del preventivo per il sussidio delle energie rinnovabili.

22 La situazione all'estero

221 Le sfide

Le più recenti prospettive per i prossimi decenni, stilate da organizzazioni come l'Agenzia internazionale dell'energia (AIE) o il Consiglio mondiale dell'energia, prevedono un forte incremento della *domanda globale di energia*, causato prevalentemente dalla CSI e da altri Paesi come l'India e la Cina, caratterizzati da una notevole crescita economica e demografica. *L'offerta globale di energia* sarà costituita anche in futuro preminentemente da agenti energetici fossili. L'Agenzia internazionale dell'energia mette in guardia i Paesi membri da nuove forme di dipendenze nell'approvvigionamento dell'energia, dato che l'origine delle loro importazioni si concentra come in passato nel Vicino Oriente. A causa della mancanza di divise, taluni Paesi in sviluppo devono ricorrere in misura notevole anche ad energie non commerciali quali il legno e i rifiuti, implicanti in parte gravi danni ecologici. Nelle recenti pubblicazioni si rileva che, soprattutto a causa della crescita economica in Asia, potrebbero subentrare contrasti inerenti alla prospettiva scarsità di risorse energetiche.

Attualmente i Paesi industrializzati contribuiscono in misura maggiore degli altri al *degrado ambientale* prodotto dall'energia. Con l'inizio del prossimo se-

colo si prevede che i maggiori responsabili di emissioni saranno invece i Paesi in sviluppo, nonostante il consumo procapite ridotto. Le emissioni dei gas ad effetto serra continueranno ad aumentare (l'AIE prevede dal 1990 al 2010 un incremento globale del 35-50%).

Queste prognosi contrastano uno sviluppo durevole che tenga conto delle esigenze economiche, ecologiche e sociali delle generazioni odierne e future. Si impongono sforzi a livello mondiale per potenziare l'efficienza dell'energia e per l'impiego di tecniche compatibili con l'ambiente. In tale contesto i Paesi industriali devono esercitare un ruolo trainante, tanto in materia di politica energetica nazionale quanto nel trasferimento di un'ingegneria energetica compatibile con l'ambiente.

222 Misure

Onde mantenere la loro competitività i Paesi dell'OCSE mirano a ridurre i *costi dell'approvvigionamento energetico* e a raggiungere contemporaneamente gli obiettivi di *sicurezza in materia di approvvigionamento* e di *difesa dell'ambiente*.

In alcuni Paesi è in atto dagli anni Ottanta una ristrutturazione dell'economia energetica al fine di rendere più efficiente l'*approvvigionamento energetico*. Sono stati introdotti in particolare aspetti concorrenziali nell'approvvigionamento dell'elettricità. Le aziende del settore energetico sono viepiù privatizzate e i controlli dei prezzi eliminati.

Alla prima conferenza delle Parti contraenti della *Convenzione sul clima*, tenutasi nell'aprile 1995 a Berlino, le Parti contraenti hanno riconosciuto che il contenuto della Convenzione non è sufficiente per stabilizzare i gas a effetto serra ad un livello che impedisca alterazioni pericolose del sistema climatico. A complemento della Convenzione deve pertanto essere elaborato un protocollo o un altro strumento giuridico. In tal modo andranno fissati per gli anni successivi al 2000 gli obiettivi a livello quantitativo in materia di riduzione per i Paesi dell'OCSE, dell'Europa centrale e orientale. Contemporaneamente sono in atto sforzi al fine di coordinare le misure essenziali nell'ambito della politica energetica.

Entro il 2000 l'*Unione europea* intende stabilizzare le emissioni di CO₂ ai livelli del 1990. I programmi SAVE e ALTENER nonché l'introduzione di una tassa d'incentivazione combinata sul CO₂ e sull'energia dovrebbero contribuire a tale scopo. Il programma delle direttive SAVE e il programma di promovimento ALTENER hanno dato buoni risultati; per la tassa combinata sul CO₂ e sull'energia, invece, non si è finora prospettata la possibilità di una realizzazione estesa all'UE (cfr. anche il n. 81).

La *politica energetica dei Paesi dell'OCSE* include diverse misure. Fra le più importanti figurano gli aiuti finanziari nonché prescrizioni nel settore edilizio, degli impianti e delle apparecchiature. Sono impiegate in misura crescente anche gli strumenti dell'economia di mercato quali le tasse sull'energia nonché accordi volontari con i consumatori di energia del settore industriale e di aziende del settore dell'approvvigionamento energetico.

Tasse sull'energia e sul CO₂ sono già entrate in vigore in Svezia, Norvegia, Danimarca, Finlandia e nei Paesi Bassi. Negli ultimi anni diversi di questi Stati hanno inoltre aumentato in parte le loro tasse sul CO₂ nel contesto di riforme fiscali (cfr. tabella 1). La *Danimarca* dispone dal 1992 di una tassa sul gasolio, sull'olio da riscaldamento, sul carbone e sull'elettricità. Il consumo di gas natu-

rare è escluso da tale tassa e le industrie consumatrici di energia sono esonerate nella misura del 50 per cento. Nel 1994 è stata aumentata la tassa sul carbone e sull'elettricità. La tassa sull'elettricità ammonta attualmente a circa 2 centesimi al kilowattora. In *Finlandia* vi è una tassa ecologica sul CO₂ e sul tenore energetico. Per le energie fossili essa ammonta a circa 11 franchi per tonnellata di CO₂ e a 0,1 centesimi al kilowattora. In *Norvegia* è stata aumentata nel 1993 la tassa sul CO₂ per i carburanti e i combustibili fossili. In *Svezia* sono state introdotte una tassa sull'energia, una tassa sul CO₂ e una tassa sullo zolfo, commisurate all'onere ambientale. Per l'elettricità esiste una tassa di circa 1,8 centesimi al kilowattora. Le industrie ad alto consumo energetico sono parzialmente o totalmente esonerate dalle tasse sull'energia e sul CO₂. Nei *Paesi Bassi* è riscossa una tassa su tutti i combustibili e carburanti fossili.

In svariati Paesi il promovimento delle energie rinnovabili e dell'impiego razionale di energia avviene mediante *sussidi* e crediti agevolati o deduzioni fiscali speciali (cfr. tabella 1). I programmi di sussidi per le energie rinnovabili si differenziano sia nelle modalità (contributi agli investimenti, contributo ai costi di produzione al kilowattora) sia nelle entità. In Svizzera i sussidi della Confederazione per le energie rinnovabili e il risanamento energetico di edifici pubblici ammontavano nel 1995 a circa due franchi per abitante. In *Svezia* l'importo annuo dei sussidi per abitante è di circa sei franchi, nei *Paesi Bassi* è pressoché di due franchi e in *Germania* di un franco circa. Nel contesto del promovimento dell'impiego razionale dell'energia sono in primo luogo agevolati mediante sussidi i risanamenti nel settore edile e gli sforzi di risparmio da parte dell'industria. In singoli Paesi sono concessi contributi di sostegno nel settore della costruzione di abitazioni anche per motivi sociali e di politica regionale. Il calcolo delle uscite determinate dalla politica energetica (sussidi, riduzioni dell'interesse e diminuzioni delle entrate fiscali a causa di deduzioni speciali) è fattibile solo in parte e non attendibile. Va tuttavia constatato che negli ultimi anni la maggior parte dei Paesi ha concesso meno sussidi ed ha annullato interi programmi per motivi di budget.

Tasse e sussidi in diversi Paesi

Tabella 1

Stato	CO ₂ -/Tassa sull'energia	Sussidi per le energie rinnovabili	Sussidi per un impiego razionale dell'energia
Austria		Sussidi soprattutto per la biomassa 1993: 17 mio fr. 1994: 10 mio fr.	Sostegno finanziario di ristrutturazioni e rinnovamenti con un'efficienza energetica migliore (e impiego di energie rinnovabili) 1993: 170 mio fr. 1994: 160 mio fr.
Danimarca	Tassa ecologica su carburanti e combustibili liquidi, carbone (45 fr./t CO ₂) ed elettricità (2,2 ct./kWh). Compensazione del 50% per l'industria	Esonero fiscale per le energie rinnovabili. Sussidio del 30% dei costi d'installazione. Supplemento per la produzione di corrente mediante le energie rinnovabili: 6 ct./kWh	Programma di sussidi volto ad aumentare l'efficienza nel settore dell'industria e del commercio: 44 mio fr. p.a.

Stato	CO ₂ -/Tassa sull'energia	Sussidi per le energie rinnovabili	Sussidi per un impiego razionale dell'energia
Finlandia	Tassa ecologica su tutte le energie fossili conformemente al CO ₂ (11 fr./t CO ₂) e al contenuto energetico (ca. 0,1 ct./kWh).	Contributi fino al 25% per impianti destinati alla produzione di elettricità, calore e calore a distanza.	Contributi agli investimenti fino al 30% per il miglioramento di procedimenti inerenti ad un consumo intensivo di energia (industria) 1993: 7 mio fr. 1994: 8,5 mio fr.
Francia		I combustibili derivanti dalla biomassa sono esonerati dalle tasse sulle energie fossili	Sussidi alle misure di risparmio energetico e alle energie rinnovabili al fine di agevolare i costi dell'elettricità nelle regioni periferiche.
Germania		Programma di contributi per promuovere le energie rinnovabili 1995-1998: 85 mio fr. p.a.	Mutui ad interessi favorevoli per rinnovamenti di edifici che permettono un risparmio energetico. Nuovi Länder: Possibilità di deduzioni fiscali per costi rinnovamento; massimo 34 000 franchi per edificio
Italia		Contributi fino al 50% dei costi di impianti per la produzione di elettricità mediante le energie rinnovabili	Programma di sussidi 1991-1993 con contributi dal 25 al 70%; proseguimento incerto per motivi di budget
Norvegia	Tassa sul CO ₂ su carburanti e combustibili liquidi e gassosi dal 1991. Aumentata nel 1993, ca. 10 ct./l sui carburanti e i combustibili; tassa sull'elettricità 1 ct./kWh	Soltanto nell'ambito della ricerca e dello sviluppo	Sono stati drasticamente ridotti precedenti programmi di sussidi; 1994: 11 mio fr. 1993: 64 mio fr.
Paesi Bassi	Tassa ecologica sulle energie fossili conformemente al CO ₂ e al contenuto energetico: 1,8 ct./l benzina, 2 ct./l olio da riscaldamento, 15 fr./1000 m ³ gas naturale	Sussidi per impianti che producono elettricità eolica (1994: 26 mio fr.) e l'energia solare (1996: 9,5 mio fr.); i sussidi per gli impianti eoloelettrici sono stati eliminati nel 1995; incremento delle detrazioni per investimenti compatibili con l'ambiente	Sussidi per misure di risparmio nelle abitazioni (1995 ca. 90 mio fr.); contributi agli investimenti per equipaggiamenti atti al risparmio energetico nel commercio e nell'industria; contributi per consulenza in materia di risparmio energetico nell'industria; 1996: ca. 53 mio fr.
Svezia	Tassa sul CO ₂ e sull'energia nell'ambito delle energie fossili (a seconda dell'agente energetico fra 0,5 e 1 ct./kWh); elettricità ca. 1,8 ct./kWh	Contributi ai costi: 35% per turbine eoliche 25% per impianti solari 25% per l'equipaggiamento di impianti per la cogenerazione di energia elettrica e termica nel contesto delle energie rinnovabili. In totale 280 mio fr. sull'arco di un quinquennio	Nel contesto dell'applicazione di nuove tecnologie destinate al risparmio energetico nelle abitazioni sono concessi contributi fino al 50% dei costi supplementari.

3 Iniziativa energia e ambiente

31 Obiettivi e misure

Articolo 24^{octies} capoverso 6 (nuovo)
lettera a e disposizioni transitorie articolo 21 (nuovo)

311 Obiettivi dell'iniziativa

- a. Per proteggere l'ambiente, il paesaggio e il clima la Confederazione adotta provvedimenti atti a stabilizzare e successivamente ridurre progressivamente a un livello sopportabile il consumo degli agenti energetici non rinnovabili.

Secondo le spiegazioni concernenti l'iniziativa¹⁾), l'attuale approvvigionamento energetico basato sull'energia fossile, sull'energia nucleare e sull'energia prodotta nei grandi impianti industriali costituisce una delle principali cause dell'inquinamento ambientale. Il problema va affrontato mediante un *programma a lungo termine*. Il contenuto centrale dell'iniziativa consiste in una tassa d'incitamento sull'energia ed in un rimborso integrale delle entrate.

Nelle disposizioni transitorie sono precisati il *procedimento da seguire* successivamente all'accettazione dell'iniziativa e gli obiettivi dal profilo quantitativo:

Art. 21 Disposizione transitoria

Qualora la legislazione non sia ancora in vigore dopo tre anni dall'accettazione dell'articolo 24^{octies} capoverso 6, il Consiglio federale emana tramite ordinanza disposizioni d'esecuzione con entrata in vigore immediata. Il consumo di agenti energetici non rinnovabili è stabilizzato entro otto anni dall'accettazione dell'articolo 24^{octies} capoverso 6 e successivamente ridotto in media dell'1 per cento all'anno durante 25 anni.

Secondo le dichiarazioni del comitato d'iniziativa, l'iniziativa popolare esige l'entrata in vigore della tassa d'incitamento al più tardi entro tre anni dall'accettazione del progetto. Qualora il Parlamento non adottasse alcuna legge entro tale termine, il Consiglio federale porrebbe in vigore le disposizioni d'esecuzione in via di ordinanza. Successivamente ad una *fase di stabilizzazione* della durata di al massimo otto anni, il consumo globale delle energie non rinnovabili dovrebbe *diminuire annualmente dell'1 per cento almeno* per 25 anni. Tali obiettivi d'incitamento sono intermedi in quanto a lungo termine s'imporrebbero ulteriori riduzioni, soprattutto per impedire il riscaldamento climatico e per garantire uno sviluppo durevole.

Sono ammissibili piccole *differenziazioni fra gli agenti energetici e le fluttuazioni annue*. I singoli agenti energetici, come il gas naturale o l'elettricità, non dovrebbero però presentare forti incrementi, i quali vengono compensati mediante altre energie come i prodotti del petrolio. Gli obiettivi e le aliquote della tassa possono essere differenziati, sulla base delle conoscenze più attuali in fatto di rischi ambientali e di oneri ambientali, applicando il concetto di «misura tollerabile».

¹⁾Le note si trovano alla fine del messaggio.

Finora nella Costituzione federale non erano stati fissati obiettivi quantitativi paragonabili in materia di consumo. Nel vigente *articolo sull'energia* (art. 24^{ocies} cpv. 1 Cost.) sono stati definiti obiettivi di portata più vasta e generale in materia di politica energetica. Secondo tali obiettivi la Confederazione e i Cantoni si adoperano per un approvvigionamento energetico sufficiente, diversificato e sicuro, economico e compatibile con le esigenze della protezione dell'ambiente, nonché per un consumo dell'energia parsimonioso e razionale. La tassa d'incitamento proposta potrebbe contribuire *alla protezione dell'ambiente* e, mediante la riduzione dei rischi d'importazione, ad un *approvvigionamento più sicuro* nonché ad un *impiego parsimonioso e razionale dell'energia*. Essa non dovrebbe però porre in dubbio gli obiettivi insiti nell'articolo sull'energia, concernenti *l'approvvigionamento economico*. Mediante un'introduzione progressiva e prevedibile della tassa e le disposizioni conformemente alle lettere c e d (disposizioni speciali e compensazioni), l'iniziativa intende considerare le esigenze dell'economia.

Quanto alla valutazione quantitativa degli obiettivi dell'iniziativa va osservato che, conformemente all'articolo 113 capoverso 3 della Costituzione federale, il Tribunale federale non può esaminare la costituzionalità di una legge federale che non risulta sufficientemente efficace per raggiungere gli obiettivi costituzionali. Qualora gli obiettivi non dovessero essere adempiti alla scadenza dei termini fissati, non vi sarebbero neanche possibilità di applicare sanzioni. Gli obiettivi posti dall'iniziativa costituirebbero tuttavia un *obbligo politico* per il legislatore e l'esecutivo di introdurre la tassa sull'energia conformemente alle finalità.

Caratteristica comune a tutte le norme che definiscono gli obiettivi è la non creazione di nuove competenze. Le misure necessarie al raggiungimento degli obiettivi non possono superare i limiti posti dalla Costituzione federale. Di conseguenza, gli strumenti possibili per la realizzazione dell'obiettivo quantitativo dell'iniziativa consisterebbero in misure volontarie come quelle realizzate attualmente nel contesto del programma d'azione Energia 2000, nonché disposizioni conformi al diritto costituzionale, stimoli finanziari e strumenti d'incitamento in virtù delle nostre proposte concernenti le leggi sull'energia e sul CO₂. Per raggiungere gli obiettivi s'imporrebbero anche misure collaterali ad esempio nei settori della ricerca e dello sviluppo, della formazione e del perfezionamento, dell'informazione e della consulenza. In connessione con l'iniziativa sarebbero inammissibili interventi statali senza base costituzionale esplicita nonché misure restrittive, ad esempio di razionamento o di contingentamento. In virtù della legge federale dell'8 ottobre 1982 sull'approvvigionamento economico del Paese (legge sull'approvvigionamento del Paese LAP; RS 531), *le misure restrittive sono riservate nel caso in cui occorresse far fronte a gravi situazioni di penuria, non rimediabili dalla stessa economia*.

Anche in caso di accettazione dell'iniziativa, il legislatore federale e il nostro Collegio sarebbero liberi, nell'ambito delle competenze costituzionali esistenti, di decidere quali strumenti impiegare e il relativo grado di intensità. Tuttavia, in base all'iniziativa energia e ambiente, andrebbe introdotta la *tassa d'incita-*

mento sul consumo di tutte le energie non rinnovabili e dell'elettricità prodotta dalle centrali idroelettriche con una potenza superiore a un Megawatt in quanto strumento mirante a controllare sensibilmente la domanda di energia. L'aliquota della tassa dovrebbe essere fissata durante 33 anni in funzione degli obiettivi dell'iniziativa e degli effetti delle altre misure adottate nonché dell'evoluzione del mercato dei prezzi in materia di energia. Il legislatore beneficerebbe di un notevole margine discrezionale nella strutturazione della tassa d'incitamento.

Le possibili ripercussioni dell'iniziativa energia e ambiente (e dell'iniziativa solare) sono descritte dettagliatamente nel numero 5 e valutate nel numero 6.

32 Tassa d'incitamento

Lettera b

321 Obiettivi dell'iniziativa

- b. Per conseguire tali obiettivi la Confederazione riscuote una tassa d'incitamento sul consumo di tutti gli agenti energetici non rinnovabili e dell'elettricità prodotta dalle centrali idroelettriche con una potenza superiore a un Megawatt. Il Consiglio federale ne stabilisce le aliquote. Esso presenta annualmente un rapporto al Parlamento sul raggiungimento degli obiettivi.

Il comitato d'iniziativa ha qualificato come *energie non rinnovabili*, a livello di energia grezza, il petrolio greggio e i prodotti del petrolio (escluso il consumo non energetico) nonché il gas naturale, il carbone e i combustibili nucleari. Anche le importazioni di elettricità sarebbero classificate in quanto agenti energetici non rinnovabili. Le esportazioni di energia, per contro, non sarebbero soggette all'obbligo della tassa. Secondo il comitato d'iniziativa le sottocategorie a livello di energia finale (come la benzina super, la benzina normale, il gasolio, ecc.) e i settori del consumo (economia domestica, trasporti, industria, ecc.) non devono sottostare individualmente all'obiettivo dell'1 per cento. Secondo il testo dell'iniziativa l'elettricità prodotta dalle centrali idroelettriche con una potenza superiore a un Megawatt sottostà parimenti alla tassa d'incitamento. Per quanto riguarda l'*energia idroelettrica*, l'iniziativa non mira tuttavia ad una stabilizzazione e ad una riduzione. Il comitato d'iniziativa ha precisato che la forza idrica andrebbe tassata unicamente qualora la disparità dei prezzi in rapporto all'energia nucleare divenisse troppo marcata. Sarebbero quindi *imponibili* tutti gli agenti energetici fossili nonché l'energia nucleare e verosimilmente anche la forza idrica.

Quale *base di calcolo* della tassa, il comitato d'iniziativa propone il prezzo dell'energia, costituendo esso un elemento che fornisce un'indicazione sul valore dell'energia. Il legislatore sarebbe però libero di stabilire un'altra variante. I prezzi dell'energia vanno aumentati progressivamente e secondo il principio di proporzionalità, in considerazione degli effetti espliciti dalla tassa e della situazione congiunturale.

Il testo dell'iniziativa ci conferisce la competenza di fissare le *aliquote della tassa*. Il comitato d'iniziativa si attende in tal modo un'attuazione mirata della

tassa, non compromessa da referendum. Secondo la giurisprudenza del diritto federale l'ammontare della taxa dev'essere comunque fundamentalmente stabilito nella legge (DTF 112 Ia 43 cons. 2a con ulteriori riferimenti).

322 Valutazione dell'esecuzione

Al fine di ridurre al minimo i costi d'esecuzione, la taxa d'incitamento dovrebbe essere riscossa presso i *produttori di energia e gli importatori di energia*. Sarebbe ipotizzabile l'applicazione del sistema esistente dal 1° gennaio 1997 nel contesto dell'imposta sugli oli minerali per le energie fossili e dell'elaborazione di un nuovo sistema fiscale per l'elettricità. Un aumento dell'imposta sul valore aggiunto sugli agenti energetici non rinnovabili sarebbe inopportuno, soprattutto poiché gli aventi diritto ad una deduzione dell'imposta precedente non sarebbero stimolati dal prezzo o poiché s'imporrebbe una complicata limitazione della deduzione dell'imposta precedente.

In merito alle *energie fossili* sarebbero soggette alla taxa le aziende che producono, depositano esentasse o importano i combustibili e carburanti figuranti nella legge sugli oli minerali. I singoli utilizzatori di combustibili e carburanti sarebbero sciolti da obblighi di tassazione; per essi, la taxa d'incitamento sarebbe inclusa nel prezzo del prodotto. Nella realizzazione dell'iniziativa energia e ambiente, il petrolio greggio non dovrebbe essere gravato *prima* della lavorazione indigena – affinché siano mantenute le *capacità indigene in materia di raffineria*, nell'interesse della sicurezza in materia di approvvigionamento. Andrebbero esonerati dalla taxa il consumo non energetico di agenti energetici, i carburanti nell'ambito del traffico transfrontaliero e per i treni esteri, i transiti di energia ecc. Un influsso considerevole sull'evoluzione del consumo è esercitato dal *carburante per l'aviazione*. Siccome un regime particolare nel contesto internazionale non costituirebbe una soluzione sostenibile, i voli esteri dovrebbero essere esonerati dalla taxa d'incitamento. Sul piano internazionale sono attualmente in esame le possibilità di una coordinazione che si estenda oltre i confini degli Stati. Per limitare un *pendolarismo del pieno benzina* dalla Svizzera verso i Paesi limitrofi, sarebbe indispensabile un sistema di controllo alla frontiera, nel caso in cui non vi sia un'armonizzazione internazionale delle tasse sui carburanti prima dell'introduzione della taxa d'incitamento. In caso di notevoli differenze di prezzo in rapporto all'estero, dovranno verosimilmente essere introdotti controlli alla frontiera o potranno essere sviluppati a lungo termine metodi di controllo sostenibili dal profilo amministrativo.

L'*energia idroelettrica* (a partire da 1 MW) e l'*energia nucleare* sarebbero tassate mediante un nuovo sistema di riscossione ai terminali della centrale. L'onere maggiore per l'energia nucleare rispetto alla forza idrica, proposto dal comitato d'iniziativa per l'energia nucleare, dovrebbe essere fissato da parte nostra sulla base degli obiettivi d'incitamento. La riduzione progressiva del consumo di combustibili nucleari non sarebbe tuttavia realizzabile mediante la taxa d'incitamento, soprattutto a causa dell'alto costo del capitale nel settore della produzione di energia nucleare. Unitamente alla riduzione della domanda di elettricità, il relativo rincaro dell'energia nucleare potrebbe eventualmente

far sì che gli impianti siano messi più rapidamente fuori servizio o che, a scadenza della loro durata tecnica di vita, non siano più sostituiti con nuove centrali nucleari. Siccome la forza idrica sarebbe meno gravata rispetto alla produzione di elettricità termica, le aziende agevolate trarrebbero maggiori guadagni.

Per quanto riguarda gli *impianti per la produzione di elettricità termofossile e l'approvvigionamento di calore a distanza*, utilizzati mediante agenti energetici fossili, per agevolare la riscossione andrebbe gravato l'input energetico (conformemente all'imposta sugli oli minerali) e non il numero potenzialmente considerevole di piccoli impianti (principalmente impianti per la cogenerazione di energia elettrica e termica). In tal modo si creerebbe anche uno stimolo alla valorizzazione dei rifiuti termici industriali e al miglioramento dell'efficienza.

Nell'ambito delle *esportazioni e delle importazioni di elettricità*, per motivi tecnici non è possibile individuare nella rete la produzione e la provenienza dell'energia. Sono tuttavia possibili aliquote della tassa differenziate per le energie rinnovabili e non rinnovabili, nel caso di importazioni identificabili a causa di contratti di erogazione a lungo termine (ad esempio l'imposizione di importazioni derivanti da partecipazioni a centrali nucleari estere, l'esenzione in caso di centrali elioelettriche ecc.). Un esonero delle esportazioni di elettricità differenziato sulla base degli agenti energetici primari sarebbe parimenti attuabile unicamente in caso di contratti a lungo termine. Per l'esecuzione concreta s'imporrebbe l'adozione di un disciplinamento conforme agli accordi GATT/OMC (n. 82).

La riscossione della tassa d'incitamento proposta non porrebbe problemi insormontabili dal profilo tecnico. Gli obiettivi differenziati (energia nucleare, forza idrica) e segnatamente gli eventuali controlli necessari alla frontiera (per impedire il pendolarismo del pieno benzina e per la valutazione del commercio estero nel contesto dell'elettricità) potrebbero tuttavia implicare costi notevoli. Taluni singoli obiettivi ricercati dall'iniziativa non sono praticamente realizzabili mediante la sola tassa d'incitamento proposta (riduzione progressiva delle capacità di produzione dell'energia nucleare; abbandono delle importazioni di corrente proveniente da centrali che utilizzano energie non rinnovabili; riduzione del consumo di petrolio nel settore dell'aviazione).

323 Ipotesi per modelli di calcolo

Durante i colloqui con periti e con il comitato d'iniziativa sono stati concretizzati diversi aspetti dell'iniziativa energia e ambiente (e dell'iniziativa solare) al fine di stabilire, in modo per quanto possibile realistico e consono alle aspettative delle iniziative, le definizioni e le ipotesi per modelli di calcolo in merito alle ripercussioni di dette iniziative. I veri e propri modelli di calcolo, che si rivelano indispensabili per una valutazione razionale delle iniziative, sono stati attuati su base scientifica da istituti indipendenti (cfr. n. 5).

Per la valutazione degli effetti dell'iniziativa energia e ambiente è stato ipotizzato che il disegno *sarà accettato nell'anno 2000* e che *la tassa d'incitamento sarà effettiva dall'inizio del 2003*.

L'iniziativa non azzarda alcuna previsione in merito al livello sul quale la domanda deve *stabilizzarsi* durante la fase di transizione e all'entità della successiva *riduzione graduale*. A seconda del livello di efficienza dell'energia che sarà raggiunto dopo otto anni, ossia nel 2008, l'ulteriore abbassamento annuo dell'uno per cento sarà più o meno difficoltoso (d'intesa con il comitato d'iniziativa è stata ipotizzata una riduzione lineare del consumo annuo). Il nostro Collegio analizzerebbe correntemente l'evoluzione, adeguerebbe periodicamente le aliquote della tassa e informerebbe annualmente il Parlamento sui risultati. Nei modelli di calcolo non si è tentato di determinare precisamente la riduzione graduale mediante adattamenti correnti. L'attendibilità di una tale simulazione risulterebbe limitata poiché occorrerebbe una definizione dell'evoluzione economica e dei prezzi di mercato dell'energia.

Per i modelli di calcolo è stato presupposto *un aumento annuo dei prezzi dell'energia* (l'aumento del prezzo è stato convertito per l'esecuzione in franchi per unità fisica). Partendo dai prezzi nell'anno 2002, l'onere aumenterebbe annualmente del 3,5 per cento per i combustibili fossili e del 2 per cento per l'elettricità. L'aumento minore concernente l'elettricità è riconducibile all'obiettivo dell'iniziativa (è stato supposto un rincaro annuo del 3,5% per l'elettricità nucleare e dello 0,5% per l'energia idroelettrica). Per la benzina e il gasolio è stato supposto un aumento annuo del prezzo pari a 3,6 centesimi al litro, corrispondente ad un'aliquota massima di un franco al litro nell'anno 2030. Inoltre è stata presupposta la realizzazione della decima della NFTA e di una tassa sul traffico pesante commisurata alle prestazioni. Si è partiti dal presupposto che l'iniziativa sarà realizzata *ulteriormente* alla politica da noi progettata (ulteriore sviluppo del programma Energia 2000, legge sull'energia, tuttavia nessuna tassa sul CO₂).

Le figure 1a e 1b mostrano l'evoluzione dei prezzi per i diversi agenti energetici. Dal 2002 al 2010 le energie fossili accuserebbero un rincaro del 32 per cento; tale rincaro raggiungerebbe il 162 per cento nel 2030. Sempre dal 2002 al 2010 i prezzi dell'elettricità salirebbero del 15 per cento, rispettivamente del 74 per cento nel 2030. Confrontato con i prezzi vigenti nello stesso periodo, il rincaro risulterebbe percentualmente minore poiché i prezzi dell'energia salirebbero anche senza tassa (cfr. n. 51). I modelli di calcolo hanno mostrato che, a partire dal 2015, l'obiettivo stabilito dall'iniziativa in merito alla domanda di energie fossili non può essere raggiunto mediante le aliquote della tassa. (cfr. n. 522).

Evoluzione reale del prezzo dell'energia con e senza tassa d'incitamento¹⁾

Figura 1a

(Modelli concernenti l'iniziativa energia e ambiente)

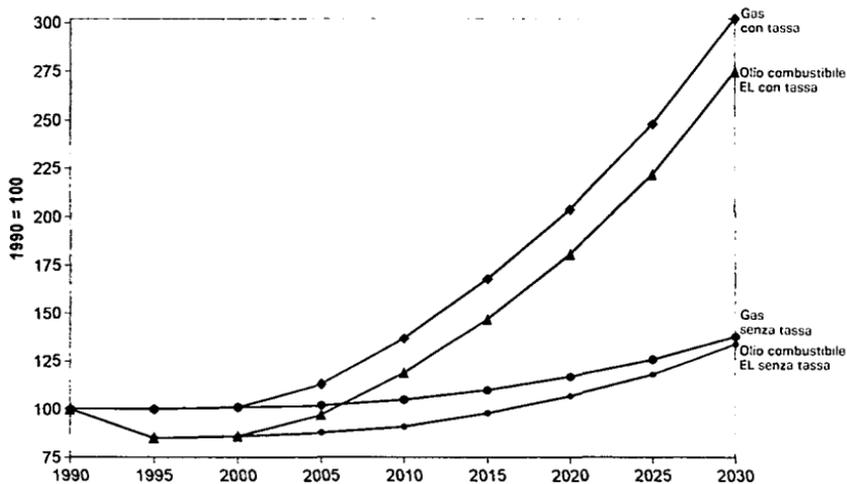
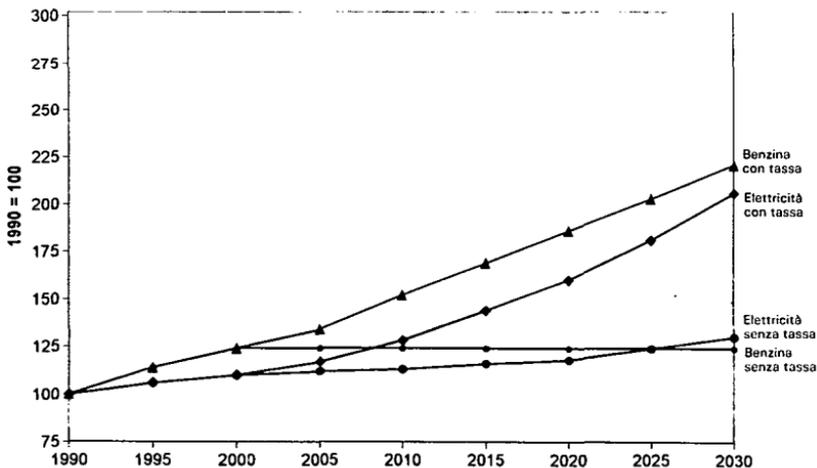


Figura 1b



Fonte: Prognos

¹⁾ incluso l'aumento del dazio sui carburanti e decima della NFTA.

33 **Compensazione degli oneri della tassa**

Lettera d

331 **Obiettivi dell'iniziativa**

- d. Il ricavato netto è impiegato per compensare gli oneri gravanti sulle economie domestiche e sulle aziende in modo socialmente sopportabile e senza influire sulla quota parte delle spese pubbliche. La compensazione favorisce le economie domestiche e le aziende, in modo che sia premiata l'utilizzazione parsimoniosa ed efficiente di energia.

Secondo le spiegazioni concernenti l'iniziativa, affinché la compensazione sia *socialmente sopportabile* il ricavato netto della tassa dev'essere rimborsato a tutte le economie domestiche ed aziende in forma forfettaria. Il rimborso non dovrebbe tornare soltanto o prevalentemente a beneficio delle cerchie abbienti. Un buon risultato sarebbe raggiunto qualora la compensazione delle economie domestiche avvenisse sulla base di un abbassamento combinato di oneri procapite e di tasse sociali. L'economia andrebbe ad esempio sgravata mediante la riduzione dei premi dei datori di lavoro.

Il ricavato netto è impiegato in modo da *non influire sulla quota parte delle spese pubbliche*: infatti esso è completamente restituito alle economie domestiche e alle aziende e non viene impiegato per nuovi compiti statali. Il rimborso dovrebbe premiare l'utilizzazione parsimoniosa ed efficiente di energia in quanto la compensazione avverrebbe in forma forfettaria mentre la riscossione della tassa in forma proporzionale al consumo di energia.

332 **Valutazione dell'esecuzione**

A seconda del livello delle aliquote della tassa necessario al raggiungimento degli obiettivi d'incitamento, occorrerebbe restituire considerevoli somme alle economie domestiche e alle aziende. Secondo i modelli di calcolo *il ricavato lordo della tassa* può aumentare da circa 3,8 miliardi di franchi nel 2010 a circa 14,7 miliardi di franchi nel 2030. La redistribuzione deve avvenire secondo criteri indipendenti dal consumo individuale di energia. Andrebbero evitati effetti indesiderati quali l'arrecare pregiudizio alle fasce della popolazione con bassi redditi. Per contro occorrerebbe promuovere effetti positivi come ad esempio la creazione di posti lavoro.

Per la redistribuzione della quota delle *economie domestiche* figurano in prima linea gli *importi procapite* uniformi. In tal modo non risulterebbero svantaggiate le economie domestiche che denotano un consumo più elevato di energia. Occorrerebbe rinunciare ad un rimborso ridotto per i bambini e i giovani; tale riduzione renderebbe il sistema più complicato e, in tutta probabilità, non creerebbe una maggiore trasparenza. In merito al vero e proprio rimborso sono pensabili diverse possibilità. Un pagamento con assegno gioverebbe alla trasparenza ma sarebbe dispendioso dal profilo amministrativo. Una soluzione più semplice sarebbe il rimborso procapite mediante l'assicurazione delle cure medico-sanitarie, obbligatoria per tutte le persone. Una compensazione tramite la riduzione delle tasse sociali esistenti o delle imposte sarebbe una soluzione meno trasparente e socialmente meno equilibrata del pagamento procapite.

Secondo il testo dell'iniziativa, il rimborso proporzionale all'*economia* nonché i pagamenti conformemente alle disposizioni speciali di cui alla lettera c devono essere indirizzati agli *esercizi*. Le compensazioni alle numerose sedi di produzione implicherebbero immensi oneri in materia di controllo. I pagamenti andrebbero perciò versati alle *aziende* in quanto persone giuridiche e unità economiche. S'imporrebbero eventualmente disposizioni speciali per le aziende con alto consumo energetico.

Per il calcolo del rimborso all'*economia* dovrebbe essere considerata principalmente la *massa salariale sottoposta all'AVS* di ciascuna azienda, in sintonia con le aspettative del comitato d'iniziativa, secondo cui vanno diminuiti i costi del fattore lavoro. Inoltre la massa salariale sottoposta all'AVS costituisce una base di calcolo perfettamente quantificabile. Ciononostante, al fine di impedire ingiustizie, occorrerebbe esaminare la possibilità di applicare disposizioni speciali alle aziende con un effettivo del personale particolarmente ridotto. Qualsiasi altra forma di redistribuzione comporterebbe anche altre conseguenze: una redistribuzione sulla base del numero di posti lavoro arrecherebbe vantaggi ai settori caratterizzati da redditi bassi; un rimborso sulla base dei valori della produzione lorda (costi globali sommati all'utile di gestione) andrebbe tendenzialmente a beneficio di aziende con una forte cifra d'affari o con uno scarso valore aggiunto. Una distribuzione secondo il valore aggiunto lordo (valore alla produzione lorda dedotte le prestazioni precedenti) sarebbe ampiamente neutrale, tuttavia pressoché irrealizzabile data l'assenza di dati attendibili.

Gli accrediti all'*economia* dovrebbero essere dapprima stimati provvisoriamente, quindi definitivamente in presenza del conto aziendale, poiché un prefinanziamento sarebbe difficilmente accettato; inoltre sarebbe auspicabile un riflusso rapido dei fondi. Nell'ambito dell'esecuzione si porrebbero ulteriori interrogativi qualora si verificassero rapide estensioni di aziende o nel caso in cui oltre al rimborso ordinario esistesse un diritto all'applicazione di disposizioni speciali in virtù della lettera c dell'iniziativa.

La compensazione degli oneri della tassa potrebbe comportare problemi di delimitazione, segnatamente se - al fine di impedire distorsioni dei redditi - fossero istituite diverse rubriche distinte concernenti le entrate e i rimborsi. I versamenti comporterebbero inoltre considerevoli oneri amministrativi che sarebbero finanziati mediante il ricavato lordo della tassa, ossia dalle economie domestiche e dall'*economia*.

333 **Ipotesi per modelli di calcolo**

Per le *economie domestiche*, l'*industria* e i *servizi* si è presupposta la formazione di *rubriche separate di entrate e di rimborsi*. Secondo tale schema, ai tre settori sarebbe restituito un ammontare pari a quello da essi versato con la tassa d'incitamento sull'energia. Il ricavato netto (esclusi gli introiti derivanti dai carburanti) sarebbe redistribuito - in corrispondenza delle quote - alle economie domestiche *procapite* e all'*industria* e ai servizi *proporzionalmente alla massa salariale sottoposta all'AVS*. Le entrate provenienti dall'imposizione di *carburanti* sarebbero distribuite alle economie domestiche nella misura della

metà, rispettivamente all'industria e ai servizi nella misura di un quarto ciascuno. Una suddivisione sulla base delle spese di trasporto effettive sarebbe impraticabile per ragioni tecniche.

34 Esigenze particolari nella definizione della tassa d'incitamento

Lettera c

341 Obiettivi dell'iniziativa

Nell'elaborazione della tassa d'incitamento andrebbe considerata una serie di esigenze:

- c. La tassa deve essere compatibile con il commercio esterno. Possono essere emanate disposizioni legislative speciali limitate nel tempo, specialmente per le aziende con consumo energetico particolarmente elevato. Gli effetti sull'indicizzazione possono essere neutralizzati. Le aspettative economiche regionali sono tenute in considerazione nella misura in cui non contrastino con gli obiettivi ai sensi della lettera a.

In base alle spiegazioni del comitato d'iniziativa, le *disposizioni speciali* permetterebbero alle aziende con consumo energetico particolarmente elevato l'ammortamento dei propri impianti esistenti nonostante la tassa d'incitamento. Ma, con il tempo, il principio bonus-malus dovrebbe esplicare i suoi effetti in tutti i settori dell'economia, affinché le energie non rinnovabili siano utilizzati nella minore misura possibile.

Il comitato d'iniziativa ritiene che un rincaro dell'energia possa produrre un'indesiderata spirale dei prezzi e dei salari. Tale effetto andrebbe arginato mediante correzioni all'*indice dei prezzi* o raccomandando ai partner sociali di escludere la tassa d'incitamento dalla compensazione al rincaro.

Il legislatore dovrebbe tener conto delle *esigenze economiche regionali*, ad esempio concedendo rimborsi più elevati alle regioni di montagna o mediante un corrispondente adeguamento della compensazione finanziaria.

342 Valutazione dell'esecuzione

L'esigenza di una tassa *compatibile con il commercio esterno* è centrale. S'imporrebbero principalmente facilitazioni per le aziende esposte alla competitività internazionale e che presentano un alto consumo energetico (quota dei costi energetici ai costi globali). Sono in discussione diversi modelli di disposizioni speciali. Talune proposte sono dispendiose dal profilo amministrativo (ad es. sgravi soltanto per l'energia industriale) o non differenziati (ad es. aliquote più basse o esonero di interi settori benché esistano all'interno dei settori notevoli differenze quanto al consumo energetico). Sono pensabili facilitazioni a condizione che le aziende si obblighino contrattualmente ad un'adeguata riduzione del consumo energetico. Viste le esperienze indigene ed estere, non vanno sottovalutati i costi esecutivi per la conclusione e il controllo di tali accordi. Nel caso dell'iniziativa energia e ambiente, da 1000 a 2000 aziende rivendicherebbero disposizioni speciali.

L'inclusione della tassa sull'energia nell'*indice dei prezzi al consumo* non deve ridurre l'effetto di incitamento da essa esercitato: è quanto vuole assicurare l'iniziativa. A tale riguardo va constatato che questo indice dovrebbe riprodurre, per quanto possibile oggettivamente, l'evoluzione dei prezzi di un paniere rappresentativo, tasse ed imposte comprese. L'influsso di singoli prezzi o tasse si lascia matematicamente eliminare, il che permette di tener conto di tale informazione nei negoziati salariali. Tuttavia, mediante tale procedura, le richieste dell'iniziativa non sarebbero adempite in modo essenzialmente migliore. Con l'introduzione della tassa d'incitamento sull'energia, i prezzi dell'energia aumenterebbero rispetto ai prezzi degli altri beni e servizi anche qualora si verificasse un incremento del reddito determinato dall'aumento dell'indice. Di conseguenza, una tassa sull'energia esplicherebbe con tutta probabilità l'effetto di una riduzione della domanda anche senza correzioni dell'indice. I modelli di calcolo rivelano che entro il 2010 la tassa potrebbe produrre un aumento dell'uno per cento circa dell'indice dei prezzi al consumo e del tre per cento entro il 2025 (senza considerare l'inflazione e la riduzione del consumo energetico; il rincaro sarebbe fondamentalmente compensato con la restituzione della tassa).

La *politica regionale* della Confederazione era finora orientata principalmente alla neutralizzazione delle differenze regionali. In futuro essa deve promuovere maggiormente la competitività delle regioni. L'iniziativa energia e ambiente graverebbe maggiormente, seppure in misura limitata, le regioni di montagna e di campagna che non quelle fortemente urbanizzate. Per tale motivo, in caso di accettazione dell'iniziativa, potrebbero rivelarsi necessari rimborsi differenziati secondo le regioni, il che implicherebbe tuttavia ulteriori costi d'esecuzione e problemi di delimitazione.

343 Ipotesi per modelli di calcolo

È stato presupposto che la tassa d'incitamento sull'energia non deve gravare le aziende nella misura di oltre l'1 per cento del valore della produzione lorda durante il periodo esaminato (fino al 2030)²). Un *valore soglia* superiore creerebbe troppe difficoltà economiche a numerose aziende. Senza disposizioni speciali e rimborsi ordinari derivanti dalla tassa, l'onere supplementare medio nel settore tessile ammonterebbe – in considerazione delle relative ipotesi – al 2,2 per cento circa e nell'industria della carta e del cartone al 6,9 per cento circa del valore della produzione lorda.

Se dovesse pagare interamente la tassa d'incitamento, l'industria verserebbe globalmente circa 2,5 miliardi di franchi all'anno. *Senza* la fissazione di un tetto massimo essa dovrebbe pagare una somma ulteriore di circa 370 milioni di franchi. Mediante il disciplinamento speciale viene a cadere l'effetto incentivante (ulteriore) per le aziende che figurano al di sopra del valore soglia. È dunque possibile che il settore industriale non riesca a raggiungere gli obiettivi dell'iniziativa energia e ambiente; per gli altri settori consumatori di energia s'imporrebbero notevoli sforzi per ridurre il consumo energetico.

In base alle ipotesi considerate nei modelli di calcolo, le aziende dovrebbero giustificare i costi determinati dalla tassa d'incitamento *successivamente* alla

deduzione del rimborso ordinario (onere netto), essendo determinanti soltanto gli ultimi maggiori costi sopportati dall'azienda. Tali costi dovrebbero essere espressi in percentuali del valore della produzione lorda per giustificare il diritto all'applicazione di disposizioni speciali. Come nel caso dei rimborsi ordinari, per il rimborso relativo alle disposizioni speciali sarebbero effettuate tassazioni provvisorie prima della conclusione degli anni contabili.

4 Iniziativa solare

41 Obiettivi e misure

Articolo 24^{octies} capoverso 5 (nuovo)

Lettere a e c nonché disposizioni transitorie articolo 20 capoverso 1 (nuovo)

411 Obiettivi dell'iniziativa

La principale richiesta dell'iniziativa è contenuta nella lettera a:

- a. La Confederazione riscuote una tassa indicizzata di 0,1 centesimi al kilowattora, che aumenta progressivamente fino a 0,5 centesimi, sul consumo finale degli agenti energetici non rinnovabili, destinata a promuovere l'utilizzazione dell'energia solare nelle aree edificate nonché l'utilizzazione efficiente e durevole dell'energia. Almeno la metà del ricavato della tassa è impiegata per l'utilizzazione dell'energia solare.

Il legislatore federale e il nostro Collegio dispongono di un certo margine di manovra nella trasposizione dell'iniziativa: in virtù della lettera c del testo dell'iniziativa, la legge disciplina i dettagli. Conformemente alla lettera b s'impone l'osservanza di diversi aspetti (cfr. n. 44) e di diverse scadenze, conformemente al capoverso 1 della disposizione transitoria:

Disposizione transitoria art. 20 (nuovo)

¹ Qualora la legislazione non sia ancora in vigore dopo tre anni dall'accettazione dell'articolo 24^{octies} capoverso 5, il Consiglio federale emana tramite ordinanza disposizioni d'esecuzione con entrata in vigore immediata. Cinque anni dopo l'entrata in vigore delle presenti disposizioni si applica l'aliquota integrale della tassa. L'articolo 24^{octies} capoverso 5 sarà abrogato vent'anni dopo l'entrata in vigore dell'aliquota integrale della tassa.

In base alle spiegazioni del comitato, l'iniziativa esige un promovimento vincolante dell'energia solare nonché l'utilizzazione efficiente e durevole dell'energia. La tassa a destinazione vincolata dovrebbe garantire un importo minimo in funzione di tale esigenza. I mezzi finanziari risulterebbero dal consumo di energie non rinnovabili. Con il successo crescente della politica di sostituzione, diminuirebbe automaticamente anche l'estensione del promovimento.

La tassa sull'energia e le misure di promovimento dovrebbero essere introdotte progressivamente. Dopo 25 anni il promovimento sarà sospeso. Dal capoverso 1 della disposizione transitoria emerge la convinzione che la concessione di contributi sia necessaria soltanto per un periodo limitato.

L'iniziativa solare e l'iniziativa energia e ambiente formano un *insieme* coordinato. L'iniziativa solare dovrebbe fungere da promotrice per le nuove tecnologie fintanto che i prezzi dell'olio, del gas e della corrente non riflettono una veridicità dei costi. I contributi finanziari devono essere considerati in quanto compensazioni per i danni ambientali non occorsi. L'iniziativa energia e ambiente dovrebbe per contro internizzare i costi effettivi delle energie non rinnovabili e ridurre in dosi omeopatiche lo sproporzionato consumo energetico.

412 Valutazione degli obiettivi e misure

Contrariamente all'iniziativa energia e ambiente, l'iniziativa solare non definisce alcun obiettivo in termini quantitativi e si concentra, diversamente dal vigente articolo sull'energia caratterizzato da un obiettivo di più ampio respiro, sui settori essenziali dell'*utilizzazione dell'energia solare* nonché dell'*utilizzazione efficiente e durevole dell'energia*. L'iniziativa solare vuole definire gli strumenti politici da impiegare. Essa sarebbe fundamentalmente idonea a fornire un contributo per il raggiungimento degli obiettivi dell'iniziativa energia e ambiente e dell'articolo sull'energia.

Ai sensi dell'iniziativa, le distorsioni della concorrenza che vengono a crearsi attraverso i *costi esterni* (danni e rischi ambientali nonché altri costi delle tecniche convenzionali sopportati dalla collettività) dovrebbero essere compensate dalla riduzione di prezzo delle tecniche degne di essere incentivate. Il promovimento dovrebbe essere tuttavia orientato ai costi e ai prezzi aziendali poiché di regola soltanto quest'ultimi sono considerati nell'ambito delle decisioni sugli investimenti. Una quantificazione complessiva dei costi esterni porrebbe problemi metodologici pressoché irrisolvibili. Ciononostante, qualsiasi politica energetica mira a ridurre o a impedire tali costi.

Con tutta probabilità il *ricavato della tassa a destinazione vincolata sull'energia* non rifletterà sempre perfettamente le esigenze dei programmi di promovimento. Di conseguenza andrebbe istituito un fondo che permetta un impiego dei mezzi di promovimento consoni alle esigenze ma che, a lungo termine, corrisponda alle entrate. La fissazione delle priorità nell'impiego dei fondi sarebbe tuttavia limitata mediante un contributo per l'utilizzazione dell'energia solare, fissato al 50 per cento almeno del volume del promovimento.

In un futuro non troppo lontano saranno necessarie misure anzitutto nell'ambito dell'*impiego razionale di energia*, intervenendo segnatamente sugli edifici esistenti, nel settore dell'elettricità e dei trasporti. Gli investimenti nel contesto dell'impiego razionale dell'energia risultano essere più vantaggiosi di quelli relativi ai nuovi impianti per la produzione energetica. Un impiego ottimale dei sussidi preventivati consisterebbe perciò nel promuovere dapprima soprattutto le tecniche che si avvicinano alla soglia di redditività e per le quali esistono già mercati, ad esempio in relazione con il risanamento di edifici.

A lungo termine nel nostro Paese non si verificherà un *impiego* essenzialmente maggiore *delle energie rinnovabili*. Occorre avviare sin d'ora una politica di promovimento misurata e adattata alla capacità di assimilazione del mercato.

Vanno osservati i diversi livelli di promovimento *ricerca e sviluppo, apertura del mercato* (progetti pilota e dimostrativi, formazione e perfezionamento, garanzia della qualità, misure di marketing) nonché *penetrazione del mercato* (segnatamente mediante sussidi per l'utilizzazione concreta di nuove tecniche). Tali provvedimenti devono essere armonizzati fra loro. Soprattutto la produzione di elettricità solare ed in parte quella di calore a mezzo di collettori risultano per ora, rispetto ai sistemi di riferimento convenzionali, molto meno redditizie. Il promovimento della penetrazione sul mercato non ha ancora una prospettiva di successo in tutti i segmenti del mercato. La redditività delle nuove tecniche potrebbe a lungo termine migliorare mediante l'influsso esercitato da aumenti di prezzo delle energie non rinnovabili, da misure di politica energetica, da progressi tecnici nonché dalla riduzione dei costi conseguente ad una maggiore penetrazione del mercato e ad una corrispondente produzione in serie. L'estensione e la cronologia di detti miglioramenti sono tuttavia difficilmente pronosticabili. Secondo l'esperienza, le nuove tecniche energetiche necessitano di decenni per raggiungere una penetrazione del mercato; sono possibili progressi anche nel contesto delle tecniche convenzionali. Spesso i prezzi relativi alle nuove tecniche (celle fotovoltaiche, impianti per l'energia eolica, pile a combustione ecc.) sono determinati dall'evoluzione all'estero e diminuiscono soltanto lentamente. Per tale motivo andrebbero correntemente migliorate le condizioni iniziali nel settore dell'energia solare, destinando una parte adeguata dei fondi di promovimento alla ricerca e allo sviluppo nonché all'apertura del mercato. Siccome la disposizione costituzionale proposta esige il promovimento dell'*utilizzazione pratica*, occorrerebbe impiegare i mezzi per tali misure collaterali attingendo ad altre fonti. Data l'attuale situazione deficiaria delle finanze federali, non è possibile prevedere se tale proposito andrà in porto nella misura necessaria alla realizzazione dell'iniziativa.

L'effetto dei programmi di sussidi è indebolito da *ripercussioni collaterali*. Le stesse si verificano quando sono sostenuti investimenti che sarebbero realizzati anche senza contributi. I *programmi d'avvio* attuati nell'ambito di Energia 2000 hanno rivelato in parte notevoli ripercussioni collaterali (circa il 60% delle domande autorizzate nel contesto dei collettori solari, circa il 40% in quello degli impianti fotovoltaici e circa l'85% in quello delle termopompe). Queste cifre elevate devono però essere relativizzate, segnatamente dalla scadenza alquanto breve (di uno o due anni) delle misure di promovimento rispetto all'iniziativa solare nonché dalla parziale attendibilità che un'inchiesta presenta (differenza fra l'opinione espressa e il comportamento effettivo). La maggior parte dei beneficiari di sussidi si sono definiti insider interessati. La maggior parte di coloro che non hanno presentato una domanda si è invece rivelata maggiormente consapevole dei costi (proprio per essi si sarebbe rivelato necessario, al momento della decisione sugli investimenti, uno stimolo finanziario maggiore di quello che poteva offrire loro il programma d'avvio nel contesto delle possibilità giuridiche esistenti). Vanno considerati anche gli effetti positivi indiretti, come il marchio di qualità ottenuto mediante i sussidi dalle tecniche promosse con i programmi d'avvio. Le ripercussioni collaterali in relazione con l'*iniziativa solare* possono dipendere dai modelli di promovimento impiegati. Nel contesto della realizzazione occorrerebbe in particolare provvedere affinché i set-

tori che non sono ritenuti degni di promovimento rimangano chiaramente esclusi e i progetti adempiano adeguate condizioni standard. Andrebbero informati coloro che hanno un atteggiamento scettico nei confronti dell'iniziativa o che non dispongono di conoscenze sui contributi di promovimento e per tale motivo non presenterebbero una relativa richiesta.

42 Tassa a destinazione vincolata

Lettera a e lettera b ultimo periodo

421 Obiettivi dell'iniziativa

Secondo le spiegazioni sull'iniziativa, la *tassa a destinazione vincolata* dev'essere riscossa sulle energie non rinnovabili consumate in Svizzera, vale a dire sui prodotti del petrolio, sul gas naturale, sul carbone e sull'elettricità derivante da energie non rinnovabili (lett. a).

La lettera b ultimo periodo ha lo scopo di estendere le possibilità di finanziamento:

- b. ... La tassa di cui alla lettera a può essere sostituita da altre tasse senza destinazione vincolata, prelevate sugli agenti energetici.

Secondo le spiegazioni inerenti all'iniziativa, l'imposta sul valore aggiunto può ad esempio essere applicata all'energia. In tal caso l'energia non potrebbe costituire il bersaglio di ulteriori tasse.

422 Valutazione dell'esecuzione

Il *centesimo solare* potrebbe fondamentalmente essere riscosso come la tassa d'incitamento in virtù dell'iniziativa energia e ambiente. Le differenze fra queste due tasse sono date dal fatto che, per quanto concerne il centesimo solare, le aliquote – essenzialmente più basse – sarebbero fissate nella Costituzione federale; inoltre la forza idrica sarebbe a priori esonerata dalla tassa (lett. a). Potrebbero tuttavia sorgere problemi poiché, di regola, nell'importazione e nell'esportazione di elettricità non è possibile constatare se la stessa provenga da fonti energetiche rinnovabili o meno.

Mediante la lettera b ultimo periodo sarebbe data la possibilità, al posto del centesimo solare, di destinare i *ricavati di altre tasse su agenti energetici* (incluse in parte le energie rinnovabili) all'iniziativa solare. Le tasse aventi già una destinazione vincolata o le entrate provenienti da eventuali tasse d'incitamento (tassa sul CO₂ conformemente al nostro disegno, tassa d'incitamento in virtù dell'iniziativa energia e ambiente) non potrebbero essere impiegate per il finanziamento di programmi di promovimento. Sarebbe necessario approntare un preventivo equivalente al centesimo solare. Affinché non siano aumentate le tasse sull'energia, dovrebbero essere limitati i compiti della Confederazione a favore della politica energetica.

423 **Ipotesi per modelli di calcolo**

È stato presupposto che *l'iniziativa sarà adottata nell'anno 2000 e che il programma di sussidi inizierà nel 2003.*

In virtù della lettera a la tassa sarà riscossa sul consumo delle energie non rinnovabili e sarà adeguata al rincaro generale, affinché i contributi di promozione rimangano al passo con il potere d'acquisto. La tassa aumenterà da 0,1 centesimi al kilowattora nel 2003 a 0,5 centesimi al kilowattora nel 2007 e sarà mantenuta fino al 2027. Nel 2025 l'elettricità subirà un rincaro del 3 per cento rispetto al 2002; per l'olio da riscaldamento il rincaro sarà dal 15 al 18 per cento mentre per i carburanti del 4 per cento. I prezzi dell'energia nel 2025 non rifletteranno l'effettivo rincaro; lo stesso sarà infatti più debole poiché i prezzi potranno aumentare anche senza tassa (n. 51).

Con un'aliquota intera la tassa produrrebbe entrate complessive dell'ordine di 890 milioni di franchi all'anno. Nel caso in cui fosse adottata anche l'iniziativa energia e ambiente, il ricavato ammonterebbe nel 2010 ancora a 870 milioni di franchi all'anno (2025: 820 mio fr.) a causa della domanda inferiore di energia.

43 **Utilizzazione delle entrate**

Lettera a e disposizioni transitorie articolo 20 capoverso 2 (nuovo)

431 **Obiettivi dell'iniziativa**

Secondo il comitato d'iniziativa gli *aspetti centrali dei programmi di promozione* riguardano la produzione industriale a prezzi vantaggiosi nonché l'applicazione estesa e decentralizzata di tecniche già sviluppate. Se necessario devono essere impiegati ulteriori fondi a favore della ricerca, dello sviluppo e del miglioramento qualitativo (il comitato non si esprime in merito alla provenienza di tali fondi).

Il *promovimento dell'utilizzazione dell'energia solare* dovrebbe essere limitato alle superfici già edificate. In Svizzera l'approvvigionamento di energia solare potrebbe avvenire interamente senza dover far capo ad un solo metro quadrato di area verde. Le materie prime rinnovabili (colza, canne) non dovrebbero essere incentivate data la discutibilità delle monoculture dal profilo del ricavato e per ragioni ecologiche. Il promovimento delle turbine eoliche andrebbe fatto esclusivamente qualora siano installate su superfici edificate.

Il fatto che siano previsti contributi di promovimento potrebbe produrre un *effetto di attesa* con conseguente diminuzione delle vendite nell'industria solare. Per tale motivo, i contributi di promovimento aventi effetto retroattivo fino ad un anno dovrebbero essere versati conformemente al capoverso 2 della disposizione transitoria:

² Contributi adeguati giusta l'articolo 24^{octies} capoverso 5 lettera a sono versati anche per gli impianti solari esistenti, a condizione che essi non siano in funzione da oltre un anno al momento dell'accettazione di detta disposizione costituzionale.

Il promovimento dell'*utilizzazione efficiente e durevole dell'energia* include, secondo le spiegazioni concernenti l'iniziativa, misure in grado di migliorare il livello di efficacia dell'utilizzazione di energia e quindi di ridurre l'impiego di energie non rinnovabili. Sarebbero misure essenziali l'utilizzazione efficiente dell'energia negli edifici, una buona tecnica delle installazioni negli edifici, l'ottimizzazione dell'impiego di elettricità e di calore, un'apparecchiatura e veicoli con un rendimento ottimale, il ricupero del calore di rifiuto e il sistema di ricupero del calore nonché lo sfruttamento della geotermia. Un'estensione del ricupero del calore di rifiuto delle centrali nucleari andrebbe respinta.

Il comitato d'iniziativa ritiene che una parte limitata dei mezzi di promovimento possa essere impiegata nell'ambito di un *fondo internazionale sul clima*, anzitutto per il promovimento della tecnica solare nel Terzo mondo o di un'associazione europea in materia di energia solare.

432 Valutazione dell'esecuzione

L'iniziativa non definisce un preciso *modello d'esecuzione*. Potrebbero essere *oggetto di sussidi* le singole componenti di impianti, cosa che semplificherebbe l'esecuzione, oppure sistemi energetici, il che si rivelerebbe ottimale dal profilo energetico. Oltre a singoli progetti potrebbero essere sostenuti in primo luogo determinati tipi di applicazione e di tecniche. Accanto a sussidi ampiamente ripartiti sarebbe possibile l'elaborazione di singoli segmenti di mercato. Oltre al promovimento di investimenti sarebbe pensabile il sostegno di analisi in materia di energia che permettano l'applicazione rapida di molteplici misure di risparmio energetico particolarmente economiche, come ad esempio l'installazione di sistemi di controllo.

I sussidi potrebbero essere *calcolati sulla base dei costi*, ad esempio sull'importo complessivo degli investimenti o sui costi supplementari rispetto agli impianti convenzionali. I contributi ai costi d'investimento dovrebbero essere strutturati in modo tale da impedire stimoli ad un maggiore consumo energetico, risultante ad esempio da un sovradimensionamento degli impianti. Tale modello di promovimento è semplice dal punto di vista amministrativo. I contributi d'esercizio sarebbero più problematici a livello esecutivo e piuttosto orientati a progetti che presentano costi variabili più elevati. I sussidi interamente basati sugli obiettivi ricercati sarebbero concessi sulla base di un *risparmio energetico o di una produzione di energia* calcolati anticipatamente (o eventualmente successivamente). Per il calcolo del sussidio occorrerebbe determinare la differenza dei costi fra le tecnologie degne di essere incentivate e quelle convenzionali. Il contributo di promovimento risulterebbe dalla moltiplicazione della differenza dei costi con il ricavato dell'energia prospettato. I vantaggi di tali modelli di promovimento orientati al provento, sarebbero relativizzati dal dispendio necessario ad individuare i tipi di risparmio energetico o di produzione di energia per i quali è dato un diritto al contributo.

In singoli settori di promovimento il diritto al sussidio dovrebbe essere addotto *singolarmente* dai richiedenti, ad esempio nel caso di risanamenti globali di edifici o di misure di risparmio di elettricità nelle aziende. In altri casi potrebbe

essere applicata una procedura semplificata *con contributi standardizzati*, nell'ambito della quale sarebbe ad esempio fissato il contributo concernente gli impianti per l'energia solare o per misure elementari di isolamento negli edifici (i contributi sarebbero versati forfettariamente in franchi al metro quadrato, rispettivamente in franchi al kilowattora di potenza installata). Sono pensabili anche contributi forfettari per apparecchiature che superano determinati requisiti in materia di efficienza energetica. Ulteriori modelli d'esecuzione (certificati di risparmio energetico negoziabili, garanzia dei rischi per risparmi energetici) sono troppo poco sperimentati o non appropriati alla realizzazione degli scopi dell'iniziativa (ad es. facilitazioni fiscali).

Per l'esecuzione pratica andrebbero chiarite le *questioni di ordine organizzativo e giuridico*. Sono pensabili contributi globali ai Cantoni per programmi di promovimento che potrebbero essere facilmente svolti nel contesto di procedure di autorizzazione edilizia. I dettaglianti o le centrali elettriche o del gas locali potrebbero assumere compiti nell'ambito del promovimento di apparecchiature efficienti, le organizzazioni private nell'ambito del sostegno di misure indirizzate ad una cerchia limitata di destinatari (settori dell'economia, energie rinnovabili).

Le due fasi critiche del programma di sussidi (*la fase iniziale e quella conclusiva*) potrebbero ostacolare l'efficacia dello stesso. Nella fase iniziale vi sarebbe il pericolo di un'offerta di prodotti in parte qualitativamente insufficienti, il che tenderebbe a ridurre la domanda delle nuove tecnologie. Per tale motivo andrebbero sussidiati unicamente i prodotti riconosciuti ed installati da specialisti affermati, cosa che implicherebbe l'estensione della corrispondente infrastruttura. Conformemente all'articolo 26 capoverso 1 della legge sui sussidi (RS 616.1) gli aiuti finanziari retroattivi non sono ammissibili. Con il capoverso 2 della disposizione transitoria, l'iniziativa crea un'eccezione relativa agli impianti solari esistenti. Questo sostegno retroattivo implicherebbe un notevole dispendio in materia di controlli; ciononostante esso non offrirebbe la garanzia che non si verificano eccessi negli investimenti. Il termine - di tre anni fino all'approntamento dei mezzi di promovimento - previsto per l'estensione del settore solare in particolare e per stimolare la domanda, sembra piuttosto limitato. Subito dopo l'accettazione dell'iniziativa, andrebbero eventualmente assunte misure immediate mediante un decreto federale urgente.

A conclusione del programma di sussidi, ossia dopo 25 anni, non dovrebbero più esistere settori economici che non siano in grado di sussistere autonomamente. Mediante una redistribuzione dei mezzi di promovimento nell'ambito dell'utilizzazione dell'energia solare e dell'utilizzazione efficiente dell'energia nonché in primo luogo mediante un'eliminazione progressiva delle misure di promovimento, si eviterebbero eventuali problemi di ordine strutturale. In virtù del testo dell'iniziativa il volume del promovimento finanziario determinato dal ricavato della tassa dovrebbe essere mantenuto in ampia misura fino alla scadenza del programma, dopodiché sarebbe ridotto a zero. Sarebbe preferibile una transizione più graduale verso la situazione in cui non vi sono più sussidi, probabilmente mediante una nuova soluzione legislativa.

Nella *determinazione dei settori da promuovere* è stata applicata la nozione di utilizzazione dell'energia solare in senso esteso (cfr. tabella 2). La definizione di energia solare include anche la biomassa e l'architettura solare. L'energia eolica è stata esclusa poiché l'iniziativa permette soltanto la costruzione di impianti su superfici edificate e le potenzialità di tale energia sono trascurabili (gli studi più recenti rivelano che il prezzo di costo dell'elettricità prodotta dalle turbine eoliche aventi un'ubicazione favorevole potrebbe essere paragonabile a quello delle nuove centrali idroelettriche, per cui a lungo termine l'energia eolica potrebbe contribuire – seppure in misura limitata – ad un approvvigionamento elettrico anche senza un notevole sostegno finanziario). Le materie prime rinnovabili sono state parimenti escluse sulla base delle spiegazioni del comitato d'iniziativa, benché a lungo termine anche questo tipo di produzione energetica potrebbe divenire importante, ad esempio nella produzione di carburanti.

I settori che meritano di essere incentivati comprendono, a titolo di *utilizzazione efficiente dell'energia*, oltre al miglioramento tecnico degli edifici, degli impianti di riscaldamento, dei veicoli e di apparecchiature, anche gli impianti per la cogenerazione di energia elettrica e termica (migliore utilizzazione dell'energia primaria) nonché l'impiego di termopompe nell'utilizzazione dell'energia geotermica e della temperatura ambiente.

Settori energetici incentivati

Tabella 2

(Ipotesi considerate nei modelli concernenti l'iniziativa solare)

Settori	Esempi	
Utilizzazione dell'energia solare		
Utilizzazione diretta	Calore Elettricità	Collettori Fotovoltaica
Utilizzazione indiretta	Calore o elettricità	Legno, paglia, impianti per la cogenerazione di energia elettrica e termica (con legno o biogas)
Utilizzazione passiva	Calore	Architettura solare, isolamento termica trasparente, collettori verticali, collettori finestra
Utilizzazione efficiente dell'energia		
Edifici	Calore	Finestre, rivestimenti di edifici
Installazioni tecniche negli edifici	Calore	Rendimento dell'impianto di riscaldamento, ventilazione con ricupero di calore
Apparecchiature, impianti	Elettricità	Apparecchiature domestiche e d'ufficio, macchine
Processi industriali	Calore	Cementifici, forni per terrecotte ecc.
Trasporti		Tecnica dei veicoli
Termopompe	Calore ¹⁾	Nuovi sistemi
Cogenerazione di energia elettrica e termica	Elettricità ²⁾	Impianti con combustibili fossili
Geotermica	Calore	Impiego di termopompe

Fonte: Ernst Basler und Partner

¹⁾ Per le termopompe sono stati calcolati i fondi di promovimento deducendo l'elettricità necessaria (valutata il doppio a causa del suo valore elevato) dalla produzione di calore.

²⁾ Per gli impianti per la cogenerazione di energia termica e elettrica sono stati previsti fondi di promovimento soltanto nell'ambito della produzione di elettricità.

Il *potenziale di energia solare* realizzabile per la *produzione di elettricità* è notevole, ma il programma di promovimento e le ipotesi considerate (prezzi delle energie convenzionali, progresso tecnico, ecc.) non sarebbero di gran lunga sufficienti ad esaurirlo a causa della grande differenza dei costi. Potrebbero verificarsi contributi considerevoli all'approvvigionamento energetico nel contesto della *produzione di calore* mediante i collettori solari (a corto termine, per la preparazione di acqua calda e successivamente anche nel settore del riscaldamento di edifici). Ma anche in caso di condizioni ottimali, tenuto conto delle ipotesi considerate come realistiche, sarebbe improbabile che si riesca ad approvvigionare *completamente* la Svizzera mediante l'energia solare³⁾. L'iniziativa solare potrebbe rendere disponibile in misura considerevole il *potenziale energetico del legno*, attualmente già molto sfruttato (sarebbero possibili progressi essenziali, ad es. mediante la gassificazione del legno e la sua successiva trasformazione in elettricità). L'iniziativa solare potrebbe espletare effetti notevoli di risparmio energetico nel *risanamento di impianti di riscaldamento* e di *edifici*.

La tabella 3 mostra per gli anni 1996 e 2025 le *differenze di costo* fra le tecniche che meritano di essere incentivate e gli impianti convenzionali (sistemi di riferimento). I potenziali delle nuove tecniche possono essere teoricamente utilizzati se sono eliminati completamente le differenze dei costi ed altri possibili ostacoli sul mercato (i valori negativi indicano che i potenziali sono redditizi). I sistemi di riferimento sono centrali elettriche moderne nonché riscaldamenti a nafta o a gas nel caso dell'elettricità, rispettivamente del calore. Sono considerati fra l'altro i prezzi delle energie non rinnovabili, le diminuzioni dei costi mediante i progressi tecnici nell'ambito delle nuove tecniche e di quelle tradizionali nonché il rincaro dovuto all'esaurimento progressivo dei potenziali. A causa degli sviluppi ipotizzati, la differenza dei costi di produzione dell'elettricità, ad esempio per la fotovoltaica, diminuirebbe fortemente fino al 2025. Per contro essa aumenterebbe nel caso degli impianti per la cogenerazione di energia elettrica e termica.

Esempi di differenze di costo rispetto ai sistemi di riferimento

Tabella 3

(Ipotesi considerate nei modelli concernenti l'iniziativa solare)

Settori		Differenze di costo (ct./kWh)	
		1996	2025
Utilizzazione dell'energia solare (elettricità)	Fotovoltaica	da 100 a 140	da 20 a 40
	Legno boschivo	da 4 a 10	da 4 a 8
	Biogas	da 5 a 25	da 5 a 19
Utilizzazione dell'energia solare (calore)	Collettori solari	da 3 a 30	da 5 a 18
	Utilizzazione passiva	da 1 a 10	da -1 a 8
	Legno boschivo	da 3 a 5	da 2 a 4
Utilizzazione efficiente dell'energia (calore)	Finestre, edifici	da 3 a 10	da 1 a 8
	Impianti di riscaldamento	da 0 a 4	da -2 a 2
Utilizzazione efficiente dell'energia (elettricità)	Cogenerazione di energia elettrica e termica (fossile)	da -1 a 12	da 3 a 11
	Apparecchiature, impianti	da -2 a 10	da 1 a 9

Fonte: Ernst Basler und Partner

Per garantire il maggior grado di efficacia possibile è stato ipotizzato che i sussidi sarebbero concessi *in funzione delle unità energetiche prodotte dall'energia solare o economizzate*. In tal modo si creerebbe uno stimolo (relativo alla produzione e al risparmio di energia) ad intraprendere gli investimenti più redditizi. Nel settore dell'utilizzazione efficiente dell'energia l'assegnazione di fondi di promovimento sarebbe connessa a standard più severi rispetto alle norme legali.

Siccome secondo il tenore dell'iniziativa almeno la metà dei fondi dovrebbe essere conferita all'utilizzazione dell'energia solare e la differenza dei costi in tale settore è più elevata rispetto a quello dell'utilizzazione efficiente dell'energia, sono stati presupposti tassi di sussidio più elevati per l'energia solare. Si è tenuto conto del valore più elevato della produzione e dei risparmi di elettricità applicando ai relativi settori tassi di sussidio raddoppiati rispetto al settore concernente il calore. I tassi vigenti nel 2025 sono più elevati di quelli nel 2010 poiché i costi di produzione e i risparmi supplementari aumentano con l'incremento dell'utilizzazione di tale energia (tabella 4).

Tassi di sussidio (ct./kWh)

Tabella 4

(Ipotesi considerate nei modelli concernenti l'iniziativa solare)

	2010	2025
Utilizzazione dell'energia solare		
- calore	4	6,6
- elettricità	8	13,2
Utilizzazione efficiente dell'energia		
- calore	3	3,2
- elettricità	6	6,4

Fonte: Ernst Basler und Partner

La *ripartizione dei mezzi disponibili nei settori da promuovere* è avvenuta fondamentalmente nell'ordine decrescente della redditività. Applicando unicamente tale chiave di ripartizione, la fotovoltaica risulterebbe praticamente esclusa dal promovimento. Per tale motivo è stato ipotizzato un fondo separato per questo settore (60 mio fr. nel 2010; 100 mio fr. nel 2025). In considerazione di tale restrizione e della condizione secondo cui la metà dei fondi dev'essere destinata all'energia solare, la tabella 5 indica la ripartizione ottimale dei sussidi preventivati in funzione del ricavo energetico. Nel 2010 una parte considerevole dei fondi potrà essere destinata alla produzione di calore solare e alla produzione di elettricità mediante la biomassa. Sulla base di considerazioni in termini di redditività, nel 2010 saranno destinati, nel contesto dell'utilizzazione efficiente dell'energia, importi notevoli alle misure di risparmio di elettricità e agli impianti per la cogenerazione di energia termica e elettrica.

Sono pensabili altre *chiavi di ripartizione*, ad esempio per ridurre al massimo le emissioni di CO₂, per un sostegno ancora maggiore della fotovoltaica o per il risanamento di edifici. Tuttavia, nel contesto fissato dall'iniziativa ed in con-

siderazione delle ipotesi avanzate per il 2010 e il 2025 (prezzo dell'energia, effetti della politica prevista dal Consiglio federale, ecc. secondo il n. 51) tali chiavi di ripartizione produrrebbero un ricavo energetico più contenuto per ogni franco di sussidi. Una variante di calcolo impostata su un volume dei sussidi dimezzato rispetto a quanto propone l'iniziativa solare e su contributi all'energia solare leggermente ridotti rivela che, per un'evoluzione generale altrimenti simile, tale politica più moderata e più flessibile potrebbe risultare più efficace dal profilo economico. In tale prospettiva la metà dei sussidi permetterebbe di raggiungere pur sempre i due terzi dell'impatto energetico dell'iniziativa solare. Un'altra ripartizione dei mezzi di promovimento si verificherebbe comunque anche qualora fossero accettate ambedue le iniziative poiché diminuirebbero talune differenze di costo fra le nuove tecniche e quelle tradizionali. Nella prassi occorrerebbe adeguare periodicamente la chiave di ripartizione all'evoluzione generale.

I contributi agli *investimenti all'estero*, che potrebbero generare maggiori risparmi energetici o riduzioni di CO₂, non sono stati considerati nei modelli di calcolo.

Ripartizione dei mezzi di promovimento secondo i settori di utilizzazione dell'energia (mio fr./a)

Tabella 5

(Ipotesi considerate nei modelli concernenti l'iniziativa solare)

Anno		2010	2025
Utilizzazione dell'energia solare		418	423
Utilizzazione diretta	Calore	141	156
	Elettricità	60	100
Utilizzazione indiretta	Calore	77	43
	Elettricità	106	83
Utilizzazione passiva	Calore	34	41
Utilizzazione efficiente dell'energia		418	423
Edifici	Calore	21	41
Installazioni tecniche negli edifici	Calore	31	36
Impianti, apparecchiature	Elettricità	136	55
Processi industriali	Calore	34	62
Trasporti	Carburanti	26	46
Termopompe	Calore	20	61
Cogeneratori di energia elettrica e termica	Elettricità	116	61
Geotermica	Calore	34	61
Fondi versati		836	845
Spese d'esecuzione(5%)		44	45
Totale delle entrate		880	890

Fonte: Ernst Basler und Partner

Per la riscossione delle tasse a destinazione vincolata, la pianificazione dei programmi di promovimento, l'esame delle domande, le prove per campionatura e il controllo dei risultati, la regolazione delle controversie, l'informazione dei destinatari di sussidi ecc. sono state ipotizzate *spese esecutive* pari in media al 5 per cento circa degli importi accordati. Tale cifra potrebbe costituire un limite inferiore (il comitato d'iniziativa riteneva invece che i costi amministrativi non avrebbero superato il 3% del preventivo).

Per la valutazione degli effetti dell'iniziativa si è ipotizzato che la *ripercussione collaterale* equivarrebbe al 10 per cento circa dei ricavi energetici. Nel caso in cui fosse accettata anche l'iniziativa energia e ambiente, tale effetto è stato valutato ad un massimo del 20 per cento poiché non dovrebbe essere possibile escludere dagli investimenti tutti i sussidi che diventano redditizi a causa della taxa d'incitamento sull'energia.

44 Requisiti particolari per l'elaborazione delle misure

Lettera b dal primo al terzo periodo

441 Obiettivi dell'iniziativa

- b. Nell'ambito della promozione, la Confederazione tiene conto delle aspettative economiche regionali. Essa può emanare disposizioni speciali e accordare termini d'adattamento per le aziende a consumo energetico particolarmente elevato. Le misure legittime di protezione dei siti e dei monumenti già in atto vengono tenute in considerazione. La taxa di cui alla lettera a può essere sostituita da altre tasse senza destinazione vincolata, prelevate sugli agenti energetici.

Secondo le spiegazioni dell'iniziativa, le differenze economiche regionali devono essere possibilmente compensate con aliquote di contribuzione graduate. Sarebbero particolarmente indicate misure speciali nelle regioni caratterizzate da un clima freddo o difficilmente accessibili, dove l'approvvigionamento energetico è garantito in buona parte da celle solari.

Per le aziende la cui competitività sui mercati internazionali rischia di essere compromessa da un pur moderato rincaro, sarebbero possibili *esoneri* dalla taxa limitati nel tempo o contributi per il risanamento degli impianti.

Nonostante un adeguamento sempre migliore degli impianti nell'area edificata, occorrerebbe impedire un danneggiamento degli *edifici storici o dei siti protetti*.

442 Valutazione dell'esecuzione

Conformemente al disegno di revisione della legge sugli aiuti agli investimenti nelle regioni montane (LIM; RS 901.1) la politica della Confederazione deve utilizzare maggiormente i potenziali regionali e garantire uno sviluppo durevole delle regioni montane. Le possibilità di promovimento della LIM, segnatamente in favore della maggiore utilizzazione delle energie rinnovabili indigene, si limitano tuttavia a mutui non fruttiferi o ad interessi preferenziali.

Dato che il centesimo solare comporterebbe soltanto oneri supplementari minimi, che la forza idrica sarebbe esonerata totalmente dalla tassa e che i programmi di promovimento sarebbero previsti anche nelle regioni periferiche, dovrebbero verificarsi *effetti positivi per l'economia locale*.

Per evitare *influssi sul commercio esterno*, si potrebbero prevedere disposizioni speciali come nel caso dell'iniziativa energia e ambiente. Data l'aliquota inferiore della tassa, la necessità di tali disposizioni non dovrebbe risultare imperativa.

L'utilizzazione dell'energia solare si limiterebbe segnatamente agli edifici e alle infrastrutture dei trasporti. Anche nelle regioni edificate gli impianti solari sottostanno tuttavia a leggi e ad ordinanze in materia di costruzione, a prescrizioni sulle emissioni (riflessione, sicurezza, ecc.) nonché alle *disposizioni miranti a proteggere le caratteristiche del paesaggio e l'aspetto degli abitati, le rarità naturali e i monumenti culturali* (art. 24^{sexies} cpv. 2 Cost. e i relativi inventari federali). In generale le possibilità di utilizzare l'energia solare nelle superfici edificate sono limitate non tanto dalle disposizioni concernenti fattori estetici quanto dalla concorrenza esercitata dalle altre energie, dalla scarsa idoneità dei tetti e delle facciate, dall'ombra prodotta nonché dalla redditività limitata dell'energia, imputabile alla situazione geografica, all'orientazione e alla pendenza dei tetti.

443 Ipotesi per modelli di calcolo

Come nel caso dell'iniziativa energia e ambiente, si è presupposto che il centesimo solare grava le aziende in misura non superiore all'1 per cento del valore della produzione lorda. In considerazione delle ipotesi adottate, la prevista produzione di energia solare non contrasterebbe la protezione dei siti e dei monumenti.

5 Ripercussioni

In base ai modelli di calcolo si possono delineare le prospettive in materia di energia e la loro importanza per l'evoluzione delle emissioni di CO₂ e per l'economia. Queste *prospettive*, che riflettono metodicamente il grado delle conoscenze, costituiscono una base necessaria per la valutazione razionale delle possibilità d'intervento nel settore della politica energetica. Dai modelli di calcolo si traggono informazioni relative a questioni concernenti la politica e l'economia, la collaborazione internazionale (Agenzia internazionale dell'energia, Convenzione sul clima) e l'analisi dell'evoluzione verificatesi. Tali prospettive non possono però eliminare le incertezze né sostituire le decisioni politiche.

51 Evoluzione generale e varianti politiche

I *dati generali economici e demografici* su cui si basano gli studi corrispondono alla prospettiva di base applicata dall'amministrazione federale⁴⁾. La tabella 6 mostra alcune delle ipotesi più importanti.

**Le principali ipotesi concernenti l'evoluzione generale
nel contesto delle prospettive energetiche**

Tabella 6

(variazioni in % p. a.)

	1990-2010	2010-2030
Popolazione	+0,6	-0,1
Prodotto interno lordo	+1,7	+1,3
Numero di abitazioni	+0,9	+0,4
Grandezza media delle abitazioni	+0,5	+0,1
Persone attive nel settore dei servizi	+0,2	-0,2
Persone attive nel settore industriale	-0,3	-0,6
Persone - chilometri	+1,4	+0,9
Tonnellate - chilometri (trasporto merci)	+2,6	+1,5
Prezzi dell'energia (reali, senza tasse d'incitamento)		
- Combustibili e carburanti fossili	+1,0	+3,0
- Elettricità	+0,6	+0,7

Fonte: SGZZ/Prognos

Questi dati generali sono attualmente in corso di revisione. Le nuove prospettive economiche si situeranno al di sotto della prospettiva di base qui applicata. Le necessarie revisioni periodiche rivelano che le prospettive non devono essere intese in quanto prognosi bensì quali *ipotesi di lavoro* («una tale causa produrrà un tale effetto»). Se ad esempio il prodotto interno lordo aumentasse con una progressione annua inferiore a quanto ipotizzato nella misura dello 0,8 per cento, mediante una politica energetica limitata unicamente alle misure già adottate si assisterebbe alla pressoché medesima diminuzione della domanda di elettricità (mentre la domanda globale di energia diminuirebbe nella misura della metà) che si verificherebbe con l'introduzione della tassa d'incitamento sull'energia.

Le prospettive energetiche esposte si distinguono fra loro nelle *misure di politica energetica* (tabella 7):

- La *prospettiva I* considera le misure già adottate, mentre la *prospettiva II* riflette la politica prevista da parte nostra.
- Le *prospettive IIIa e b* corrispondono a ciascuna delle due iniziative popolari. La *prospettiva IIIc* parte dall'idea che ambedue le iniziative siano state adottate (i dettagli sulle misure delle iniziative sono descritti nei n. 3 e 4).

Una variante modificata dell'iniziativa solare presuppone un'aliquota della tassa dimezzata e una politica meno restrittiva nell'attribuzione dei fondi di promovimento. Per tale variante non esiste però alcuna proposta di base costituzionale (prospettiva IIIId).

Sintesi concernente le misure politiche su cui si basano le prospettive

Tabella 7

Prospettiva	Descrizione	Principali misure
I	Misure decise	<ul style="list-style-type: none"> - proroga del decreto sull'energia e del programma Energia 2000 - ordinanza sulla protezione dell'aria - legislazione cantonale (raccomandazioni SIA)
II a	Misure previste (a complemento di I)	<ul style="list-style-type: none"> - legge sull'energia e potenziamento di Energia 2000 - nuove tasse in materia di energia (decima della NFTA, tassa sul traffico pesante commisurata alle prestazioni) - legislazione cantonale (raccomandazioni SIA)
II b	Misure previste (a complemento di IIa)	<ul style="list-style-type: none"> - legge sul CO₂ (soprattutto tassa sul CO₂) ai fini di una riduzione del 10% del CO₂ entro il 2010 - aumento di prezzo mediante la tassa (prezzo nel 2025): carburanti 40% (variante tassa CO₂ sui carburanti) - utilizzazione del ricavato della tassa (2025): 2,8 mia fr. rimborsati (pro capite/secondo la massa salariale AVS)
III a	Iniziativa energia e ambiente (a complemento di II a)	<ul style="list-style-type: none"> - Obiettivi dell'iniziativa: stabilizzazione dell'utilizzazione di agenti energetici non rinnovabili entro il 2008, dopodiché riduzione annua dell'1% fino al 2033 - aumento di prezzo mediante la tassa (prezzi nel 2025): combustibili 90%, carburanti 65%, elettricità 50% - utilizzazione del ricavato della tassa (2025): 11,5 mia fr. rimborsati (pro capite/secondo la massa salariale AVS)
III b	Iniziativa solare (a complemento di II a)	<ul style="list-style-type: none"> - tassa di 0,5 ct./kWh sugli agenti energetici non rinnovabili, fino al 2027 - aumento di prezzo mediante la tassa (prezzi nel 2025): combustibili 12%, carburanti 4%, elettricità 3% - utilizzazione del ricavato della tassa (2025): 0,89 mia fr. per promuovere l'utilizzazione dell'energia solare (50% del preventivo) e utilizzazione efficiente dell'energia
III c	Combinazione delle due iniziative	
III d	Iniziativa solare modificata (a complemento di II a)	<ul style="list-style-type: none"> - aliquota della tassa ridotta della metà (0,25 ct./kWh) - destinazione più flessibile in vista del promovimento dell'energia solare e dell'utilizzazione efficiente dell'energia

52 Prospettive concernenti l'energia e il CO₂

521 Osservazione preliminare

I modelli settoriali bottom-up utilizzati includono dati concernenti il carattere, l'età, il rinnovamento, la sostituzione e la modalità di utilizzazione degli edifici, gli impianti di riscaldamento ecc. Essi considerano i costi delle diverse misure, il grado di realizzazione degli strumenti politici nonché le ripercussioni della politica energetica sull'attività economica⁵⁾.

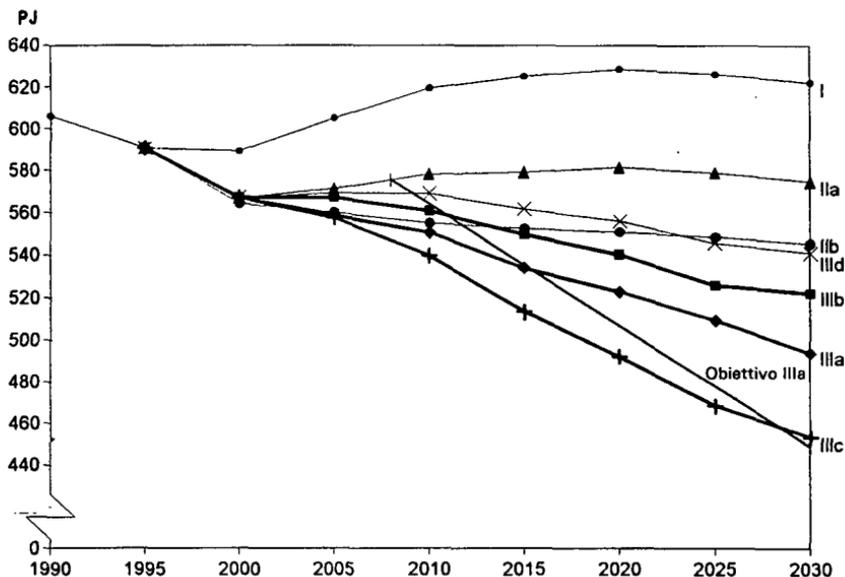
522 Domanda di energia

Nelle singole prospettive la domanda di energia evolve come segue:

- Già nella *prospettiva I* (misure decise) si lasciano supporre costanti miglioramenti dell'efficienza energetica, che saranno effettivi con l'acquisto di impianti, apparecchiature e vetture. Nella *prospettiva II* (misure previste, segnatamente legge sull'energia e sul CO₂) sono supposti ulteriori effetti mediante un potenziamento della politica e un'esecuzione molto efficiente delle misure volontarie o statali.
- Nella *prospettiva III a* (iniziativa energia e ambiente), elaborata sulla base della prospettiva IIa, possono essere facilmente raggiunti gli obiettivi quantitativi dell'iniziativa nel settore delle energie fossili entro il 2015 circa (cfr. figura 2a). Successivamente, la domanda sarà superiore alla riduzione graduale voluta dall'iniziativa. La domanda di elettricità non può essere ridotta nella stessa misura; anche l'obiettivo fissato non è raggiungibile (cfr. figura 2b) poiché l'aumento di prezzo dell'elettricità è più debole. Se si considera tuttavia che l'iniziativa produce anche un incremento della produzione di elettricità mediante le energie rinnovabili, l'obiettivo fissato può essere raggiunto. A lungo termine la tassa d'incitamento sull'energia può avere un impatto maggiore rispetto ai programmi di sussidio conformemente alla prospettiva III b. Tale fenomeno emerge particolarmente nel settore dell'elettricità e dei carburanti.
- Nella *prospettiva III b* (iniziativa solare), che include parimenti la prospettiva II a, si nota che la domanda di energie fossili fino al 2025 si situa soltanto in misura limitata al di sopra della prospettiva IIIa in quanto il promovimento finanziario di misure di risparmio nel settore degli edifici agisce pressoché nella stessa misura del prezzo più o meno raddoppiato dell'energia nella prospettiva III a. Nella prospettiva III b la domanda di elettricità appare notevolmente meno ridotta rispetto alla prospettiva III a (e soltanto leggermente più ridotta rispetto alla prospettiva II). Questo è dovuto segnatamente all'impiego potenziato di termopompe.
- La *prospettiva III c*, la quale è la più incisiva (combinazione delle iniziative) comporta una considerevole riduzione della domanda, sia per le energie fossili sia per l'elettricità. L'effetto globale è comunque inferiore alla somma degli effetti delle due singole iniziative poiché il volume del promovimento (quale conseguenza della diminuzione del consumo) si riduce, i potenziali delle applicazioni energetiche incentivate diminuiscono e diventano più costosi e la ripercussione collaterale dovuta alla combinazione delle iniziative popolari aumenta. In realtà la sovrapposizione di effetti può risultare ancora maggiore di quanto si è potuto considerare nei modelli di calcolo.

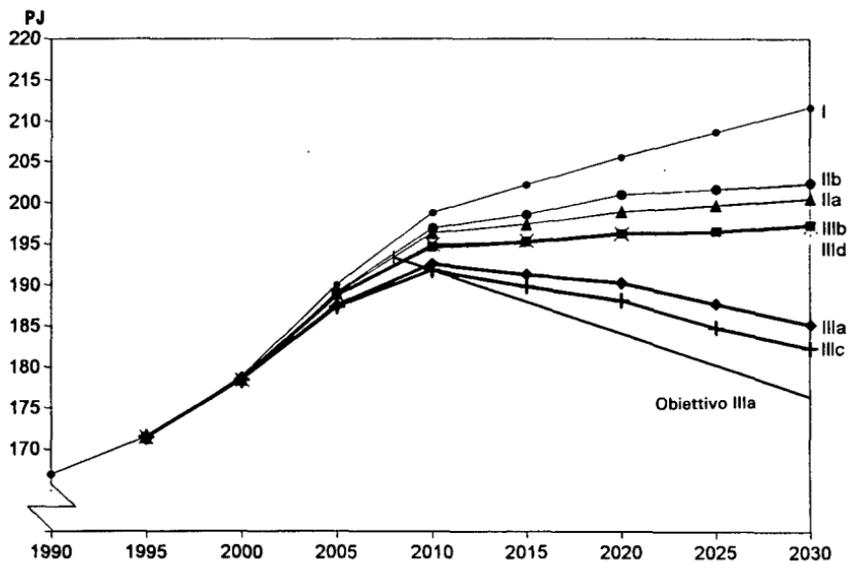
Domanda di energie fossili nelle prospettive da I a III

Figura 2a



Domanda di elettricità nelle prospettive da I a III

Figura 2b



Fonte: Prognos

Le prospettive si basano sulle seguenti ipotesi:

- In una *variante 1* si presuppone che le centrali nucleari siano chiuse dopo 40 anni d'esercizio e che i contratti di erogazione giunti a scadenza con la Francia siano sostituiti nuovamente mediante *centrali nucleari* ed eventualmente *nuovi diritti all'erogazione all'estero*.
- In una *variante 2* a carattere fossile e termico, il deficit creato dalla sospensione delle capacità nucleari sarà colmato da *impianti di cogenerazione elettrica e termica*, per quanto economicamente redditizio e sensato in considerazione dei potenziali della domanda di calore. La domanda restante sarà coperta dalle *centrali combinate a gas*.
- Si parte dal presupposto che in media saranno necessarie importazioni nette non programmate al massimo un inverno su due (fino al 2010/15 si prevedono tuttavia eccedenze di esportazioni non programmate a causa dei diritti all'erogazione esistenti). In tal modo si presuppone che il mercato dell'elettricità si aprirà progressivamente e che l'auspicata *sicurezza in materia di approvvigionamento* da parte dei clienti che hanno libero accesso alla rete potrebbe essere indennizzata mediante il prezzo.

Per le singole prospettive considerate risultano le seguenti strutture di approvvigionamento:

- Nella *prospettiva III a, variante 1* (a differenza della prospettiva II) appare superfluo l'aumento dei diritti all'erogazione all'estero a causa della forte riduzione della domanda. Non occorrerà rinnovare integralmente le capacità nucleari che saranno sospese. Nella *variante 2* andranno costruiti meno impianti termofossili rispetto alle prospettive II o III b, in conseguenza della riduzione della domanda di elettricità. I prezzi di costo dell'elettricità sono tuttavia sensibilmente più elevati in quest'ultimo caso rispetto alla variante 1, a causa della rinuncia a nuovi diritti all'erogazione e della tassa d'incitamento sull'energia.
- Nella *prospettiva III b* sono migliorate in particolare le possibilità di produzione dell'elettricità con gli impianti per la cogenerazione di energia elettrica e termica. Nella prospettiva III b, *variante 1* (come nella prospettiva III a), un aumento dei diritti all'erogazione non risulta necessario. Siccome la domanda di elettricità diminuisce meno rispetto alla prospettiva III a, le centrali nucleari nella variante 1 e gli impianti fossili e termici nella *variante 2* devono fornire un contributo maggiore all'approvvigionamento dell'elettricità. A causa della rinuncia dei diritti all'erogazione all'estero, nella variante 2 i prezzi di costo dell'elettricità sono leggermente più elevati che nella variante 1 (ma considerevolmente minori rispetto alla prospettiva III a, variante 2 poiché non vi è una tassa d'incitamento).
- Le figure 3a e b mostrano la struttura dell'approvvigionamento di elettricità per la *prospettiva III c*. Parimenti nella *variante 1* non sono necessari nuovi diritti all'erogazione all'estero e le capacità nucleari esistenti devono essere rinnovate soltanto nella misura della metà. Nella *variante 2* il fabbisogno di centrali termofossili per la sostituzione dell'energia nucleare e dei diritti all'e-

rogazione che scadranno nel 2030 sono minori rispetto alla prospettiva II nella misura del 42 per cento. Le centrali termofossili sono però inevitabili anche nella prospettiva III c poiché le possibilità degli impianti per la cogenerazione di energia elettrica e termica sono limitate a lungo termine dai risparmi energetici nel settore termico. Le varianti 1 e 2 sono molto simili in merito all'estensione dell'apporto delle energie rinnovabili all'approvvigionamento elettrico.

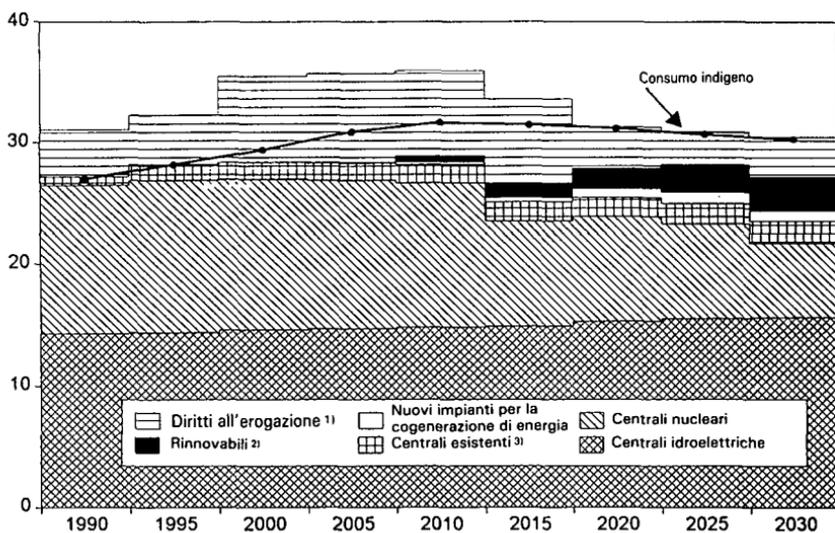
Tenuto conto delle ipotesi considerate, le iniziative popolari danno luogo ad un chiaro aumento della produzione di elettricità mediante *le energie rinnovabili* (esclusa la forza idrica). Tuttavia, il livello di partenza è debole ed in tutte le prospettive l'apporto delle energie rinnovabili è limitato fino al 2030. L'iniziativa energia e ambiente permetterebbe altre possibilità di produzione elettrica mediante la biomassa e il vento. Con le misure di promovimento dell'iniziativa solare aumenta a lungo termine anche la produzione di elettricità mediante la fotovoltaica. La figura 4 mostra l'apporto delle energie rinnovabili che ammonterà nel migliore dei casi (prospettiva III c) all'8 per cento circa della produzione totale di elettricità fino al 2030. Tenuto conto del mercato del calore, tale apporto rappresenterà un massimo fra il 12 e il 13 per cento nel 2030 (rispetto al 5% nel 1995). In tale contesto il ruolo più importante è esercitato dall'utilizzazione della biomassa.

Prospettive in materia di approvvigionamento di elettricità

Figura 3a

Prospettiva III c (combinazione iniziativa energia e ambiente/
iniziativa solare;
variante 1: energia nucleare e erogazione)

TWh



Semestre invernale

¹⁾ Saldo dopo obblighi di fornitura

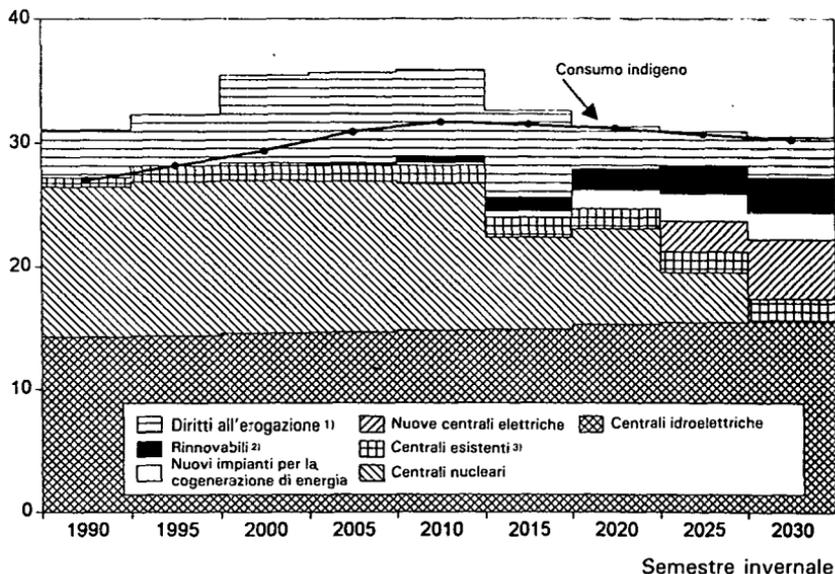
²⁾ Biomassa, vento, sole

³⁾ Inclusi impianti d'incenerimento dei rifiuti e gas

Prospettiva III c (combinazione iniziativa energia e ambiente/
iniziativa solare;

variante 2: cogenerazione di energia elettrica e termica e centrali termofossili)

TWh



¹⁾ Saldo dopo obblighi di fornitura

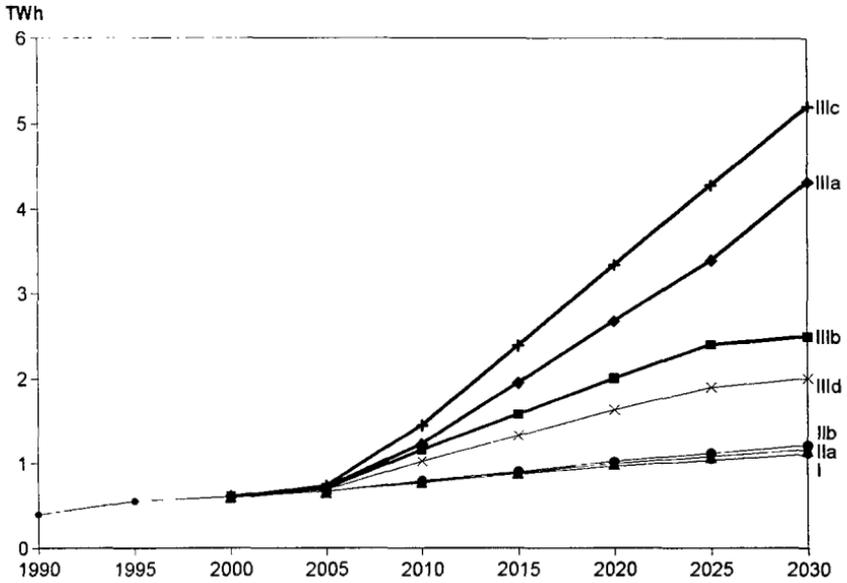
²⁾ Biomassa, vento, sole

³⁾ Inclusi impianti d'incenerimento dei rifiuti e gas

Fonte: Prognos

Produzione di elettricità mediante le energie rinnovabili (escl. forza idrica; incl. 50% biomassa derivante dagli impianti d'incenerimento dei rifiuti) nelle prospettive da I a III

Figura 4



Fonte: Prognos

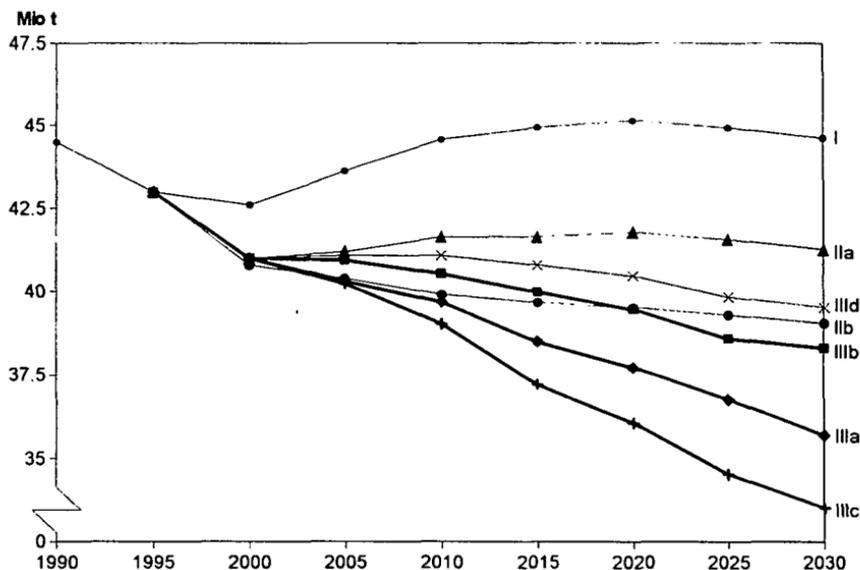
Il consumo di agenti energetici fossili provoca emissioni di CO₂, maggiori responsabili dei problemi climatici (cfr. figure 5a e b):

- Secondo il disegno di legge federale sulla riduzione delle emissioni di CO₂, dette emissioni dovranno essere ridotte entro il 2010 del 10 per cento rispetto al 1990 (ossia a ca. 40 mio t.). Successivamente sarà prevista un'ulteriore riduzione armonizzata a livello internazionale. Con la politica da noi prospettata (prospettiva II) ed in caso di accettazione dell'*iniziativa solare* (prospettiva III b) sarà possibile un'ulteriore leggera riduzione qualora fossero rinnovate le attuali capacità nucleari fintanto che esse saranno necessarie a coprire la domanda (variante 1). Nel caso in cui si costruissero centrali termofossili (variante 2), le emissioni aumenterebbero dal 2015 in poi senza tuttavia raggiungere entro il 2030 i livelli del 1990.
- Con l'*iniziativa energia e ambiente* (prospettiva III a) il mantenimento dell'opzione nucleare (variante 1) ridurrebbe sensibilmente a lungo termine le emissioni di CO₂. Con la rinuncia a costruire nuove centrali nucleari (variante 2) le emissioni di CO₂ sarebbero stabilizzate a lungo termine a circa 39 milioni di tonnellate.
- Soltanto nella *prospettiva III c* le emissioni di CO₂ continuerebbero a diminuire costantemente anche dopo il 2010 malgrado la costruzione di impianti termofossili (variante 2).

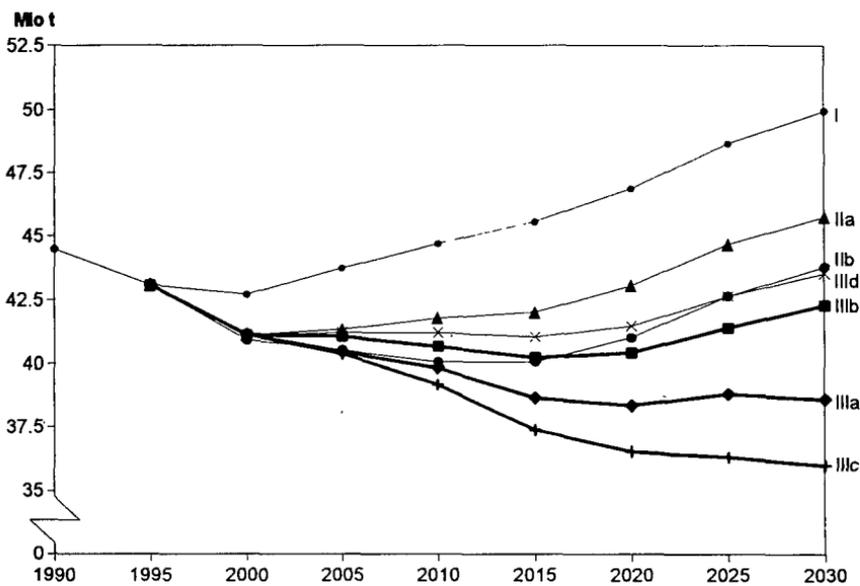
Emissioni di CO₂ nelle prospettive da I a III

Figura 5a

(variante 1: energia nucleare e erogazione)



(variante 2: cogenerazione di energia elettrica e termica e centrali termofossili)



Fonte: Prognos

53 Ripercussioni economiche

531 Osservazione preliminare

Nella valutazione delle ripercussioni economiche dell'iniziativa energia e ambiente sono stati applicati, indipendentemente l'uno dall'altro ma con dati di base coordinati, un *modello d'equilibrio comparativo e statico* (ripercussioni sull'economia globale, sui settori e sull'occupazione) e un *modello d'equilibrio dinamico* (considerazione particolare degli effetti della crescita e della distribuzione)⁶⁾. A complemento dei modelli di calcolo macroeconomici si sono esaminati i tipi di reazioni possibili delle aziende industriali nei confronti dell'iniziativa mediante sondaggi d'opinione svolti presso dette aziende⁷⁾. Per l'iniziativa solare sono stati calcolati i flussi medi nei diversi settori nonché (con il modello d'equilibrio comparativo e statico) le loro conseguenze economiche⁸⁾.

La tabella 8 espone i risultati dei due modelli d'equilibrio, tendenzialmente concordanti. Le divergenze si spiegano mediante le diversità delle ipotesi e dei modelli di calcolo. L'Università di Berna giunge a valori leggermente più negativi poiché ipotizza una maggiore elasticità di sostituzione nella produzione e nel consumo. Di conseguenza, nella sua analisi dinamica, essa si scosta da ECOPLAN considerando i costi di adeguamento dell'economia alle tasse energetiche crescenti.

**Effetti macroeconomici dell'iniziativa energia e ambiente
(Prospettiva III a)**

Tabella 8

	2010		2025	
	ECOPLAN	Università Berna	ECOPLAN	Università Berna
Valore aggiunto	-0,01%	-0,1%	0,03%	-0,7%
Esportazioni	-0,17%	0,0%	-0,37%	-1,8%
Importazioni	-0,10%		-0,26%	
Impieghi (n. posti)	3 790		16 240	

Fonte: ECOPLAN/Università Berna

La tassa d'incitamento sull'energia, i rimborsi e le disposizioni speciali per l'industria esplicano reazioni multiple:

- Con la tassa d'incitamento sull'energia, la domanda di elettricità, di combustibili e carburanti nonché di beni caratterizzati da un alto consumo energetico diminuisce e viene per lo più deviata verso impianti e apparecchiature con un buon rendimento energetico. In linea generale, gli effetti macroeconomici della tassa d'incitamento sull'energia *senza* tener conto del rimborso sono tuttavia leggermente negativi. Con il rimborso previsto delle entrate della tassa all'industria, ai servizi e alle economie domestiche, l'iniziativa svolge un effetto leggermente positivo sull'evoluzione economica generale. Le economie domestiche ricevono indietro denaro mediante il quale potranno acquistare beni. Il rimborso alle aziende conformemente alla massa salariale AVS riduce i costi del lavoro e rafforza tendenzialmente la domanda di prestazioni di lavoro rispetto a due fattori di produzione: il capitale (macchine, ecc.) e l'energia. La produzione dei settori che beneficiano del rimborso aumenta. A seconda del fatto che l'effetto negativo della tassa sull'energia sia maggiore o minore dell'effetto positivo del rimborso, il risultato macroeconomico sarà leggermente negativo o positivo.
- Nell'ambito del *valore aggiunto macroeconomico* (produzione indigena meno le prestazioni precedenti) si prevede un'evoluzione stazionaria o leggermente negativa.
- In generale le *esportazioni* diminuiscono leggermente in conseguenza del rincaro dei prodotti indigeni. Ma anche le *importazioni* (escluse le importazioni di capitali) diminuiscono poiché si acquista meno energia.

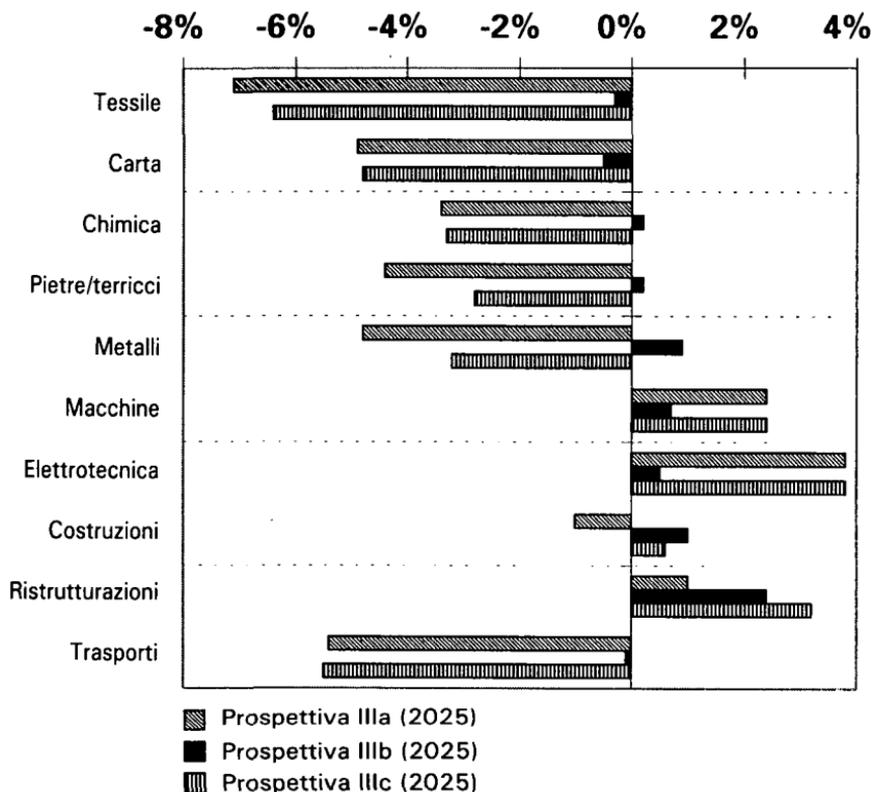
- Nell'ambito dell'*occupazione*, la sostituzione di prestazioni precedenti e di capitale con lavoro lascia prevedere effetti positivi.
- L'analisi dinamica dell'Università di Berna considera, oltre ai *costi d'adeguamento*, la formazione progressiva di capitale (dotare l'economia nazionale di macchine, impianti e edifici), e il progresso tecnico. Essa giunge alla conclusione che l'iniziativa energia e ambiente, sostituendo l'energia con del capitale, favorisca l'*innovazione* nel contesto di nuove tecniche a basso consumo energetico e delle energie rinnovabili nonché produca una dissociazione dell'*evoluzione economica dal consumo di energia* (per *innovazione* è intesa in questa sede l'introduzione di nuovi metodi di produzione tecnicamente noti ma non ancora applicati, che permettono di ottenere almeno lo stesso risultato con un impiego minore di energia).

I due modelli di calcolo mostrano che le *ripercussioni macroeconomiche dell'iniziativa energia e ambiente saranno verosimilmente esigue*. Tali conclusioni sono fondamentalmente confermate da un'analisi comparativa dei risultati ottenuti sulla base di modelli elaborati su scala internazionale⁹⁾.

L'iniziativa energia e ambiente comporta tuttavia un considerevole *cambiamento strutturale*:

- In caso di adozione dell'iniziativa energia e ambiente (prospettiva III a), i settori energetici (corrente, gas, raffinerie) subiranno le perdite maggiori nella *produzione indigena (2025: -15,5%)* a causa della riduzione della domanda di energia. Ma vi saranno ulteriori *settori perdenti* (tessile, carta, metallurgia, pietre e terracci, chimica e trasporti). La figura 6 riassume i cambiamenti nei singoli settori economici. La regressione della produzione indigena si spiega con l'intensità energetica elevata o con le prestazioni precedenti ad alto consumo energetico, con la debole produttività del lavoro (cosa che genera un rimborso inferiore alla media) e con la forte dipendenza nei riguardi delle esportazioni. I settori perdenti menzionati registrano nel 2025 *perdite di impieghi* fra -790 posti (carta) e -4810 posti (metallurgia). La presenza di settori perdenti costituisce l'argomento di maggior rilievo nel dibattito politico.
- Fra i *settori vincenti*, favoriti da un debole consumo energetico (rispettivamente dal debole consumo energetico delle prestazioni preliminari), figurano segnatamente l'industria delle macchine e delle automobili, i settori concernenti la ristrutturazione interna degli edifici nonché l'elettrotecnica. I detti settori vedranno nel 2025 un *incremento di impieghi* che si situerà fra 2160 (ristrutturazione interna degli edifici) e 9030 posti (elettrotecnica). I risultati delle analisi di ECOPLAN sono confermati fondamentalmente dagli studi dell'Università di Berna e dal sondaggio realizzato da Basics nelle aziende industriali.

Variazioni della produzione nazionale nei singoli settori (senza il settore energetico)¹⁾: iniziativa energia e ambiente (prospettiva III a), iniziativa solare (prospettiva III b) e combinazione delle iniziative (prospettiva III c)



Fonte: ECOPLAN

¹⁾ Ripercussioni rispetto alla prospettiva II a

Nella valutazione della *competitività internazionale* delle aziende, occorre tener conto del fatto che, per l'economia svizzera, i fattori più importanti sono non solo quelli che agiscono sui prezzi - ossia i costi dei fattori di produzione (lavoro, capitale, energia e terreno, oltre al livello fiscale e al corso dei cambi) -, bensì anche i fattori indiretti quali la capacità innovativa, la produttività del lavoro (qualità e disponibilità della manodopera), la qualità e l'affidabilità dei prodotti nonché il contesto politico-economico. I costi energetici sono dunque un fattore fra tanti altri. Attualmente essi costituiscono in media l'1,3 per cento del valore della produzione lorda. In un sondaggio concernente le attrattive geografiche¹⁰⁾ sono menzionati soltanto al ventiquattresimo posto. Eventuali incrementi - moderati a causa delle disposizioni speciali previste - dei costi potrebbero dunque avere un'incidenza considerevole unicamente per le aziende

caratterizzate da un alto consumo energetico. È quanto conferma anche il sondaggio sulle *reazioni possibili* delle aziende industriali al rincaro dell'energia. A corto termine si presentano possibilità di risparmio soprattutto per i settori caratterizzati da un basso consumo energetico i quali modificheranno alcune modalità di comportamento (senza cagionare costi). A medio e lungo termine esiste un potenziale di risparmio che avrà ripercussioni finanziarie; tale potenziale è molto ridotto per le aziende ad alto consumo energetico e sensibilmente più elevato (dal 10 al 20%) per quelle che consumano relativamente poca energia. Quanto all'eventualità di ripercuotere gli oneri supplementari sui prezzi, di regola le aziende non usufruiranno di tale possibilità in caso di importi minimi. Ma, se detti oneri risultassero più considerevoli, la strategia da adottare sarà dettata da due fattori essenziali: il grado di specializzazione del prodotto e la dipendenza nei confronti delle esportazioni. In merito ai beni che possono essere prodotti ovunque (ad es. la carta e il cartone) una ripercussione sui prezzi non risulterà pressoché possibile; lo stesso non si può dire per i beni speciali ad alto valore aggiunto (ad es. singoli prodotti dell'industria dell'alluminio). La scelta della sede di produzione e l'orientamento di quest'ultima dipendono dalla competitività internazionale sia della piazza economica svizzera sia dei singoli settori e delle singole aziende.

La tassa d'incitamento può mutare la *ripartizione dei redditi*:

- Siccome il ricavato della tassa è restituito sulla base di tre rubriche separate di entrate, rispettivamente di rimborso, non si verificherà *una vera e propria redistribuzione dei fondi fra le diverse categorie (economie domestiche, industria e servizi)*. Vi saranno invece, come summenzionato, chiari effetti di redistribuzione fra i settori e le aziende.
- Secondo lo studio dell'Università di Berna, la regressione del valore aggiunto produrrebbe una leggera diminuzione del *reddito delle economie domestiche*. Il rimborso delle tasse procapite fa sì che le economie domestiche a basso reddito saranno proporzionalmente più sgravate di quelle con redditi alti. Di conseguenza, all'interno del gruppo delle economie domestiche si verificherà una leggera redistribuzione in favore dei redditi bassi.
- Per i modelli di calcolo non sono state considerate misure compensative per le *regioni* con redditi bassi. L'iniziativa energia e ambiente grava maggiormente le regioni di montagna e rurali rispetto a quelle densamente popolate¹¹⁾. Questo è dovuto al fatto che le aziende più colpite (centrali idroelettriche, aziende con alto consumo energetico, industria del gas, trasporti) possono essere numerose in talune regioni, mentre i vantaggi di cui beneficiano altri settori (agricoltura, selvicoltura, ristrutturazione interna degli edifici, industria delle macchine ed elettrica) hanno meno rilevanza.

533 Iniziativa solare e combinazione dell'iniziativa energia e ambiente con l'iniziativa solare

La tabella 9 mostra gli effetti macroeconomici dell'iniziativa solare (prospettiva III b) e la combinazione dell'iniziativa energia e ambiente con l'iniziativa solare (prospettiva III c).

**Effetti macroeconomici¹⁾ dell'iniziativa solare
(prospettiva III b) e della combinazione dell'iniziativa energia
e ambiente con l'iniziativa solare (prospettiva III c)**

Tabella 9

	Prospettiva III b		Prospettiva III c	
	2010	2025	2010	2025
Valore aggiunto	0,21%	0,13%	0,24%	0,16%
Esportazioni	0,30%	0,17%	0,16%	-0,19%
Importazioni	0,34%	0,20%	0,25%	-0,13%
Occupazione (n. posti)	10 650	8 890	14 820	20 910

Fonte: ECOPLAN

¹⁾ Effetti rispetto alla prospettiva II a

Le tasse e i sussidi producono nel loro insieme effetti economici leggermente positivi:

- Il *valore aggiunto* e l'*occupazione* sono in leggero aumento. Gli effetti positivi derivano dall'utilizzazione, per i beni indigeni, dei mezzi economizzati (minori importazioni di energia).
- I settori favoriti da misure di promovimento contribuiscono all'aumento delle *esportazioni*. Ma anche le *importazioni* aumentano, soprattutto poiché si dispone di maggiori mezzi - conseguenza dell'evoluzione macroeconomica positiva - che si possono fra l'altro spendere anche per acquistare beni importati.
- Nella combinazione delle due iniziative (prospettiva III c) il valore aggiunto e l'occupazione evolvono leggermente più positivamente che nella prospettiva III b (iniziativa solare), a causa della maggiore sostituzione di energia mediante capitale.

L'iniziativa solare genera un *cambiamento strutturale*, il quale risulta però meno marcato rispetto alla prospettiva III a (figura 6):

- Fra i *settori vincenti* figurano segnatamente quelli beneficianti dei programmi di promovimento (ristrutturazione interna degli edifici, industria delle macchine e metallurgica, elettrotecnica, agricoltura, selvicoltura, consulting). L'aumento *occupazionale* si situa nel 2025 fra 860 (metallo) e 3310 posti (ristrutturazione degli edifici).
- Fra i *perdenti* vi sono i settori energetici (diminuzione della *produzione interna* nella misura del 7 per cento entro il 2025 a causa del risparmio energetico), l'industria della carta, dell'abbigliamento e tessile nonché il settore dei trasporti. I settori perdenti subiranno una *regressione del grado occupazionale* da 100 (industria della carta) a 1860 (settori energetici) posti lavoro.
- Siccome genera soltanto leggeri aumenti di costo, l'iniziativa solare non dovrebbe influire in modo incisivo sulla *competitività internazionale* delle aziende. Le aziende ad alto consumo energetico beneficiranno dello stesso disciplinamento speciale relativo all'iniziativa energia e ambiente.

- La *combinazione delle due iniziative* (prospettiva III c) genera per i singoli settori effetti molto più considerevoli rispetto alla prospettiva III b. Nei settori dell'energia la *produzione indigena* diminuisce del 19,3 per cento nel 2025 (-3410 impieghi). Negli altri settori la produzione interna non diminuisce mai di oltre l'uno per cento nella prospettiva III b; per contro, nella prospettiva III c, si registrano regressioni che possono raggiungere il 7 per cento. In ambedue i casi, il tessile, la carta e i trasporti figurano fra i perdenti (nella prospettiva III c si aggiungono i settori delle pietre e terricci, della metallurgia e della chimica). I principali vincitori (costruzione di macchine, elettrotecnica, industria edilizia) sono gli stessi in ambedue le prospettive. Per quanto concerne l'*occupazione*, potrebbe esservi un incremento di 8550 posti lavoro (elettrotecnica) nei settori vincenti (prospettiva III c nel 2025) e una regressione fino a 4840 posti lavoro (trasporti) nei settori perdenti.

Le ripercussioni dell'iniziativa solare sulla *ripartizione dei redditi* potrebbero essere le seguenti:

- Non si prevede una *ridistribuzione di mezzi fra l'economia e le economie domestiche*. Il gettito della tassa proviene per ciascuna delle due categorie nella misura della metà. Nel contesto dei programmi di promovimento i mezzi ritornano in tali settori nelle stesse proporzioni. Le ridistribuzioni fra i diversi settori saranno ridotte poiché sono segnatamente le categorie ad alto consumo energetico che beneficiano di misure di promovimento (ad es. calore di processo).
- Per quanto concerne le *economie domestiche* si può prevedere tendenzialmente un leggero vantaggio per i redditi elevati. Da un lato, la riscossione del centesimo solare esplica un effetto regressivo, dall'altro si può presumere che tali economie domestiche ricorrano maggiormente a sussidi (segnatamente nei settori della fotovoltaica e dell'utilizzazione passiva dell'energia solare).
- Le *regioni* in cui una proporzione di salariati superiore alla media lavora nei settori vincenti figurano fra i beneficiari dell'iniziativa solare. Un'analisi settoriale rivela che, a differenza di quanto avviene per l'iniziativa energia e ambiente, le regioni rurali sono più favorite delle città.

6 Valutazione

61 Politica organizzativa

Gli interventi delle iniziative sui meccanismi di mercato si spiegano con il fatto che esistono *costi esterni* che alterano gli attuali mercati energetici. I costi esterni fanno in modo che i prezzi rappresentino un incitamento ingannevole e che la domanda di energia sia troppo forte, a scapito dell'ambiente. Nell'ambito di un'inchiesta di vasta portata, i costi esterni dell'energia e dei trasporti sono stati valutati per il 1993 fra 11 e 16 miliardi di franchi almeno, ossia dal 3 al 5 per cento del prodotto nazionale lordo¹²⁾. Secondo i modelli di calcolo, i costi esterni evitabili mediante l'iniziativa energia e ambiente ammontano da 0,4 a 0,9 miliardi di franchi almeno nel 2010 e da 1,2 a 2,5 miliardi di franchi

almeno nel 2025 (rapportati all'attuale valore aggiunto: da 0,15% a 0,3% nel 2010 e da 0,4% a 0,8% nel 2025). I costi esterni evitati sono quindi notevolmente maggiori delle eventuali perdite macroeconomiche. Teoricamente, l'*internizzazione* dei costi esterni avviene mediante la loro imputazione a coloro che li hanno causati. Ma siccome il calcolo di tali costi è molto aleatorio, si propongono – come nel caso dell'iniziativa energia e ambiente – sussidi o tasse d'incitamento la cui aliquota è calcolata in funzione dell'obiettivo da raggiungere.

La tassa d'incitamento sull'energia dell'iniziativa energia e ambiente potrebbe essere strutturata in modo da rappresentare un passo in direzione di una *ri-forma fiscale a carattere ecologico*, vale a dire un passaggio dalle imposte e tasse esistenti (soprattutto sul lavoro e sul capitale) a tasse sull'utilizzazione delle risorse naturali. Tale riorganizzazione ecologica del sistema fiscale non dovrebbe soltanto generare una regressione dell'inquinamento ambientale e dei relativi rischi; si prevedono anche altri «dividendi», fra cui una minore distorsione dei redditi. I relativi effetti sono complessi, controversi e difficilmente prevedibili. È comunque certo che i problemi ambientali e di politica energetica nonché le questioni in materia di politica sociale, economica e eventualmente fiscale non potranno essere risolti unicamente mediante una tassa «ecologica». Inoltre, una ristrutturazione radicale del sistema fiscale presuppone un intenso dibattito politico (d'intesa con il comitato d'iniziativa, nei modelli di calcolo non è stata supposta alcuna riduzione delle imposte e delle tasse attuali; n. 333).

Le tasse e i sussidi d'incitamento proposti dalle iniziative sono *strumenti dell'economia di mercato* per quanto, in considerazione dei nuovi prezzi, le aziende e le economie domestiche riescano a mantenere la loro libertà decisionale economica e a ricercare di conseguenza la soluzione più conveniente dal profilo dei costi. Le tasse d'incitamento in particolare sono ritenute più efficaci e di regola più efficienti delle misure di polizia (ordini e divieti). Inoltre gli strumenti economici stimolano l'innovazione (effetto dinamico). Tuttavia, il presupposto essenziale dell'effetto stimolante dei prezzi è che il mercato sia in grado di esercitare la sua funzione regolatrice. Nel disegno di legge sull'energia da noi presentato figurano svariate misure che contribuiscono direttamente in tal senso. Menzioniamo ad esempio il conteggio individuale dei costi di riscaldamento e del consumo di acqua calda negli appartamenti locati, o il disciplinamento concernente l'uniformità delle indicazioni del consumo energetico di impianti, veicoli e apparecchi. Affinché siano raggiunti gli obiettivi di politica energetica ed ambientale va impiegato un *vantaggio di strumenti* atto a sfruttare i vantaggi di ciascuna misura (volontaria, di polizia o economica).

La tassa d'incitamento inclusa nell'iniziativa energia e ambiente pone in primo piano lo stimolo alla minimizzazione dei costi. Essa tiene ampiamente conto del *principio secondo cui chi inquina paga* (chi utilizza più energia paga di più). L'aspetto problematico è dato dal rigido ritmo di riduzione della domanda, che non tollera pressoché alcun margine di flessibilità. Sarebbe discutibile il fatto di dovere emanare da parte nostra le necessarie disposizioni in via d'ordinanza qualora non fossero rispettati i brevi termini disciplinati nelle disposizioni transitorie delle due iniziative.

L'iniziativa solare influisce sulla produzione di beni mediante i sussidi. Essa subordina dunque la politica energetica – come in parte è già avvenuto finora – al *principio dell'onere comune* e non a quello secondo cui chi inquina paga. V'è il pericolo che i fattori di produzione non siano impiegati in modo ottimale e che sorgano ripercussioni collaterali considerevoli. Nell'ottica della politica organizzativa il centesimo solare è quindi *meno efficace* della tassa d'incitamento sull'energia.

62 **Politica energetica**

621 **Conseguenze**

Secondo i modelli di calcolo le due iniziative possono provocare una crescente *divergenza fra la crescita economica e la domanda di energie non rinnovabili*. Verosimilmente, la tassa d'incitamento dell'iniziativa energia e ambiente potrebbe maggiormente ridurre la domanda di energia e segnatamente di elettricità rispetto ai programmi di sussidi secondo l'iniziativa solare, la quale incide in modo più mirato su singoli settori. Le due iniziative potrebbero influire in modo alquanto differenziato sulla struttura dell'offerta e della domanda energetica. L'iniziativa energia e ambiente, esercitante un effetto globale, migliorerebbe soprattutto le opportunità delle tecniche auspicabili, quasi competitive. L'iniziativa solare favorirebbe invece anche l'applicazione di tecniche compatibili con l'ambiente che non sono ancora divenute competitive ma che sono importanti per uno sviluppo durevole.

Se i postulati delle due iniziative fossero concretizzati, diminuirebbe la *dipendenza della Svizzera nei confronti dell'estero* e di conseguenza la sua vulnerabilità in merito all'evoluzione dei prezzi dell'energia, ai conflitti internazionali e agli interventi violenti. Anche i conflitti interni in materia di politica energetica potrebbero allentarsi poiché occorrerebbe costruire un numero decisamente minore di impianti per la produzione di energia. La portata di questi effetti positivi non va comunque sopravvalutata.

Nella prospettiva dell'*integrazione* della Svizzera nella *politica energetica europea* e della *liberalizzazione dei mercati dell'energia*, le tasse d'incitamento e i sussidi previsti dovrebbero essere elaborati in modo non discriminante e trasparente. Gli sforzi maggiori per l'utilizzazione più efficiente dell'energia e per il ricorso alle energie rinnovabili non sono a priori in contrasto con la volontà attuale di introdurre una maggiore competitività nel mercato dell'elettricità e del gas. Va ricercata una maggiore redditività sia nel settore della produzione energetica sia in quello dell'utilizzazione dell'energia. La direttiva dell'UE sulla liberalizzazione del mercato dell'elettricità non esclude l'incitamento all'utilizzazione razionale dell'energia e delle energie rinnovabili; la commissione dell'UE ha finora accolto favorevolmente gli aiuti statali volti a sostenere l'introduzione di misure di protezione ambientale. Fra i Paesi che hanno già liberalizzato completamente i loro mercati dell'elettricità o che sono in procinto di farlo, vi sono quelli che introducono anche tasse d'incitamento (ad es. la Svezia), gestiscono un fondo delle tariffe sull'elettricità per promuovere i programmi di risparmio e le energie rinnovabili (ad es. la Gran Bretagna e la Norvegia) o dispongono di programmi di sussidi (ad es. la Danimarca). Tali misure

sono però lungi dall'aver raggiunto il carattere incisivo previsto dall'iniziativa energia e ambiente e dall'iniziativa solare.

Nell'ottica della politica energetica devono essere sfruttati i considerevoli potenziali di risparmio ancora esistenti in tutti i settori e per tutti gli agenti energetici. Nell'interesse a lungo termine del Paese, occorre ricorrere tanto alle energie in procinto di essere commercializzate quanto alle energie rinnovabili non ancora redditizie. Presentando il disegno di legge sull'energia e sul CO₂ il nostro Collegio intende raggiungere l'obiettivo impiegando mezzi non sproporzionati ed economicamente sostenibili.

622 La legge sull'energia confrontata con le due iniziative

Secondo il messaggio del 21 agosto 1996 concernente la *legge sull'energia* (FF 1996 IV 872) detta legge dovrebbe includere disposizioni:

- sulle misure da prendere nell'interesse di un approvvigionamento ottimale dal profilo macroeconomico (ad es. fissando le condizioni di collegamento per la produzione propria di elettricità);
- sul consumo energetico degli impianti, dei veicoli e delle apparecchiature (conformemente al principio di sussidiarietà, il nostro Collegio emana prescrizioni d'esecuzione qualora le organizzazioni private non intervengano o gli obiettivi fissati non siano raggiunti);
- sulle misure concernenti l'utilizzazione razionale dell'energia nelle costruzioni, la cui adozione compete ai Cantoni;
- sulle misure che promuovono l'impiego di energie rinnovabili e l'utilizzazione razionale dell'energia.

A differenza dell'*iniziativa energia e ambiente*, la legge non autorizza nessuna tassa d'incitamento avente effetti estesi. Sono tuttavia previsti strumenti economici in taluni settori (ad es. la possibilità di convenzioni concernenti i valori che si intendono raggiungere). L'*iniziativa solare* include da parte sua una chiara dichiarazione politica d'intenti quale base per una creazione a lungo termine di strutture nel settore dell'utilizzazione razionale dell'energia e delle energie rinnovabili. A differenza dell'iniziativa solare, il disegno di legge sull'energia non fissa anticipatamente il finanziamento delle misure di promovimento. L'estensione delle misure di promovimento che detto disegno prevede attualmente è molto inferiore alla portata prevista dall'iniziativa solare.

63 Politica di protezione dell'ambiente

631 Conseguenze

La politica energetica ha il compito di fornire i contributi essenziali della Svizzera alla *protezione globale del clima*. Le emissioni di CO₂ potrebbero diminuire notevolmente a lungo termine in caso di accettazione dell'iniziativa energia e ambiente. Tuttavia, anche adottando le due iniziative e mantenendo l'opzione nucleare, il nostro Paese sarebbe ben lungi dal raggiungere il livello di

emissioni che la scienza considera attualmente sopportabile per il clima (ossia 2 t CO₂ per persona o circa 15 mio t nel 2025).

Anche la *qualità dell'aria* è danneggiata in modo determinante dalle emissioni prodotte nel settore energetico. Le misure prese dalla Confederazione e dai Cantoni hanno apportato notevoli miglioramenti, segnatamente l'introduzione dei catalizzatori nel traffico stradale e il risanamento degli impianti di combustione. Gli obiettivi qualitativi dell'ordinanza sulla protezione dell'aria per gli ossidi d'azoto e l'ozono non saranno però raggiunti in un futuro prossimo; di conseguenza la Confederazione e i Cantoni stanno attualmente sviluppando nuove strategie, principalmente nel settore dei trasporti. Accanto ad ulteriori misure tecniche (ad es. disposizioni più severe sui gas di scarico) e organizzative (ad es. la gestione degli spostamenti in città nell'ambito di Energia 2000), va esaminata anche la possibilità di tasse d'incitamento.

Se le due iniziative fossero adottate, le esigenze di nuove capacità di produzione e di infrastrutture, segnatamente nel settore dell'*elettricità*, *sarebbero ridotte* ma non completamente eliminate. Anche in caso di adozione delle iniziative, si pone l'interrogativo relativo a quali dei grandi impianti andrebbero scelti in sostituzione delle centrali nucleari esistenti, alla scadenza della durata di vita di quest'ultime. Inoltre anche gli impianti decentralizzati per la produzione energetica devono essere conformi alle disposizioni sulla protezione ambientale.

Le *misure di risparmio energetico* e le *energie rinnovabili* inquinano anch'esse l'ambiente come qualsiasi altro flusso di materia. Tali ripercussioni risultano tuttavia molto ridotte rispetto ai sistemi energetici convenzionali e a causa delle restrizioni imposte dalle iniziative (rinuncia alle materie prime rinnovabili, limitazione degli impianti solari su superfici edificate).

632 Le legge sul CO₂ a confronto con le due iniziative

In virtù del disegno di legge federale per la riduzione delle emissioni di CO₂, la *legge sul CO₂* dovrebbe fissare per l'anno 2010 l'obiettivo di una riduzione del 10 per cento rispetto al 1990 e fornire la base legale di una tassa sul CO₂. La stessa sarebbe unicamente introdotta se l'obiettivo non potesse essere raggiunto altrimenti (legge sull'energia, estensione del programma Energia 2000, misure di politica finanziaria e dei trasporti, misure volontarie).

L'elaborazione della legge è strettamente connessa ai negoziati internazionali sulla protezione climatica. Per evitare che un'eventuale tassa sfavorisca la *competitività internazionale* dell'industria svizzera, le imprese ne sarebbero esonerate qualora s'impegnino a limitare volontariamente le loro emissioni di CO₂. Fissando un obiettivo quantitativo e prevedendo la possibilità di introdurre una tassa d'incitamento, la legge sul CO₂ completa la legge sull'energia.

L'*iniziativa energia e ambiente* prevede, al pari del disegno di legge sul CO₂, un obiettivo quantitativo e vuole anch'essa introdurre la tassa d'incitamento a complemento di ulteriori misure, segnatamente in materia di politica finanziaria.

L'iniziativa energia e ambiente si differenzia per vari aspetti dal disegno di legge sul CO₂:

- Oltre alle energie fossili dovrebbe essere tassata anche l'elettricità (la tassa sul CO₂ dipenderebbe dal tenore di CO₂).
- L'obiettivo concernente la riduzione è riferito al consumo di tutte le energie non rinnovabili e ad un periodo più lungo di quello posto dalla legge (entro il 2010 l'iniziativa può parimenti raggiungere la riduzione del 10% delle emissioni di CO₂ proposta dalla legge).
- A differenza della tassa sul CO₂, la tassa d'incitamento sull'energia dev'essere introdotta ad una determinata data (al più tardi tre anni dopo l'accettazione dell'articolo costituzionale).
- Le spese d'esecuzione e le ripercussioni sull'economia sarebbero notevolmente superiori nel caso della tassa d'incitamento sull'energia che in quello dell'eventuale introduzione di una tassa sul CO₂.

L'*iniziativa energia e ambiente* prevede obiettivi di maggiore portata ed altre modalità di procedimento rispetto alla legge sul CO₂. Il disegno di legge sul CO₂ costituisce di conseguenza un *controprogetto indiretto* all'iniziativa energia e ambiente. A differenza della legge sul CO₂, l'*iniziativa solare* non fissa un obiettivo quantitativo. Le entrate relative al centesimo solare sarebbero, diversamente dalla legge sul CO₂, a destinazione vincolata.

Entro il mese di dicembre 1996 le cerchie interessate hanno potuto esprimersi in merito alla legge sul CO₂. La grande maggioranza dei partecipanti alla procedura di consultazione ha espresso fundamentalmente il suo consenso nei confronti del disegno. Hanno riscosso particolare favore la fissazione degli obiettivi di riduzione nella legge, la considerazione di misure volontarie e di altre misure, la restituzione integrale del ricavato della tassa e le precauzioni volte a salvaguardare la competitività internazionale dell'economia. Per contro, sono stati espressi pareri discordanti in merito al tenore degli obiettivi di riduzione e alla volontà di introdurre la tassa soltanto nel caso in cui le altre misure non si rivelassero sufficientemente incisive. Di conseguenza, il nostro disegno potrebbe essenzialmente costituire una soluzione politicamente realizzabile.

64 **Politica economica**

Dai modelli considerati risulta che le due iniziative esplicheranno effetti molto ridotti a livello macroeconomico. Tuttavia esse implicherebbero mutazioni strutturali non indifferenti. Taluni settori ne trarrebbero vantaggio, altri sarebbero svantaggiati. Nell'interpretazione di questi risultati devono essere considerati anche i *limiti dei modelli di calcolo*: non è infatti possibile tener conto con una sicurezza assoluta di tutti i vantaggi e di tutti gli inconvenienti economici. I modelli includono le reazioni dei consumatori e delle aziende sulla base di ipotesi talvolta restrittive: in particolare, si ipotizza un comportamento razionale da parte degli agenti economici e si presuppone un certo sviluppo generale (crescita economica, prezzi dell'energia, ecc.) mentre invece nella realtà tale evoluzione non è prevedibile a lungo termine e gli agenti economici non sono sempre guidati dalla ragione.

Nell'interpretazione degli *effetti sull'occupazione* occorre considerare che la base statistica che permette di valutare i processi di sostituzione del capitale, del lavoro e degli altri fattori di produzione è alquanto incerta. Non esistono esperienze in merito all'influsso di un rincaro costante dell'energia sui processi di sostituzione. Di conseguenza, gli effetti sull'occupazione potrebbero essere tanto sopravvalutati quanto sottovalutati. La tassa d'incitamento sull'energia esplica verosimilmente effetti positivi alquanto esigui sull'occupazione, non da ultimo poiché i mezzi per la riduzione dei costi salariali provengono dall'onere supplementare di un altro fattore di produzione. Inoltre una riduzione limitata dei costi salariali in Svizzera non modificherà la ripartizione più vasta del lavoro nel mondo e la relativa concorrenza sempre più evidente dei Paesi caratterizzati da livelli salariali essenzialmente più bassi. Se si intende consolidare durevolmente l'occupazione in Svizzera, occorre in primo luogo eliminare gli ostacoli in termini d'investimenti e risanare le finanze della Confederazione e dei Cantoni. L'introduzione di una tassa d'incitamento sull'energia oltremodo elevata potrebbe ostacolare l'adempimento di tali necessità.

Le *innovazioni* che le due iniziative intendono attuare svolgono effetti durevoli solo se si verificano ulteriori sviluppi e se sono eliminati i fattori che le ostacolano attualmente (personale insufficientemente qualificato, limitazioni della concorrenza ecc.). Le innovazioni concernono un segmento relativamente piccolo dell'economia. Esse implicano in particolare misure collaterali, ad esempio nei settori della ricerca e dello sviluppo, della formazione, dell'informazione, della garanzia della qualità ecc. Le tecnologie incentivate possono offrire opportunità sul mercato internazionale. Talune andrebbero comunque protette dall'imitazione; i loro costi dovrebbero essere ridotti mediante la produzione in serie e all'estero dovrebbe crearsi tempestivamente una relativa domanda (ad es. mediante il rincaro dell'energia o un potenziamento della politica energetica). Rimane incerto se tali presupposti saranno adempiti o meno.

L'inchiesta presso le industrie ha rivelato che le due iniziative (con le disposizioni speciali previste) non comprometteranno la *competitività sui mercati internazionali* delle aziende in generale, incluse quelle ad alto consumo energetico. L'onere supplementare corrispondente all'uno per cento del valore della produzione lorda (conformemente al disciplinamento speciale) non dovrebbe costituire un vero e proprio motivo di uno spostamento di ubicazione, di una limitazione (o di un abbandono) della produzione. I costi di adattamento potrebbero tuttavia pregiudicare ulteriormente la situazione della piazza industriale svizzera e porre in pericolo talune aziende strutturalmente deboli. Le industrie consapevoli in fatto di energia hanno già introdotto tecniche atte a migliorare l'efficienza energetica. Di conseguenza, un loro progresso in tal senso sarebbe possibile soltanto a lungo termine; gli oneri supplementari non potrebbero produrre miglioramenti di rendimento a corto termine. Le disposizioni speciali costituirebbero necessariamente soltanto una soluzione di ripiego. Sarebbe piuttosto auspicabile un'armonizzazione internazionale segnatamente in materia di tasse sull'energia. In tal modo potrebbero essere eliminate anche le distorsioni della concorrenza derivanti dall'aumento delle *importazioni di energia «grigia»*, imputabile verosimilmente alle iniziative. Tali distorsioni si verificano poiché l'energia impiegata nella produzione dei beni d'importazione non

potrebbe essere gravata dalla tassa d'incitamento in modo sufficientemente attendibile e senza spese eccessive. Lo stesso vale per l'esonero dei beni d'esportazione (cfr. le osservazioni concernenti il diritto internazionale, n. 8).

Agli inconvenienti di una *via solitaria* della Svizzera si oppongono spesso i vantaggi di una *precocità a livello internazionale (First Mover Advantage)*. In tutta probabilità l'accettazione delle due iniziative calerebbe la Svizzera in un ruolo pionieristico in materia di politica energetica. In un primo tempo le aziende di produzione risulterebbero gravate dagli oneri di adeguamento e dalle perdite nell'ambito della produttività. Tali perdite sarebbero indubbiamente attenuate dall'introduzione progressiva della tassa d'incitamento, dagli importi rimborsati e dai disciplinamenti speciali applicabili alle aziende con consumo energetico elevato, nonché dalle misure di promovimento in virtù dell'iniziativa solare. Ciononostante non è certo che gli inconvenienti di una via solitaria sarebbero compensati dalla commercializzazione, all'interno del Paese e soprattutto all'estero, di nuove tecniche sviluppate. Le aziende concorrenziali in Paesi che sarebbero confrontati molto più tardi (o mai) ad una simile necessità di adeguamento potrebbero mantenere o sviluppare i loro vantaggi sul piano della concorrenza. Anche per tale motivo appare dunque indicata una politica flessibile e armonizzata sul piano internazionale.

La *coordinazione internazionale della politica energetica* è certamente richiesta da parte delle organizzazioni ecologiste. Non è possibile prevedere se le ambiziose richieste insite nelle due iniziative potranno essere realizzate e quali siano i tempi di tale realizzazione. In caso di accettazione, le due iniziative dovranno essere attuate indipendentemente dal risultato degli sforzi di coordinamento a livello internazionale. Fissando scadenze fisse per l'introduzione delle misure e per gli obiettivi quantitativi a lungo termine (iniziativa energia e ambiente), le iniziative creano costrizioni che rischiano di esplicare effetti economici nefasti.

Ambedue le iniziative presentano complessivamente *rischi economici* troppo elevati. L'iniziativa *energia e ambiente* disciplina che nel corso di 33 anni occorrerebbe raggiungere un obiettivo quantitativo mediante un metodo empirico di correzioni successive, obiettivo che potrebbe essere reso illusorio a breve scadenza dall'evoluzione demografica, economica e tecnica. Non è praticamente possibile prevedere in che modo reagiranno i consumatori e le aziende particolarmente coinvolte dal rincaro dell'energia. Non è nemmeno certo che l'evoluzione del mercato subisca l'influsso dei massicci sussidi previsti nell'*iniziativa solare*. Le esperienze fatte in Svizzera e all'estero con programmi generali e a lungo termine di sussidi, invitano piuttosto alla prudenza. Vi è il rischio considerevole che taluni settori sostenuti e rafforzati mediante sussidi, si ritrovino poi con l'interruzione del programma in difficoltà economiche.

65 **Politica finanziaria**

Il *progetto globale in materia di politica finanziaria*, da noi adottato il 21 febbraio 1996 congiuntamente al piano finanziario della legislatura 1997-1999, prevede che il preventivo della Confederazione dev'essere riequilibrato mediante tagli alle spese. Occorre rinunciare a prelevare nuove imposte eccetto che

per il finanziamento dei grandi progetti ferroviari (ferrovia 2000, NFTA ridimensionata, raccordo della Svizzera romanda al TGV e risanamento della rete esistente per quanto concerne i rumori) nonché per l'AVS/AI.

Per finanziare il *programma d'investimento delle ferrovie* abbiamo deciso di ricorrere ad un sistema speciale limitato nel tempo (fino al 2017). Sono previsti un aumento delle imposte sui carburanti nella misura di 10 centesimi al litro, la tassa sul traffico pesante, inizialmente forfettaria e successivamente commisurata alle prestazioni, i mutui sul mercato dei capitali e la quota attuale del 25 per cento delle entrate inerenti alle imposte sui carburanti, riservata alla NFTA.

L'aumento dell'imposta sui carburanti e l'adeguamento della tassa sul traffico pesante costituiscono misure particolarmente idonee a favorire gli obiettivi fissati in materia di politica energetica. Accanto alla tassa sul traffico pesante commisurata alle prestazioni, è prevista una tassa sul transito alpino che esplicherà effetti anche sul consumo energetico nel settore dei trasporti. Dette tasse sono prioritarie rispetto ad una tassa d'incitamento conformemente all'*iniziativa energia e ambiente*. Le opzioni politiche in materia di trasporti e di finanze federali limitano il campo d'applicazione delle tasse d'incitamento, segnatamente nel settore dei carburanti: aumentati di conseguenza, i prezzi della benzina dovrebbero avvicinarsi a quelli nelle regioni di frontiera. Un notevole incremento supplementare necessiterebbe indubbiamente di misure di controllo per evitare il «pendolarismo del pieno benzina»; misure che si rivelerebbero problematiche sia sul piano amministrativo sia nella prospettiva dell'integrazione. Parimenti, le tasse nell'ambito del traffico-merci non possono essere fissate senza tenere conto degli oneri all'estero. Quasi certamente vi sarà un aumento delle tasse anche all'estero (cfr. progetto di direttiva dell'UE del 10 luglio 1996 concernente l'imposizione del traffico pesante e raccomandazione del Consiglio economico dell'UE del giugno 1996 per l'aumento dei tassi minimi d'imposizione degli oli minerali), ma senza dubbio in misura minore di quanto prevede l'iniziativa.

Nonostante l'aliquota della tassa sia bassa, l'*iniziativa solare* va ad aggiungersi ad altri interventi che colpiscono l'energia. Il «*tandem di iniziative*» («*per un'età pensionabile flessibile: dai 62 anni per donne e uomini*») e «*per garantire l'AVS - tassare l'energia e non il lavoro!*») mira anch'esso ad intervenire sull'energia per finanziare le prestazioni sociali. La molteplicità delle proposte e richieste in tal senso rende difficile una decisione.

66 Sintesi

Le due iniziative sono fundamentalmente idonee al raggiungimento di una serie di obiettivi in materia di *politica organizzativa, energetica e ambientale*. Su taluni dei loro aspetti va comunque espresso grande riserbo, segnatamente in merito alla rigidità degli obiettivi e delle scadenze fissati, all'attuazione e alla destinazione rigidamente vincolata dei sussidi. Nell'*ottica economica e finanziaria* ambedue le iniziative sono connesse a notevoli rischi, principalmente a causa dei drastici interventi nella struttura economica, dell'assenza di una coordinazione a livello internazionale e dell'ingente numero di ulteriori proposte di tasse sull'energia. Di conseguenza le iniziative vanno respinte senza controprogetto.

Nonostante il nostro rifiuto di tali iniziative, intendiamo rafforzare le misure prese al fine di migliorare il *rendimento di tutti gli agenti energetici e in tutti i settori* e promuovere *l'utilizzazione delle energie rinnovabili*. Tali interventi devono essere efficaci e comportare costi sostenibili. Essi devono quindi essere economicamente sopportabili e conformi ai principi di sussidiarietà e di cooperazione. Detti criteri sono adempiti dalle *leggi sull'energia e sul CO₂* da noi proposte, nonché dall'*estensione del programma Energia 2000* dopo l'inizio del prossimo secolo. La legge sull'energia costituirà la base legale della politica energetica a lunga scadenza della Confederazione, dei Cantoni e delle organizzazioni private partecipanti. La legge sul CO₂ rappresenta di fatto il nostro controprogetto indiretto all'iniziativa energia e ambiente. Esso completa la legge sull'energia e permette una politica mirata, segnatamente nel settore della protezione climatica. Con l'estensione del programma Energia 2000 saranno concretizzate efficacemente e su vasta scala le misure volontarie previste nei due disegni di legge.

7 Effetti finanziari e sull'effettivo del personale

71 Effetti finanziari

Le iniziative non esplicherebbero alcuna conseguenza finanziaria *diretta* per la Confederazione, i Cantoni e i Comuni, siccome la loro attuazione sarebbe finanziata con il ricavato della tassa. Le entrate nette ritornerebbero in forma di rimborsi o sussidi alle economie domestiche e alle aziende. Occorrerebbe tuttavia prevedere effetti indiretti in quanto la diminuzione della domanda di energia ridurrebbe l'oggetto dell'imposta e, di conseguenza, occorrerebbe riscuotere tasse fiscali. Nel caso dell'iniziativa solare andrebbero verosimilmente rafforzate le misure collaterali ad esempio nei settori della ricerca e dello sviluppo, le quali sarebbero finanziate mediante i fondi generali della Confederazione. Inoltre diverrebbero superflue le attuali spese concernenti segnatamente il promovimento del ricupero del calore di rifiuto e l'utilizzazione delle energie rinnovabili.

72 Effetti sull'effettivo del personale

La *riscossione* della tassa d'incitamento in virtù dell'*iniziativa energia e ambiente* richiederebbe una decina di posti supplementari, particolarmente necessari all'approntamento e all'esercizio del nuovo sistema di tasse nel settore dell'elettricità. La riscossione della tassa sulle energie fossili nell'ambito dell'imposta sugli oli minerali non esigerebbe personale supplementare, per quanto non s'impongano controlli alla frontiera miranti ad impedire il fenomeno del «pendolarismo del pieno benzina». Per contro, il numero probabilmente elevato di *disposizioni speciali* per le aziende ad alto consumo energetico renderebbe necessario un certo aumento di personale, più o meno importante a seconda delle esigenze che si presenterebbero sul piano esecutivo (verosimilmente da 40 a 50 posti).

Nell'ambito dell'*iniziativa solare*, la *riscossione* della tassa e l'applicazione delle *disposizioni speciali* per le aziende ad alto consumo energetico sarebbero semplificate rispetto all'iniziativa energia e ambiente e richiederebbero circa

dieci posti supplementari. L'applicazione dei programmi di promovimento occuperebbe da 150 a 200 persone. A seconda della ripartizione del lavoro, una parte di tali compiti spetterebbe alla Confederazione, ai Cantoni e alle organizzazioni private incaricate dell'attuazione.

8 Relazione con il diritto internazionale

81 Unione europea

Al fine di ottemperare i suoi obblighi relativi alla protezione climatica, l'Unione europea ha proposto in seguito alla Conferenza di Rio la stabilizzazione delle emissioni di CO₂ ai livelli del 1990 entro il 2000. L'obiettivo dev'essere raggiunto in primo luogo mediante i programmi SAVE e ALTENER (SAVE: limitazione delle emissioni di anidride carbonica mediante un'utilizzazione più efficiente dell'energia; ALTENER: promovimento delle energie rinnovabili) e l'introduzione di una tassa d'incitamento combinata sul CO₂ e sull'energia (COM[92]226).

La prima parte del programma SAVE (GU n. L 237 del 22.9.1993, p. 28), attuata dal 1991 al 1995, era improntata alle direttive che vanno applicate dagli Stati membri, concernenti i requisiti minimi degli impianti e apparecchiature di riscaldamento e di preparazione dell'acqua calda. Ulteriori elementi sono costituiti dalle indicazioni concernenti il consumo energetico degli stabili d'abitazione e degli apparecchi, il conteggio individuale dei costi di riscaldamento e dell'acqua calda, il controllo periodico degli impianti di riscaldamento e delle vetture nonché l'introduzione della pianificazione integrata delle risorse nei settori dell'elettricità e del gas naturale. Dal 1996 il programma complementare SAVE II (GU n. L 335 del 24.12.1996, p. 50) è volto, nell'ambito di un ulteriore programma quinquennale, a rafforzare le azioni intraprese ed a verificare i progressi raggiunti dai Paesi membri sul piano dell'efficienza energetica, il grado di collaborazione da essi raggiunto in materia di politica energetica nonché la pianificazione energetica a livello regionale e comunale. Il programma ALTENER (GU n. L 235 del 18.9.1993, p. 41) mira ad aumentare l'apporto delle energie rinnovabili all'energia primaria dal 5 (soprattutto la forza idrica e la biomassa) all'8 per cento entro il 2005. Il programma pone l'accento sugli impianti per l'energia eolica, sulle piccole centrali idroelettriche, sul calore solare, sulla fotovoltaica, sui carburanti a base di vegetali e sulla geotermica. L'armonizzazione delle norme tecniche e delle disposizioni legali e di sicurezza faciliterà l'accesso delle energie rinnovabili al mercato. Oltre a misure nell'ambito dell'informazione, della formazione e del perfezionamento, andrebbero sperimentate ed attuate diverse forme di contracting (modelli di finanziamento mediante terzi). Con il previsto programma successivo (ALTENER II) dev'essere migliorata la commercializzazione delle energie rinnovabili in primo luogo anche sui mercati dell'energia liberalizzati. Nel suo libro verde del 20 novembre 1996 (COM[96]576) la Commissione dell'UE ha posto in discussione una strategia comune (fino al 2010) e un piano d'azione per le energie rinnovabili.

Se i programmi SAVE e ALTENER hanno dato risultati positivi, lo stesso non si può dire per la *tassa d'incitamento combinata sul CO₂ e sull'energia*, che finora non ha avuto l'opportunità di essere introdotta a livello dell'UE. La pro-

posta di tale tassa è stata bocciata soprattutto dalla Gran Bretagna. La Commissione della CE ha adottato il 12 maggio 1995 un progetto di direttiva modificata per l'introduzione (volontaria) di una tassa sul CO₂ e sull'energia durante il periodo transitorio, dal 1° gennaio 1996 al 31 dicembre 1999 (COM[95]172). Fra le altre misure, i Paesi scandinavi e i Paesi Bassi hanno già introdotto una tassa sul CO₂ a livello nazionale.

Nel contesto della sua politica concorrenziale, l'UE si occupa di *aiuti statali*. L'accordo delle CE include relative disposizioni negli articoli 90, 92 e 93 e il trattato della Comunità europea per il carbone e l'acciaio negli articoli 4, 54 e 95. Tali disposizioni si riferiscono agli aiuti concessi dagli Stati centrali o membri ad aziende del settore industriale o dei servizi. Tali aiuti non sono fondamentalmente vietati. Il divieto è limitato agli aiuti che distorcono la concorrenza negli scambi transfrontalieri di beni e di servizi. Per valutare se vi è distorsione della concorrenza, è irrilevante la forma in cui è concesso l'aiuto (versamenti suppletivi diretti, interessi favorevoli, ecc.).

Gli aiuti finanziari previsti nell'*iniziativa solare* sono compatibili con il diritto dell'UE? In altre parole: occorre attribuire loro un effetto di distorsione della concorrenza? Per rispondere a tale interrogativo occorre considerare il diritto secondario dell'UE e la prassi della Commissione della CE. Il diritto secondario è costituito di direttive, di comunicazioni e di decisioni della Commissione. La nozione di aiuti responsabili di una distorsione della concorrenza è concretizzata in modo tale che solo raramente detti aiuti sono fondamentalmente vietati e che nella maggioranza dei casi essi sono ritenuti suscettibili di provocare una distorsione della concorrenza soltanto a partire da un certo importo e da una data frequenza. La valutazione degli aiuti è fatta preminentemente di caso in caso. La Commissione dispone di un notevole margine discrezionale nell'interpretazione dell'articolo 92 CE. Essa ha esposto i suoi criteri in svariate pubblicazioni. In particolare, sono stati dichiarati inammissibili gli aiuti mediante i quali gli Stati membri concedevano a talune aziende ingenti fondi pubblici. Per contro, la Commissione ha approvato gli aiuti statali destinati a promuovere misure di protezione dell'ambiente o a promuovere la ricerca e lo sviluppo.

82 **Accordi GATT/OMC**

Le regole del GATT conferiscono ai Governi un importante margine di libertà nell'attuazione della loro politica ambientale ed energetica. Per proteggere l'ambiente dai danni imputabili alle attività di produzione o al consumo di energie non rinnovabili, i Paesi possono far capo ad un ampio ventaglio di strumenti, dai divieti agli obblighi, alle tasse ed alle dichiarazioni. Essi devono tuttavia adempire una condizione: nell'attuazione di aspetti commerciali inerenti alla loro politica ambientale ed energetica, devono ottemperare i principi essenziali del GATT: non discriminazione, trattamento nazionale, proporzionalità e trasparenza.

L'*iniziativa energia e ambiente* include una tassa d'incitamento sul consumo di tutti gli agenti energetici non rinnovabili e dell'elettricità prodotta nelle centrali idroelettriche con una potenza superiore a un Megawatt. Gli strumenti d'incita-

mento in forma di tassa devono essere valutati in merito alla loro compatibilità con il GATT, sulla base della loro realizzazione concreta. Le tasse riscosse sui prodotti indigeni e sui prodotti importati dello stesso tipo, per unità quantitativa, dovrebbero rispondere ai criteri giuridici del GATT qualora esse non siano discriminatorie, siano proporzionali e trasparenti (FF 1994 IV 70). Siccome nel caso dell'iniziativa energia e ambiente sono interessati dalla tassa esclusivamente i consumatori finali svizzeri e dato che non sono previste misure di compensazione alla frontiera, l'iniziativa non pone alcun problema di ordine giuridico nell'ottica del GATT. Nel caso in cui fossero previste misure di compensazione alla frontiera, occorrerebbe provvedere all'osservanza del principio di non discriminazione. Questo significa che i beni importati fisicamente analoghi vanno trattati in modo equivalente, anche se le loro modalità di produzione differiscono. Parimenti, i prodotti importati non possono essere discriminati nei confronti dei prodotti analoghi indigeni. Detto principio può verosimilmente essere significativo in particolare nel trattamento delle importazioni di elettricità quale bene omogeneo. D'intesa con il comitato d'iniziativa, nei modelli di calcolo non è stata considerata l'eventualità delle misure di compensazione alla frontiera (n. 322 e 323). Ma soltanto l'elaborazione concreta delle disposizioni legali potrà indicare se le misure prese per realizzare una tassa neutrale nei confronti del commercio estero sono compatibili con l'accordo. A tale riguardo occorre esaminare se i disciplinamenti speciali di durata limitata, previsti per le aziende con consumo energetico particolarmente elevato, sono compatibili con il diritto del GATT e segnatamente con l'accordo sulle sovvenzioni e sulle misure compensative (FF 1994 IV 634).

L'*iniziativa solare* include una tassa sul consumo finale di agenti energetici non rinnovabili. Siccome mediante tale iniziativa sono tassati esclusivamente i consumatori svizzeri e dato che non sono previste misure compensative alla frontiera per i prodotti esteri, la tassa risulta essere compatibile con il diritto del GATT. Nel caso in cui fossero previste misure compensative alla frontiera, occorrerebbe provvedere affinché sia salvaguardato il principio di non discriminazione.

Secondo l'iniziativa solare, almeno la metà del ricavato della tassa dovrebbe essere impiegata per promuovere l'energia solare. Mediante tale sistema inerente all'utilizzazione dei fondi dovrebbero essere sostenuti finanziariamente i sistemi energetici alternativi (impianti solari), rispettivamente dovrebbe essere stimolata l'opzione a favore di tali sistemi. In virtù dell'accordo sulle sovvenzioni e sulle misure compensative (FF 1994 IV 634), gli aiuti finanziari accordati sulla base di criteri o condizioni oggettivi, chiaramente definiti a livello giuridico, sono qualificati come «non specifici». Per contro, gli aiuti il cui accesso è limitato espressamente a determinati settori economici, sono ritenuti «specifici». I sussidi «specifici» e i sussidi «non specifici» che adempiono determinate condizioni (cfr. art. 8 cpv. 2 dell'accordo), sono fondamentalmente autorizzati. Ulteriori sussidi «specifici» sono impugnabili nell'ambito dell'OMC qualora nuocciano agli interessi di un altro membro di detta organizzazione. Di conseguenza, la trasposizione delle due iniziative sul piano legislativo deve rispettare i criteri dell'accordo dell'OMC sui sussidi. Al nostro Collegio dovrebbe essere attribuita la competenza di adeguare le misure all'evoluzione di tale accordo.

Note

- ¹⁾ Energia solare, iniziativa energia e ambiente, spiegazioni concernenti le iniziative, documentazione n. 1, agosto 1993.
- ²⁾ Basics SA, Zurigo, Ripercussioni economiche dell'iniziativa energia e ambiente sull'industria e i servizi, ottobre 1996.
- ³⁾ Un quadro prospettico attuale concernente le aree negli edifici utilizzabili per gli impianti fotovoltaici è incluso in Polygon, Università di Friburgo: Abschätzung des PV-Flächepotentials im schweizerischen Gebäudepark, dicembre 1995.
- ⁴⁾ Centro sangaliese di ricerca prospettica: Rahmendaten für Energieperspektiven: Das Grundszenario, San Gallo, marzo 1994; Wüest & Partner: Basisdaten und Perspektiven zur Entwicklung des Gebäudeparks 1990-2030, Zurigo, giugno 1994.
- ⁵⁾ Prognos: prospettive energetiche dei modelli I-III, 1990-2030, rapporto di sintesi, novembre 1996, nonché rapporti parziali:
Basics con la collaborazione di BMP Pelli: Perspektiven der Energienachfrage der Industrie, Zurigo, ottobre 1996
Forschungsgruppe Energieanalysen, PFZ, con la collaborazione di Amstein & Walther: Perspektiven der Energienachfrage des tertiären Sektors, Zurigo, ottobre 1996
Infras, con la collaborazione di Prognos: Perspektiven der Energienachfrage des Verkehrs, Berna, ottobre 1996
Prognos con la collaborazione di Intep: Perspektiven der Energienachfrage der privaten Haushalte, Basilea, ottobre 1996.
- ⁶⁾ ECOPLAN, nonché la Sezione di microeconomia applicata dell'Università di Berna (Previdoli P. e Stephan G.): Wirtschaftliche Auswirkungen der Energie-Umwelt-Initiative, Ergebnisse zweier Gleichgewichtsanalysen, Berna, ottobre 1996.
- ⁷⁾ Basics: Wirtschaftliche Auswirkungen der Energie-Umwelt-Initiative auf Industrie und Dienstleistungen, Zurigo, ottobre 1996.
- ⁸⁾ Ernst Basler und Partner e ECOPLAN: Iniziativa solare: Analyse der Auswirkungen, Berna, ottobre 1996.
- ⁹⁾ INFRAS/ECOPLAN: Economic Impact Analysis of Ecotax Proposals. Comparative Analysis of Modelling Results, Berna, dicembre 1996.
- ¹⁰⁾ Koellreuter, Ch. et. al.: Standortattraktivität von Regionen in der Schweiz, Basilea, 1995.
- ¹¹⁾ Basics: Wirtschaftliche Auswirkungen der Energie-Umwelt-Initiative auf Industrie und Dienstleistungen, Zurigo, ottobre 1996.
- ¹²⁾ Prognos/Infras: Die vergessenen Milliarden – Externe Kosten im Energie- und Verkehrsbereich, Berna, 1996.

Decreto federale
concernente l'iniziativa popolare volta a promuovere
il risparmio energetico e a frenare lo spreco
(Iniziativa energia e ambiente)

Disegno

del

L'Assemblea federale della Confederazione Svizzera,

esaminata l'iniziativa popolare «volta a promuovere il risparmio energetico e a frenare lo spreco (Iniziativa 'energia e ambiente')», depositata il 21 marzo 1995¹⁾;

visto il messaggio del Consiglio federale del 17 marzo 1997²⁾,

decreta:

Art. 1

¹ L'iniziativa popolare del 21 marzo 1995 «volta a promuovere il risparmio energetico e a frenare lo spreco (Iniziativa 'energia e ambiente')» è valida ed è sottoposta al voto del popolo e dei Cantoni.

² L'iniziativa ha il tenore seguente:

La Costituzione federale è completata come segue:

Art. 24^{octies} cpv. 6 (nuovo)

- ⁶ a. Per proteggere l'ambiente, il paesaggio e il clima la Confederazione adotta provvedimenti atti a stabilizzare e successivamente ridurre progressivamente a un livello sopportabile il consumo degli agenti energetici non rinnovabili.
- b. Per conseguire tali obiettivi la Confederazione riscuote una tassa d'incitamento sul consumo di tutti gli agenti energetici non rinnovabili e dell'elettricità prodotta dalle centrali idroelettriche con una potenza superiore a un Megawatt. Il Consiglio federale ne stabilisce le aliquote. Esso presenta annualmente un rapporto al Parlamento sul raggiungimento degli obiettivi.
- c. La tassa deve essere compatibile con il commercio esterno. Possono essere emanate disposizioni legislative speciali limitate nel tempo, specialmente per le aziende con consumo energetico particolarmente elevato. Gli effetti sull'indicizzazione possono essere neutralizzati. Le aspettative economiche regionali sono tenute in considerazione nella misura in cui non contrastino con gli obiettivi ai sensi della lettera a.
- d. Il ricavato netto è impiegato per compensare gli oneri gravanti sulle economie domestiche e sulle aziende in modo socialmente sopportabile e senza influire sulla quota parte delle spese pubbliche. La compensazione favorisce le economie domestiche e le aziende, in modo che sia premiata l'utilizzazione parsimoniosa ed efficiente di energia.

¹⁾ FF 1995 III 1067

²⁾ FF 1997 II 660

Disposizioni transitorie art. 21 (nuovo)

Qualora la legislazione non sia ancora in vigore dopo tre anni dall'accettazione dell'articolo 24^{octies} capoverso 6, il Consiglio federale emana tramite ordinanza disposizioni d'esecuzione con entrata in vigore immediata. Il consumo di agenti energetici non rinnovabili è stabilizzato entro otto anni dall'accettazione dell'articolo 24^{octies} capoverso 6 e successivamente ridotto in media dell'1 per cento all'anno durante 25 anni.

Art. 2

L'Assemblea federale raccomanda al popolo e ai Cantoni di respingere l'iniziativa.

Decreto federale concernente l'iniziativa popolare per l'introduzione di un centesimo solare (Iniziativa solare)

Disegno

del

L'Assemblea federale della Confederazione Svizzera,

esaminata l'iniziativa popolare «per l'introduzione di un centesimo solare (Iniziativa 'solare')», depositata il 21 marzo 1995¹;

visto il messaggio del Consiglio federale del 17 marzo 1997²,

decreta:

Art. 1

¹ L'iniziativa popolare del 21 marzo 1995 «per l'introduzione di un centesimo solare (Iniziativa 'solare')» è valida ed è sottoposta al voto del popolo e dei Cantoni.

² L'iniziativa ha il tenore seguente:

La Costituzione federale è completata come segue:

Art. 24^{octies} cpv. 5 (nuovo)

- ⁵ a. La Confederazione riscuote una tassa indicizzata di 0,1 centesimi al kilowattora, che aumenta progressivamente fino a 0,5 centesimi, sul consumo finale degli agenti energetici non rinnovabili, destinata a promuovere l'utilizzazione dell'energia solare nelle aree edificate nonché l'utilizzazione efficiente e durevole dell'energia. Almeno la metà del ricavato della tassa è impiegata per l'utilizzazione dell'energia solare.
- b. Nell'ambito della promozione, la Confederazione tiene conto delle aspettative economiche regionali. Essa può emanare disposizioni speciali e accordare termini d'adattamento per le aziende a consumo energetico particolarmente elevato. Le misure legittime di protezione dei siti e dei monumenti già in atto vengono tenute in considerazione. La tassa di cui alla lettera a può essere sostituita da altre tasse senza destinazione vincolata, prelevate sugli agenti energetici.
- c. La legge disciplina i dettagli.

Disposizioni transitorie art. 20 (nuovo)

¹ Qualora la legislazione non sia ancora in vigore dopo tre anni dall'accettazione dell'articolo 24^{octies} capoverso 5, il Consiglio federale emana tramite ordinanza disposizioni d'esecuzione con entrata in vigore immediata. Cinque anni dopo l'entrata in vigore delle presenti disposizioni si applica l'aliquota integrale della tassa. L'articolo 24^{octies} capoverso 5 sarà abrogato vent'anni dopo l'entrata in vigore dell'aliquota integrale della tassa.

¹ FF 1995 III 1069

² FF 1997 II 660

² Contributi adeguati giusta l'articolo 24^{octies} capoverso 5 lettera a sono versati anche per gli impianti solari esistenti, a condizione che essi non siano in funzione da oltre un anno al momento dell'accettazione di detta disposizione costituzionale.

Art. 2

L'Assemblea federale raccomanda al popolo e ai Cantoni di respingere l'iniziativa.

9293

Messaggio concernente l'iniziativa popolare volta a promuovere il risparmio energetico e a frenare lo spreco (Iniziativa energia e ambiente) e l'iniziativa popolare per l'introduzione di un centesimo solare (Iniziativa solare) del 17 marzo 1997

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1997
Année	
Anno	
Band	2
Volume	
Volume	
Heft	15
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	97.028
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	22.04.1997
Date	
Data	
Seite	660-730
Page	
Pagina	
Ref. No	10 118 910

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.