

13.055

**Rapporto del Consiglio federale  
concernente lo stralcio dal ruolo della mozione 06.3190  
(Studer Heiner) dell'8 maggio 2006**

**Ecologizzazione del sistema fiscale e di sussidiamento**

del 14 giugno 2013

---

Onorevoli presidenti e consiglieri,

con il presente rapporto vi proponiamo di togliere dal ruolo il seguente intervento parlamentare:

2006 M 06.3190 Riforma fiscale ecologica  
(N 21.3.2007, Studer Heiner; Commissione dell'ambiente,  
della pianificazione del territorio e dell'energia S 20.4.2009,  
S 27.5.2009; N 15.3.2010)

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

14 giugno 2013

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Ueli Maurer

La cancelliera della Confederazione, Corina Casanova

---

## Compendio

*Il presente rapporto è stato richiesto dalla mozione Studer Heiner (06.3190). L'intervento chiedeva di presentare un rapporto e una proposta per un sistema fiscale e di sussidiamento maggiormente orientato all'ecologia. Il rapporto esamina le condizioni quadro esistenti a livello fiscale in relazione con le risorse naturali e individua gli incentivi negativi sul piano ecologico attualmente presenti nel sistema fiscale e di sussidiamento della Confederazione. Su questa base vengono successivamente esaminate le possibilità di miglioramento.*

*Potenzialmente l'attuale sistema fiscale e di sussidiamento produce effetti in particolare sui settori ambientali clima, aria e rumore come pure paesaggio, suolo e biodiversità, dove può favorire una gestione non sostenibile delle risorse. Importanti fattori al riguardo sono il crescente consumo di energia e di materiali (comprese le materie prime), l'utilizzo non sostenibile del suolo e i trasporti.*

*L'individuazione degli incentivi negativi sul piano ecologico costituisce il fulcro del presente rapporto. Sono dati incentivi negativi sul piano ecologico se, oltre allo scopo effettivo dell'imposta o del sussidio, viene favorito un comportamento dannoso per l'ambiente. La stima delle ripercussioni sull'ambiente è stata effettuata solo dal profilo qualitativo. Nella forma attuale, le imposte e i sussidi qui di seguito elencati (suddivisi in due ambiti principali) hanno effetti collaterali dannosi per l'ambiente:*

- consumo di energia e di materiali nonché trasporti: deduzione delle spese di trasporto nell'ambito dell'imposta federale diretta (IFD), esenzione del traffico aereo internazionale dall'imposta sugli oli minerali, destinazione vincolata dell'imposta sugli oli minerali, restituzione dell'imposta sugli oli minerali e del supplemento fiscale sugli oli minerali, esenzione dei veicoli agricoli dalla tassa sul traffico pesante commisurata alle prestazioni (TTPCP), non assoggettamento alla TTPCP dei veicoli di trasporto leggeri;*
- utilizzazione e deterioramento del suolo: valore locativo fissato a un livello troppo basso (IFD), esclusione delle pigioni e del valore locativo dall'imposta sul valore aggiunto, esistenza di determinati sussidi nel settore dell'agricoltura (supplementi nel settore lattiero, contributi per la detenzione di animali da reddito che consumano foraggio grezzo UBGFG come pure contributi per la detenzione di animali in condizioni difficili di produzione DACDP).*

*Nel complesso i risultati mostrano che nell'attuale sistema fiscale e di sussidiamento della Confederazione esiste un potenziale di miglioramento dal profilo ecologico. Il rapporto rileva nel contempo che diverse misure correttive sono già state avviate o previste. Tra l'altro, la limitazione della deduzione delle spese di trasporto è parte integrante del progetto di finanziamento e ampliamento dell'infrastruttura ferroviaria (FAIF), mentre la soppressione dei contributi UBGFG e DACDP è prevista nell'ambito della Politica agricola 2014–2017. Il Consiglio federale prevede inoltre*

---

*di includere il traffico aereo nel sistema di scambio di quote di emissione svizzero e di aderire al sistema di scambio di quote di emissione dell'Unione europea.*

*Il Consiglio federale vuole rinunciare al progetto unico richiesto dalla mozione per due motivi: oltre alle misure già decise o previste, il potenziale di miglioramento residuo è modesto; inoltre optando per progetti legislativi separati è possibile il coordinamento con altre riforme politiche, con effetti positivi sull'efficacia delle misure. Il Consiglio federale propone pertanto lo stralcio dal ruolo della mozione.*

## **Indice**

<b>Compendio</b>	<b>4790</b>
<b>1 Introduzione e mandato</b>	<b>4794</b>
<b>2 Contesto politico</b>	<b>4796</b>
<b>3 Tasse ambientali in Svizzera</b>	<b>4799</b>
3.1 Definizione e panoramica	4799
3.2 Confronto internazionale delle imposte ambientali	4800
3.3 Altre tasse ambientali	4803
<b>4 Necessità d'intervento e ambiti d'intervento cruciali dal punto di vista ambientale</b>	<b>4804</b>
4.1 Stato dell'ambiente, normative e necessità d'intervento	4804
4.1.1 Panoramica	4804
4.1.2 Clima	4805
4.1.3 Aria e rumore	4806
4.1.4 Paesaggio, suolo e biodiversità	4808
4.1.5 Altri settori ambientali	4810
4.2 Ambiti d'intervento cruciali dal punto di vista ambientale	4811
4.2.1 Consumo di energia e di materiali (comprese le materie prime)	4811
4.2.2 Utilizzazione e deterioramento del suolo	4812
4.2.3 Trasporti	4813
<b>5 Incentivi negativi nell'attuale sistema fiscale e di sussidiamento</b>	<b>4814</b>
5.1 Basi metodologiche	4814
5.2 Imposte e agevolazioni fiscali	4816
5.2.1 Imposta federale diretta	4817
5.2.2 Imposta sul valore aggiunto	4818
5.2.3 Imposta sugli oli minerali	4819
5.2.4 Tassa sul traffico pesante commisurata alle prestazioni	4820
5.3 Sussidi	4821
5.3.1 Panoramica	4821
5.3.2 Settori di compiti con potenziali incentivi negativi sul piano ecologico	4822
5.3.3 Agricoltura e alimentazione	4823
5.4 Misure esaminate	4825
5.4.1 Panoramica	4825
5.4.2 TTPCP: estensione ai veicoli utilitari leggeri	4826
5.4.3 TTPCP: estensione ai veicoli utilitari agricoli	4827
5.4.4 Imposta sugli oli minerali e supplemento fiscale sugli oli minerali: soppressione della restituzione	4828
5.4.5 Traffico aereo internazionale: integrazione nel sistema di scambio di quote di emissione	4829
<b>6 Sintesi degli incentivi negativi e misure ipotizzabili</b>	<b>4830</b>
<b>Elenco delle fonti</b>	<b>4832</b>

## **Allegati**

- |   |  |      |
|---|--|------|
| 1 | Interventi in ambito di politica climatica ed energetica con ripercussioni sulle entrate | 4835 |
| 2 | Panoramica degli incentivi negativi sul piano economico esaminati e possibili misure     | 4837 |

# Rapporto

## 1 Introduzione e mandato

Il presente rapporto è stato redatto in risposta alla mozione Studer Heiner (06.3190) depositata l'8 maggio 2006. Nella sua versione originaria la mozione chiedeva di avviare una «classica» riforma fiscale ecologica, ossia di introdurre una tassa federale sulle energie non rinnovabili, i cui proventi netti sarebbero stati l'utilizzati per ridurre gli oneri fiscali del lavoro. Nel parere del 13 settembre 2006 il Consiglio federale aveva proposto di respingere la mozione, facendo riferimento ai molteplici rifiuti di una riforma fiscale ecologica da parte del Popolo (negli anni 2000/2001) come pure al fatto che occorresse dapprima attendere gli effetti della nuova legge sul CO<sub>2</sub>.

Dopo essere stata accolta dal Consiglio nazionale il 21 marzo 2007 la mozione è stata modificata dalla Commissione dell'ambiente, della pianificazione del territorio e dell'energia del Consiglio degli Stati (CAPTE-S) per essere successivamente approvata dal Consiglio degli Stati il 27 maggio 2009. Il 15 marzo 2010 il Consiglio nazionale ha accolto la versione modificata con 90 voti contro 87. Nella nuova versione la mozione 06.3190 recita quanto segue:

*«Il Consiglio federale è incaricato di presentare al Parlamento un rapporto relativo all'idoneità delle attuali condizioni quadro a favorire una gestione sostenibile delle risorse naturali e una proposta di perfezionamento comprendente anche elementi di avvicinamento del sistema fiscale alle esigenze dettate dal sistema ecologico, ma senza incidenza sugli introiti fiscali».*

Nelle sue considerazioni la CAPTE-S ha preso atto che «Popolo e Cantoni hanno già respinto diverse proposte di riforma fiscale ecologica che prevedevano una tassazione dell'energia e una riduzione dell'imposizione del lavoro». Di conseguenza ha voluto prendere in considerazione anche nuovi modelli di riforma fiscale ecologica, concretizzando il mandato come segue: «In tal senso si chiede al Consiglio federale di esaminare l'attuale sistema di tasse, imposte, sovvenzioni e deduzioni fiscali per chiarire se comportano incentivi inopportuni nell'ottica di un avvicinamento dell'economia e della società alle esigenze dettate dal sistema ecologico e di presentare al Parlamento le relative proposte di correzione».

### **Delimitazione dell'oggetto in esame**

Il rapporto esamina le condizioni quadro *attualmente esistenti* a livello fiscale per quanto concerne la gestione delle risorse naturali e individua gli incentivi negativi sul piano ecologico attualmente presenti nel sistema fiscale e di sussidiamento della Confederazione. Questo orientamento si differenzia da una riforma fiscale ecologica, che prevede invece nuovi provvedimenti fiscali ai fini di un impiego sistematico di strumenti di incentivazione.

Il mandato concreto dalla CAPTE-S prevede tuttavia che non dovranno essere esaminate tutte le condizioni quadro volte a favorire una gestione sostenibile delle risorse naturali, ma che occorrerà concentrarsi sul sistema fiscale e di sussidiamento. Tale sistema costituisce soltanto una parte di tutte le condizioni quadro istituzionali e di politica economica e ambientale che favoriscono la gestione sostenibile delle risorse naturali, e si distingue da altri potenziali strumenti statali per la promozione

di un consumo sostenibile delle risorse<sup>1</sup>. Il presente rapporto non passa quindi in rassegna l'intera attività statale con riferimento alla sua compatibilità con l'ambiente. Per motivi legati all'autonomia finanziaria dei Cantoni, l'esame è inoltre stato limitato al sistema fiscale e di sussidiamento della Confederazione.

### **Procedura e struttura del rapporto**

Il presente rapporto si prefigge di individuare gli incentivi negativi sul piano ecologico presenti nel sistema fiscale e di sussidiamento nonché di esaminare possibilità di miglioramento all'interno del sistema esistente. L'esame si basa pertanto sulla seguente definizione: *un'imposta o un sussidio presenta un incentivo negativo sul piano ecologico se si può affermare che – quale effetto secondario – favorisce un comportamento dannoso per l'ambiente (con conseguenti impatti negativi su uno o più settori ambientali).*

Per individuare gli incentivi negativi sul piano ecologico è stato scelto il seguente modo di procedere:

- sul fronte delle risorse naturali, sono stati individuati i settori ambientali il cui stato può essere potenzialmente influenzato da strumenti fiscali. Successivamente sono stati determinati i fattori maggiormente responsabili dello sviluppo non sostenibile, che nel contempo rappresentano anche gli ambiti d'intervento nei quali vanno definiti i correttivi (cfr. n. 4).
- sul fronte del sistema fiscale e di sussidiamento, per semplificare l'analisi è stata elaborata una tabella dei *potenziali* incentivi negativi sul piano ecologico attualmente presenti nel sistema fiscale e di sussidiamento (cfr. all. 2). Su questa base sono state individuate le singole fattispecie che, conformemente alla definizione di cui sopra, determinano un incentivo negativo sul piano ecologico (cfr. n. 5).

Gli incentivi negativi sul piano ecologico presenti nel sistema fiscale e di sussidiamento così individuati possono essere ricondotti ai tre ambiti d'intervento «consumo di energia e di materiali (comprese le materie prime)», «utilizzo e deterioramento del suolo» e «trasporti». Sono state esaminate in modo esaustivo le misure volte a eliminare gli incentivi negativi che non sono già stati corretti nell'ambito di altri progetti (cfr. n. 5.4).

Il rapporto è stato redatto sotto la direzione dell'Amministrazione federale delle finanze (AFF). In considerazione del suo orientamento tematico, è stato in parte elaborato dall'Ufficio federale dell'ambiente (UFAM) con la collaborazione dell'Amministrazione federale delle contribuzioni (AFC) e dell'Amministrazione federale delle dogane (AFD).

Il rapporto è strutturato come segue: il numero 2 inserisce l'intervento parlamentare nel contesto politico interno. Il numero 3 fornisce un'indicazione approssimativa del grado di ecologizzazione del sistema fiscale e tributario svizzero. Il numero 4 descrive lo stato dei diversi settori ambientali come pure i fattori principalmente responsabili dello sviluppo non sostenibile. Il numero 5 individua gli incentivi negativi sul piano economico e esamina criticamente le possibili misure per la loro eliminazione. Il numero 6 presenta le conclusioni.

<sup>1</sup> Cfr. Consiglio federale (2013): Economia verde (cfr. bibliografia).

Il sistema fiscale serve in primo luogo all'acquisizione di fondi per il finanziamento dei compiti pubblici. In questi ultimi tempi hanno tuttavia acquisito maggiore importanza anche gli obiettivi subordinati. Si pensi ad esempio ai tentativi di istituire tasse d'incentivazione per raggiungere gli obiettivi ecologici. L'impostazione ecologica del sistema fiscale è infatti già stata oggetto di numerose iniziative popolari e dei relativi controprogetti<sup>2</sup>, che sono però stati respinti da Popolo e Cantoni. In quest'ottica anche la mozione Studer Heiner (06.3190) – oggetto del presente rapporto –, che originariamente chiedeva una riforma fiscale ecologica nel senso di una nuova impostazione del sistema fiscale, è stata modificata dal Parlamento in una rielaborazione dell'attuale sistema fiscale e di sussidiamento improntato all'ecologia.

Dall'accoglimento della mozione nel marzo del 2010, il contesto politico (–ambientale) è tuttavia cambiato sotto diversi aspetti. Per quanto concerne l'ecologizzazione del sistema fiscale e la gestione sostenibile delle risorse naturali, rivestono particolare importanza la Strategia energetica 2050 e la riforma fiscale ecologica, le decisioni del Consiglio federale relative all'«Economia verde», nonché le misure avviate per il finanziamento dell'infrastruttura ferroviaria e stradale. Inoltre, negli ultimi anni si è assistito a un crescente numero di interventi parlamentari in ambito di politica climatica ed energetica. Gran parte di essi riguardano il versante delle entrate e influiscono pertanto sull'orientamento ecologico del sistema fiscale (cfr. all. 1).

### Strategia energetica 2050 e riforma fiscale ecologica

A seguito della catastrofe nucleare di Fukushima, il 25 maggio 2011 il Consiglio federale ha deciso di abbandonare gradualmente l'energia nucleare e abbozzato la strategia energetica 2050. Le centrali nucleari esistenti dovranno essere disattivate alla fine del loro ciclo di vita e non saranno sostituite da altre.

La riforma del sistema energetico dovrebbe avvenire in due tempi. In una prima fase saranno sfruttati i potenziali in termini di efficienza che la Svizzera può attuare sulla base della cooperazione internazionale e delle tecnologie attualmente disponibili o previste. A tal fine, oltre all'utilizzo dei diversi strumenti normativi, dovrebbero essere ampliati soprattutto gli strumenti di incentivazione esistenti. La seconda fase, ossia a partire dal 2020, sarà caratterizzata da un nuovo orientamento comune della politica climatica e di quella energetica. Il vigente sistema di promozione dovrà essere sostituito gradualmente da un sistema d'incentivazione selettivo. L'elemento centrale della politica energetica sarà costituito da una tassa sull'energia su tutti i vettori energetici. Nel mese di settembre del 2012 il Consiglio federale ha inoltre incaricato il Dipartimento federale delle finanze (DFF) di elaborare e sottoporre entro la metà del 2014 un progetto da porre in consultazione sull'introduzione di una riforma fiscale ecologica. D'intesa con il Dipartimento federale dell'interno (DFI), il

- <sup>2</sup> Votazione popolare del 24 settembre 2000: articolo costituzionale sulla tassa di incentivazione sull'energia per l'ambiente (controprogetto all'iniziativa popolare «Iniziativa energia e ambiente», ritirata) [45 % sì; 55 % no]
- Iniziativa popolare «Per l'introduzione di un centesimo solare (Iniziativa solare)» [31 % sì; 67 % no]
  - Articolo costituzionale sulla tassa di incentivazione per le energie rinnovabili (controprogetto all'«Iniziativa solare») [45 % sì; 52 % no]
  - Votazione popolare del 2 dicembre 2001: iniziativa popolare «Per garantire l'AVS – tassare l'energia e non il lavoro!» [23 % sì; 77 % no].

Dipartimento federale di giustizia e polizia (DFGP), il Dipartimento federale dell'economia, della formazione e della ricerca (DEFR), il Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni (DATEC) e i Cantoni, il DFF sta elaborando un rapporto sull'indagine conoscitiva per una consultazione delle associazioni economiche, dei gruppi d'interesse e del mondo scientifico. Questo rapporto sarà sottoposto al Consiglio federale nella seconda metà del 2013 e presenterà l'esame di diverse varianti di riforma fiscale ecologica come pure raccomandazioni sull'ulteriore modo di procedere.

Contrariamente all'ecologizzazione del sistema fiscale, la riforma fiscale ecologica consiste nell'impiego sistematico di strumenti d'incentivazione fiscali. La riforma prevede una tassa sull'energia prelevata sui combustibili, sui carburanti e sull'elettricità. In questo modo vengono creati incentivi per migliorare l'efficienza energetica e ridurre di conseguenza il consumo. L'importo delle aliquote dovrà essere fissato in funzione degli obiettivi della politica energetica e climatica. A tal fine i proventi della tassa sull'energia andranno compensati con riduzioni delle imposte e delle tasse e con una redistribuzione forfettaria tra le economie domestiche e le imprese. Ne risulterà un maggior onere fiscale sul consumo energetico, mentre saranno sgravati i fattori di produzione lavoro e capitale come pure gli investimenti. L'onere fiscale delle economie domestiche e delle imprese deve tuttavia rimanere nel complesso costante. In tal modo le ripercussioni negative sulle risorse naturali saranno ridotte e gli attuali obiettivi climatici ulteriormente perseguiti.

### **Piano d'azione e iniziativa popolare «Economia verde»**

Per «economia verde» si intende un'impostazione dell'economia rispettosa delle risorse, ossia un'economia che tenga conto della scarsità delle risorse limitate e della capacità di rigenerazione di quelle rinnovabili, che migliori l'efficienza delle risorse e che, di conseguenza, rafforzi la capacità produttiva dell'economia e il benessere generale. Dato che sostanzialmente la domanda finale interna in Svizzera è coperta da beni importati, si dovrebbe prendere in considerazione anche l'impatto ambientale causato dalla produzione dei beni all'estero.

Decidendo a favore di un'economia verde, il mese di ottobre del 2010 il Consiglio federale ha definito le basi per migliorare l'efficienza delle risorse nella produzione e nel consumo e ha conferito i relativi mandati ai settori dell'Amministrazione. Nel mese di marzo del 2013 ha quindi lanciato un piano d'azione con 27 misure (esistenti e nuove) raggruppate in quattro priorità per l'attuazione. La strategia sull'economia verde attribuisce massima priorità alle iniziative su base volontaria e all'impegno dell'economia. Sono tuttavia altrettanto importanti le condizioni quadro definite dallo Stato per rimediare alle lacune dei mercati. Le priorità sono:

1. Obiettivo, misurazione, informazione e reporting: per poter valutare se la Svizzera avanza nella giusta direzione è necessario misurare l'insieme dei progressi quale base per la verifica dei risultati. In tale ambito rientra anche la definizione di obiettivi e il reporting. Altresì importante per l'ulteriore sviluppo dell'economia verde è il dialogo con l'economia, la ricerca e la società. A tal fine potrà rivelarsi utile adottare provvedimenti di sensibilizzazione.

2. Consumo e produzione: gli attuali modelli di consumo e la fabbricazione di prodotti utilizzano molte risorse naturali e inquinano l'ambiente. Occorre pertanto migliorare le informazioni sugli aspetti ecologici dei prodotti e delle offerte di prodotti delle aziende, nonché potenziare l'innovazione. Inoltre, una stretta collaborazione con l'economia consentirà di migliorare ulteriormente l'efficienza.
3. Rifiuti e materie prime: l'estrazione e la produzione di materie prime possono inquinare in misura rilevante l'ambiente. In futuro, occorrerà porre in primo piano l'utilizzo più efficace delle materie prime e la chiusura dei cicli dei materiali. La produzione di beni dovrà richiedere un minor apporto di materie prime e generare meno rifiuti.
4. Strumenti trasversali: le principali attività trasversali sono il *Masterplan Cleantech* e l'ecologizzazione del sistema fiscale. Poiché una parte considerevole dell'impatto ambientale complessivo della Svizzera è causato all'estero, l'impegno a livello nazionale è insufficiente per raggiungere gli obiettivi stabiliti. L'inquinamento globale delle risorse naturali causato dall'estrazione di materie prime e dalla produzione di beni dovrebbe essere ridotto anche attraverso un aumento degli sforzi della Svizzera a livello internazionale a favore dell'economia verde.

Il piano d'azione costituisce inoltre la base per la prevista modifica della legge sulla protezione dell'ambiente, concepita quale controprogetto indiretto all'iniziativa popolare «Per un'economia sostenibile ed efficiente in materia di gestione delle risorse (economia verde)».

Attraverso un nuovo articolo costituzionale, l'iniziativa depositata il 6 settembre 2012 mira a creare un'economia sostenibile ed efficiente dal punto di vista delle risorse, promuovere cicli dei materiali chiusi e provvedere affinché le attività economiche non pregiudichino il potenziale delle risorse naturali. L'obiettivo è quindi di far sì che, a partire dal 2050, l'economia e i consumi in Svizzera siano sostenibili e le risorse siano utilizzate soltanto nella misura in cui il suolo lo consenta (ciò equivarrebbe a un'impronta ecologica pari a 1). Pur condividendone l'orientamento, il Consiglio federale ritiene che l'iniziativa non sia attuabile entro il 2050, in particolare a causa dell'impatto ambientale generato dalla popolazione svizzera all'estero.

Il Consiglio federale ha ora tempo fino a inizio estate 2013 per redigere la documentazione relativa al controprogetto indiretto, che sarà probabilmente posto in consultazione nel corso dell'estate del 2013. Il messaggio concernente l'iniziativa e il controprogetto indiretto verrà trasmesso al Parlamento entro la primavera del 2014.

### **Misure per il finanziamento dell'infrastruttura del traffico ferroviario e stradale**

L'agenda politica comprende altri oggetti che a medio termine comportano un'ecologizzazione del sistema fiscale. In questo contesto rivestono particolare importanza il progetto «Finanziamento e ampliamento dell'infrastruttura ferroviaria» (FAIF) quale controprogetto indiretto all'iniziativa popolare «Per i trasporti pubblici» dell'Associazione Traffico e Ambiente (ATA) come pure misure relative al finanziamento speciale del traffico stradale (FSTS).

Con il progetto FAIF (12.016) il Consiglio federale propone di istituire un fondo unico (FInFer) per finanziare l'esercizio, il mantenimento della qualità e l'ampliamento dell'infrastruttura ferroviaria, che sostituirà il Fondo per grandi progetti

ferroviari (Fondo FTP). A differenza di quest'ultimo il FInFer sarà a tempo indeterminato e costituirà pertanto una base solida per il finanziamento a lungo termine dell'infrastruttura ferroviaria. Come finora sarà alimentato con parte dei proventi della tassa sul traffico pesante commisurata alle prestazioni (TTPCP), dell'imposta sugli oli minerali e dell'imposta sul valore aggiunto. A causa dell'ulteriore aumento previsto del trasporto di viaggiatori e di beni, del conseguente incremento dei costi di manutenzione e rinnovo e del previsto ampliamento dell'infrastruttura ferroviaria, le attuali fonti di finanziamento sono tuttavia insufficienti. Nell'ambito dell'imposta federale diretta si prevede pertanto di fissare a 3000 franchi la deduzione massima consentita per le spese di trasporto dei lavoratori dipendenti. In tal modo si vuole ridurre la disponibilità dei contribuenti – negativa sul piano ecologico – ad accettare lunghi tragitti dal domicilio al luogo di lavoro e interrompere la tendenza attualmente in atto a percorrere tragitti sempre più lunghi. Dato che le deduzioni fiscali dei pendolari che compiono il tragitto con l'automobile sono attualmente di gran lunga superiori a quelle delle persone che utilizzano i mezzi pubblici, in futuro saranno soprattutto i primi a godere di minori agevolazioni fiscali.

In quanto Camera prioritaria, il 3 dicembre 2012 il Consiglio degli Stati ha accolto il progetto con alcuni adeguamenti. Il Consiglio nazionale tratterà l'oggetto nella sessione estiva del 2013. Entrambe le Camere hanno inoltre approvato una proroga del termine per l'esame dell'iniziativa dell'ATA, in modo che in occasione della votazione sia possibile presentare sia il controprogetto FAIF sia l'iniziativa popolare. Verosimilmente la votazione popolare si terrà nella prima metà del 2014.

Con l'adozione delle misure previste per il finanziamento speciale «Traffico stradale» (12.018) il Consiglio federale segue un orientamento analogo anche nell'ambito del traffico stradale. Per finanziare le crescenti spese per l'esercizio, la manutenzione e la sistemazione delle strade nazionali sono previste due fasi: in una prima fase si è deciso di aumentare il prezzo del contrassegno autostradale (tassa per l'utilizzazione delle strade nazionali) da 40 a 100 franchi. In tal modo dovrebbero essere coperti i costi dovuti all'ampliamento delle strade nazionali. In una seconda fase, un aumento del supplemento fiscale sugli oli minerali coprirà il fabbisogno ordinario in continuo aumento e garantirà il finanziamento di ulteriori compiti prevedibili. Come annunciato nella sua risposta del 15 agosto 2012 all'interpellanza 12.3534 («Programma decisionale in materia autostradale 2012–2030»), il Consiglio federale avvierà verosimilmente nella prima metà del 2013 una procedura di consultazione sul finanziamento dei compiti nel settore del traffico stradale e quindi sull'aumento del supplemento sugli oli minerali.

### **3 Tasse ambientali in Svizzera**

#### **3.1 Definizione e panoramica**

Il sistema fiscale svizzero si fonda in gran parte sull'imposizione diretta del reddito e della sostanza delle persone fisiche, dell'utile e del capitale delle persone giuridiche come pure sull'imposizione (indiretta) del consumo. Concretamente gran parte delle entrate fiscali proviene pertanto dall'imposta sul reddito, dall'imposta sulla sostanza, dall'imposta sull'utile e dall'imposta sul valore aggiunto. Inoltre, in questi ultimi anni le tasse ambientali – concepite quale complemento o in sostituzione delle prescrizioni vigenti in ambito ambientale – hanno acquisito una sempre maggior importanza politica.

Le tasse ambientali rincarano le attività che danneggiano direttamente o indirettamente l'ambiente (consumo di energia e di materiali, traffico ed emissione di sostanze nocive). Ne risultano incentivi per un modello di consumo e di comportamento più rispettosi dell'ambiente. Le tasse ambientali comprendono, tra l'altro, le tasse d'incentivazione, introdotte per motivi di politica ambientale, ma anche imposte giustificate dal punto di vista fiscale<sup>3</sup>.

La quota percentuale delle tasse ambientali serve come indicatore dell'orientamento ecologico del sistema fiscale. Tra il 1996 e il 2010 la quota delle tasse ambientali in Svizzera (rispetto al gettito complessivo di tasse e contributi sociali di Confederazione, Cantoni e Comuni) è aumentata dal 6,3 al 7,0 per cento<sup>4</sup>. Ciò indica un leggero spostamento del carico fiscale sulle attività e sui prodotti inquinanti.

La crescente quota percentuale delle tasse ambientali è dovuta, tra l'altro, al numero in aumento di tali tasse. A livello nazionale sono determinanti in particolare la tassa sul CO<sub>2</sub> sui combustibili fossili (dal 2008) e la tassa sull'elettricità (dal 2009; in particolare per il finanziamento della remunerazione per l'immissione di energia a copertura dei costi) nonché la tassa d'incentivazione sui composti organici volatili (COV) riscossa dal 2000. Per il 2010 sono stati quindi censiti complessivamente 34 tipi di tasse ambientali<sup>5</sup>, riscosse sia a livello nazionale che a livello cantonale e comunale.

### **3.2 Confronto internazionale delle imposte ambientali**

Sebbene siano impiegati sempre più spesso e generino maggiori entrate, gli strumenti fiscali ambientali contribuiscono tuttora solo in misura esigua alle entrate fiscali degli enti pubblici. Nel 2010 il gettito delle imposte ambientali ammontava a 10,9 miliardi di franchi, ovvero al 6,8 per cento delle entrate dello Stato (cfr. tab. qui di seguito).

Oltre la metà delle entrate a titolo di imposte ambientali proviene da un esiguo numero di imposte che rincarano il consumo di energia. Tra queste rientra l'imposta sugli oli minerali che rappresenta il 47,3 per cento delle entrate. Le tasse ambientali rivestono un ruolo importante anche per quanto riguarda la categoria Trasporti. Si tratta in particolare della tassa sui veicoli a motore e delle entrate provenienti dalle tasse sul traffico (soprattutto la TTPCP) che negli ultimi dieci anni sono aumentate proporzionalmente<sup>6</sup>.

<sup>3</sup> Le basi imponibili delle tasse ambientali sono costituite da un'unità di calcolo fisica (ad es. prodotti energetici, emissioni atmosferiche o idriche, rifiuti, risorse naturali) che produce un impatto negativo comprovato sull'ambiente. La definizione di «tasse ambientali» si fonda rigorosamente sulla base di calcolo dell'imposta, indipendentemente dalle ragioni che motivano l'introduzione dell'imposta o dalla destinazione delle entrate.

<sup>4</sup> Fonti: UST, AFF; calcoli propri.

<sup>5</sup> Le tasse dello stesso tipo sono considerate una volta sola (ad es. tasse sulle acque di scarico nei Cantoni AR, BE, GE e SO).

<sup>6</sup> Cfr. contabilità ambientale, UST.

## Imposte ambientali in Svizzera (2010)

In milioni di franchi	Gettito	Percentuale
<i>Categoria Energia</i>	5 779	53,2 %
Imposta e supplemento fiscale sugli oli minerali	5 134	47,3 %
Tassa sul CO <sub>2</sub> sui combustibili	589	5,4 %
Altri	57	0,5 %
<i>Categoria Trasporti</i>	4 286	39,4 %
Tasse cantonali sui veicoli a motore	2 076	19,1 %
Tassa sul traffico pesante commisurata alle prestazioni (TTPCP)	1 490	13,7 %
Imposta sugli autoveicoli	373	3,4 %
Tassa per l'utilizzazione delle strade nazionali (contrassegno autostradale)	347	3,2 %
<i>Categoria Risorse</i>	543	5,0 %
Tasse sui diritti d'acqua (canone per i diritti d'acqua), tutti i Cantoni	543	5,0 %
<i>Categoria Emissioni</i>	256	2,4 %
Tassa sui COV	123	1,1 %
Altri	133	1,2 %
<b>Totale</b>	<b>10 864</b>	<b>100 %</b>
In percento dell'intero gettito fiscale del settore delle amministrazioni pubbliche	6,8 %	

Fonti: Ufficio federale di statistica (UST), calcoli propri

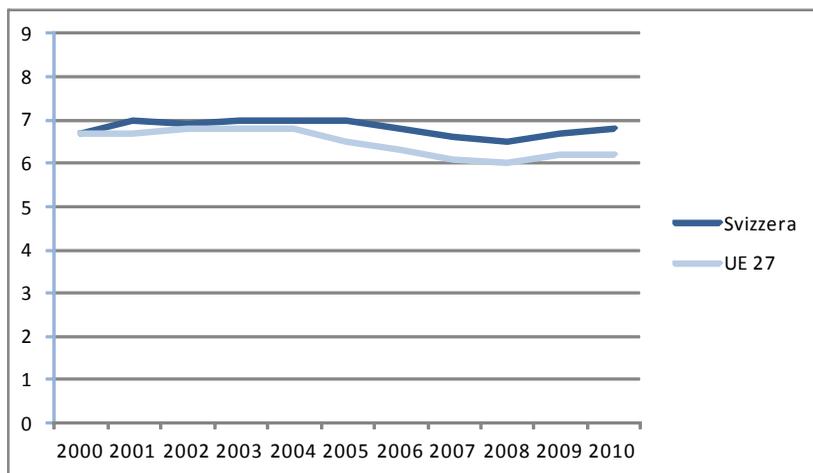
### *Definizione di imposte ambientali*

Le definizioni utilizzate per la statistica delle tasse ambientali si basano su convenzioni internazionali, rendendo in tal modo possibile il confronto con altri Paesi. La definizione di imposta ambientale include tuttavia anche tasse che secondo il nostro diritto non costituiscono imposte poiché servono a scopi non fiscali. Si tratta segnatamente delle tasse d'incentivazione (tassa sul CO<sub>2</sub> e tassa sui COV) e delle tasse sui diritti d'acqua dei Cantoni. Nella presente statistica le tasse d'incentivazione figurano come imposte poiché sono dovute senza controprestazione imputabile individualmente.

Nel 2010 le entrate a titolo di imposte ambientali rappresentavano il 6,2 per cento dei proventi delle imposte e dei contributi sociali nei 27 Stati dell'UE<sup>7</sup>. Con il 6,8 per cento (2010) la Svizzera si situa quindi al di sopra di tale quota di 0,6 punti percentuali. Le differenze tra gli Stati dell'UE sono tuttavia considerevoli. La Bulgaria, ad esempio, registra il 10,6 per cento, mentre la Francia soltanto il 4,2 per cento. Le differenze sono dovute a diversi fattori. Le entrate relativamente alte provenienti dalle imposte ambientali possono essere dovute al numero elevato di imposte ambientali e alle aliquote superiori. Nel contempo, possono però essere riconducibili anche all'elevato livello di attività inquinanti oppure alla maggiore domanda di beni nocivi. Occorre quindi prestare attenzione all'interpretazione delle differenze a livello internazionale. Inoltre, non è sempre evidente se l'introduzione delle imposte sia stata motivata da ragioni fiscali o ecologiche. La definizione di imposte ambientali si fonda sulla base di calcolo dell'imposta, indipendentemente dalle ragioni che motivano l'introduzione dell'imposta o dalla destinazione delle entrate.

Il grafico sottostante illustra le entrate a titolo di imposte ambientali in Svizzera e nell'UE per il periodo 2000–2010 in percento del gettito complessivo proveniente da imposte e contributi sociali<sup>8</sup>.

### Quota delle imposte ambientali in Svizzera e nell'UE (2000–2010), in percento



Fonti: UST, Eurostat

La diminuzione tra il 2005 e il 2007 dell'«aliquota d'imposizione ambientale» è dovuta all'elevata crescita economica, al corrispondente aumento delle entrate fiscali a fronte di un esiguo incremento dei proventi delle imposte ambientali.

<sup>7</sup> Fonte: Ufficio statistico dell'Unione europea (Eurostat).

<sup>8</sup> Per motivi di disponibilità dei dati e di comparabilità, non si è tenuto conto delle rimanenti tasse ambientali.

La percentuale delle imposte ambientali fornisce una prima indicazione sull'orientamento ecologico del sistema fiscale svizzero. Benché le cifre rivelino valori superiori alla media europea, questi indici complessivi consentono di giungere solo parzialmente a conclusioni sulla struttura degli incentivi ecologici dell'intero sistema. Infatti non comprendono informazioni sugli effetti sul comportamento (ambientale) dei soggetti economici, che derivano dall'impostazione concreta di un'imposta, sia essa legata o meno all'ambiente.

#### *Imposte ambientali rispetto al PIL*

Le imposte ambientali rappresentano l'1,9 per cento del PIL in Svizzera e il 2,4 per cento nell'UE (cifre 2010). Il fatto che la percentuale dei proventi delle imposte ambientali rispetto al gettito complessivo sia superiore in Svizzera che nell'UE – benché l'aliquota d'imposizione ambientale sia inferiore – è dovuto alle aliquote d'imposizione più elevate negli Stati dell'UE. Poiché l'aliquota d'imposizione della Svizzera è inferiore alla media degli Stati dell'UE, la parte di imposte ambientali rispetto al PIL è anch'essa più bassa. La quota delle imposte ambientali rispetto al totale delle entrate fiscali è pertanto un indicatore eloquente dell'indirizzo ecologico del sistema fiscale, ovvero in che misura un sistema fiscale sia ecologico.

### 3.3 Altre tasse ambientali

Nel 2010, le altre imposte ambientali della Svizzera non paragonabili a livello internazionale – ovvero le entrate non fiscali come tasse, forme miste e soluzioni settoriali su base volontaria (contributi di diritto privato) – hanno generato un gettito di 2,650 miliardi di franchi. Questo importo corrisponde al 19,6 per cento delle entrate complessive derivanti dalle tasse ambientali. Di conseguenza, la quota di imposte ambientali è dell'80,4 per cento. La maggior parte di queste entrate proviene dalle tasse sulle acque di scarico e sui rifiuti urbani (cfr. tab. qui di seguito). Diversamente dalle imposte ambientali, la maggior parte delle tasse ambientali non fiscali viene riscossa dai Comuni.

#### **Tasse ambientali non fiscali (2010)**

In milioni di franchi	Gettito	Genere di tassa (percentuale)
<i>Categoria Energia</i>	377	(14,2 %)
Tassa sull'elettricità/finanziamento della remunerazione per l'immissione di energia a copertura dei costi	272	Forma mista
Centesimo per il clima sui carburanti	106	Soluzione volontaria

In milioni di franchi	Gettito	Genere di tassa (percentuale)
<i>Categoria Emissioni</i>	2 273	(85,5 %)
Tasse comunali sulle acque di scarico	1 075	Tassa
Tasse comunali sui rifiuti urbani	971	Tassa
Tassa di riciclaggio anticipata	72	Soluzione volontaria
Tasse passeggeri e di atterraggio commisurate al rumore (alimentazione «Airport Zurich Noise Fund»)	67	Forma mista
Tassa di smaltimento anticipata	46	Forma mista
Contributo anticipato per il riciclaggio	34	Soluzione volontaria
Supplemento alle tasse di atterraggio commisurate alle emissioni, Cantoni GE e ZH	4	Forma mista
Tasse sulle acque di scarico, Cantone AI	2	Tassa
Supplemento alle tasse di atterraggio commisurate al rumore, Cantone GE	2	Forma mista
Tasse sui rifiuti urbani, Cantone AI	1	Tassa
<b>Totale</b>	<b>2 650</b>	<b>100 %</b>

Fonte: UST, calcoli propri

## 4 **Necessità d'intervento e ambiti d'intervento cruciali dal punto di vista ambientale**

L'individuazione degli incentivi negativi sul piano ecologico prende avvio da un'analisi completa della politica ambientale. Tale analisi deve essere incentrata sui settori ambientali in cui gli strumenti fiscali sono potenzialmente efficaci (clima, aria e rumore come pure paesaggio, suolo e biodiversità). Nel numero 4.1 sono quindi descritti lo stato attuale dell'ambiente nonché le normative vigenti e la necessità d'intervento. Gli ambiti cruciali per un approccio più durevole alle risorse naturali sono illustrati nel numero 4.2.

### 4.1 **Stato dell'ambiente, normative e necessità d'intervento**

#### 4.1.1 **Panoramica**

A livello mondiale sono in costante aumento la popolazione, le attività economiche e l'utilizzo delle risorse naturali pro capite. In Svizzera l'uso complessivo delle risorse, calcolato con il metodo dell'impronta ecologica (uso di petrolio, consumo di generi alimentari, utilizzo delle superfici a scopo abitativo ecc.) è quasi tre volte superiore a quanto sarebbe invece sostenibile dal profilo ecologico<sup>9</sup>.

<sup>9</sup> UST (2013): Natürliche Ressourcen - Ökologischer Fussabdruck, Monet.

Secondo il bilancio dell'attuazione della politica ambientale (rapporto «Ambiente Svizzera 2011»)<sup>10</sup> negli ultimi anni in alcuni settori ambientali sono stati conseguiti notevoli miglioramenti, ad esempio per quanto riguarda la qualità dei corsi d'acqua e delle acque sotterranee o l'inquinamento da sostanze chimiche nocive. In altri settori, quali la riduzione delle emissioni di gas serra dannosi per il clima o la conservazione della biodiversità, rimane invece molto da fare. Negli scorsi anni è stato anche possibile frenare in parte alcuni sviluppi in atto, come ad esempio la frammentazione del paesaggio o l'aumento del consumo energetico. Ma nel complesso l'ambiente continua a essere sempre più sotto pressione. Inoltre, lo spostamento dell'impatto ambientale dovuto all'aumento costante delle importazioni ha assunto un'importanza crescente. Nel 2008 il fabbisogno della Svizzera in termini di risorse è stato coperto per quasi il 70 per cento dall'estero, e tale tendenza è in aumento. Salva indicazione contraria, le seguenti considerazioni si basano sul rapporto Ambiente Svizzera 2011.

#### 4.1.2                      Clima

I *cambiamenti climatici* si ripercuotono su tutti i sistemi ambientali (ciclo idrologico, suolo, aria e biodiversità). Dall'inizio delle misurazioni nel 1864, la temperatura media annua in Svizzera è aumentata di circa 1,7 °C. Lo scioglimento dei ghiacciai e del permafrost, come pure i cambiamenti nella vegetazione possono già essere constatati attualmente. Anche le precipitazioni intense e le conseguenti piene e colate detritiche molto probabilmente aumenteranno sul lungo periodo.

Nel quadro del *Protocollo di Kyoto*, la Svizzera si è impegnata a livello internazionale a ridurre le proprie emissioni di gas serra. Benché con i provvedimenti finora adottati sia riuscito ad attenuare l'aumento, il nostro Paese non è finora riuscito a conseguire una riduzione sostanziale delle emissioni di tali gas. Per prevenire un pericoloso deterioramento del sistema climatico, secondo il Copenhagen Accord 2009 occorre limitare a lungo termine il riscaldamento climatico globale a un massimo di 2 °C rispetto al livello preindustriale<sup>11</sup>. Questo implica che gli Stati industrializzati riducano le loro emissioni di gas serra entro il 2020 almeno del 25–40 per cento rispetto ai livelli del 1990.

Verosimilmente la Svizzera riuscirà a rispettare gli impegni assunti a livello internazionale per il 2008–2012 grazie all'acquisto all'estero di certificati di riduzione delle emissioni e al computo della capacità di assorbimento dei gas serra da parte dei boschi svizzeri. Per raggiungere *a lungo termine una stabilizzazione delle concentrazioni di gas serra* nell'atmosfera a un livello accettabile, occorre portare avanti e intensificare gli sforzi in atto sul piano nazionale e internazionale. Per poter limitare il riscaldamento globale a 2 °C, le emissioni di gas serra pro capite dovrebbero ammontare entro la fine del secolo a un massimo di 1–1,5 tonnellate all'anno.

In Svizzera la revisione totale della legge del 23 dicembre 2011<sup>12</sup> sul CO<sub>2</sub>, entrata in vigore il 1° gennaio 2013, costituisce la base della politica climatica dopo il 2012.

<sup>10</sup> UFAM e UST (2013): Ambiente Svizzera 2011.

<sup>11</sup> Accordo di Copenhagen (2009): Documento finale della Conferenza delle Nazioni Unite sul clima di Copenhagen del 18.12.2009, di cui i partecipanti alla Conferenza hanno preso atto.

<sup>12</sup> RS 641.71

Essa definisce gli obiettivi e le misure volte alla riduzione delle emissioni di gas serra entro il 2020. Inoltre, rispetto alla vecchia normativa, d'ora in poi si terrà anche conto dell'adattamento ai cambiamenti climatici<sup>13</sup>. Lo scopo consiste nel ridurre le emissioni di gas serra entro il 2020 di almeno il 20 per cento rispetto al 1990, principalmente tramite misure in Svizzera. Le misure centrali per il raggiungimento di questo obiettivo sono la tassa sul CO<sub>2</sub> sui combustibili fossili e il sistema di scambio di quote di emissioni (ETS). Un terzo del provento della tassa sul CO<sub>2</sub> è destinato a un fine ben preciso, ovvero alla riduzione delle emissioni di CO<sub>2</sub> causate dagli edifici. Al massimo un terzo di tale importo viene versato ai Cantoni per promuovere le energie rinnovabili, il recupero del calore residuo e l'impiantistica. Gli altri fondi sono destinati ai programmi dei Cantoni per il risanamento energetico degli edifici. Inoltre, dal 2013 un massimo di 25 milioni di franchi provenienti dagli introiti della tassa sul CO<sub>2</sub> confluiranno in un fondo per le tecnologie con cui possono essere garantiti, tramite fidejussioni, mutui a imprese che sviluppano e commercializzano impianti e procedure a basse emissioni. Nell'ambito dei carburanti, nel 2013 il centesimo per il clima sarà sostituito da un obbligo di compensazione per gli importatori di carburanti fossili, e dal 1° luglio 2012 è in vigore un obiettivo vincolante per le emissioni di CO<sub>2</sub> di 130 g CO<sub>2</sub>/km nel 2015 (nella media delle automobili nuove messe in circolazione).

### 4.1.3 Aria e rumore

A partire dalla metà degli scorsi anni Ottanta, la *qualità dell'aria* in Svizzera è migliorata nettamente. Tuttavia, negli ultimi anni sono stati conseguiti solo progressi di poco conto. Continuano infatti a essere problematici i seguenti inquinanti: l'ozono troposferico, il diossido d'azoto, le polveri fini, nonché gli inquinanti atmosferici cancerogeni come le particelle di fuliggine e il benzene. Per contro, negli scorsi anni è migliorato lo stato dello strato di ozono. La concentrazione delle sostanze nocive nella stratosfera è anch'essa in calo.

In Svizzera circa 1,3 milioni di persone sono esposte a un livello di rumore eccessivo durante il giorno. La principale fonte di inquinamento fonico è rappresentata dal traffico stradale. Le ripercussioni sulle persone sono di natura psichica e fisica. Il danno economico causato dal rumore sotto forma di perdita di valore degli immobili e di problemi di salute per le persone ammonta a più di 1 miliardo di franchi all'anno.

La legge del 7 ottobre 1983<sup>14</sup> sulla protezione dell'ambiente (LPAmb) obbliga la Confederazione e i Cantoni a proteggere l'uomo, la fauna e la flora dagli inquinamenti atmosferici con effetti dannosi e molesti, nonché ad adottare le misure necessarie per la lotta contro il rumore. L'ordinanza del 16 dicembre 1985<sup>15</sup> contro l'inquinamento atmosferico (OIA) e l'ordinanza del 15 dicembre 1986<sup>16</sup> contro l'inquinamento fonico (OIF) concretizzano tali obblighi. Per la protezione dell'aria sono stati introdotti – oltre a norme severe in materia di emissioni per quanto riguarda i riscaldamenti, gli impianti industriali e i veicoli a motore nonché a prescrizioni

<sup>13</sup> UFAM: Entrata in vigore il 1° gen. 2013 della modifica della legge sul CO<sub>2</sub>, documentazione online.

<sup>14</sup> RS 814.01

<sup>15</sup> RS 814.318.142.1

<sup>16</sup> RS 814.41

sulla qualità dei combustibili e dei carburanti – anche strumenti di promozione quali la tassa sul traffico pesante commisurata alle prestazioni (TTPCP) e la tassa sui composti organici volatili (COV). A livello internazionale, la Svizzera si adopera affinché per gli inquinanti atmosferici siano fissati valori limite in linea con i più recenti sviluppi della tecnica. Per la lotta contro il rumore sono stati fissati valori limite d'esposizione, sono stati adottati provvedimenti edili per la protezione contro l'inquinamento fonico e sono state installate finestre insonorizzate. Negli aeroporti vengono riscosse tasse d'atterraggio e di decollo commisurate al rumore dei velivoli.

Nonostante le norme vigenti e gli sforzi profusi, sono necessari ulteriori interventi soprattutto nell'ambito delle emissioni atmosferiche e foniche dovute al traffico. I costi esterni scoperti, imputabili in particolare al traffico stradale, continuano a essere molto elevati; il principio di causalità è spesso disatteso<sup>17</sup>.

*Digressione: internalizzazione dei costi ambientali esterni*

Le risorse naturali (nel senso delle basi naturali della vita come il suolo, l'aria o l'acqua) vengono spesso utilizzate in modo eccessivo. La causa va solitamente ricercata nel fatto che tali beni hanno un prezzo «zero» oppure un prezzo troppo basso. Ad esempio, gli automobilisti pagano certamente un prezzo per la benzina, ma i costi per i danni alla salute delle persone o agli edifici causati dall'emissione delle polveri fini e degli ossidi di azoto (NO<sub>x</sub>) non sono del tutto coperti dal prezzo del carburante. Questi costi, definiti anche come costi esterni, sono quindi a carico della collettività. Spesso il diritto di proprietà delle risorse naturali non è disciplinato in modo chiaro e non è quindi possibile escluderne l'uso. I costi esterni e l'assenza di precisi diritti di proprietà falsano le dinamiche del libero mercato, dato che i prezzi non riflettono l'effettiva scarsità delle risorse naturali. Le distorsioni del mercato, ma anche le distorsioni della politica (come l'erogazione di taluni sussidi) portano a una situazione di allocazione inefficiente delle risorse: consumo e produzione sono troppo elevati per i beni inquinanti e troppo esigui per i beni rispettosi dell'ambiente e delle capacità di rinnovamento delle risorse<sup>18</sup>. L'UFAM stima che i costi ambientali esterni derivanti unicamente dall'uso di energia e dal traffico in Svizzera ammontino ogni anno a oltre 8,5 miliardi di franchi<sup>19</sup>. A essi vanno sommati i costi esterni in diversi altri settori (ad es. protezione delle acque, rifiuti pericolosi, protezione del clima), che finora non sono ancora stati quantificati, o perlomeno non completamente. Inoltre il consumo di beni importati comporta il trasferimento all'estero di una parte sostanziale dell'impatto ambientale causato dalla Svizzera.

Una possibilità per ridurre lo sfruttamento eccessivo dell'ambiente consiste nell'internalizzazione dei costi esterni, i quali – laddove possibile – andrebbero addossati direttamente a chi li causa. Infatti, nello scenario ideale (vale a dire in caso di completa internalizzazione) si riuscirebbe a impedire che i costi gravino sulla collettività o sullo Stato. Gli strumenti per internalizzare i costi esterni

<sup>17</sup> ARE: I costi dei trasporti, documentazione online.

<sup>18</sup> Panayotou T. (UNEP, 1998): Instruments of Chance, Motivating and Financing Sustainable Development.

<sup>19</sup> Ott W., Baur M., Iten R., Vettori A. (2005): Konsequente Umsetzung des Verursacherprinzips.

influiscono sulle strutture dei prezzi, che a loro volta influenzano le decisioni dei soggetti economici, e consistono, nello scenario ideale, nell'addossare completamente i costi esterni a chi li causa. A questo proposito occorre concentrarsi su strumenti dell'economia di mercato con incentivi finanziari diretti, come tasse e certificati. Oltre agli strumenti dell'economia di mercato con incentivi finanziari diretti esistono anche gli strumenti normativi (obblighi e divieti), che non vengono tuttavia considerati tra le misure d'internalizzazione nonostante contribuiscano in maniera notevole all'attuazione del principio di causalità<sup>20</sup>.

#### 4.1.4 Paesaggio, suolo e biodiversità

I *paesaggi naturali* e i *paesaggi rurali* sono sottoposti a forti pressioni. Le superfici libere e le zone ricreative di prossimità si stanno viepiù assottigliando o perdono in qualità e diversità. La superficie insediativa in Svizzera si espande fortemente a scapito della superficie agricola, con effetti negativi sulle possibilità ricreative e sull'identità territoriale. Un'ulteriore conseguenza è la diminuzione dei terreni sani, indispensabili per garantire tutta una serie di funzioni (base per l'alimentazione dell'uomo, degli animali e delle piante; riserva idrica e filtro idrico; habitat). Infine, il suolo della Svizzera è in parte inquinato da sostanze chimiche.

La Confederazione, in virtù della legge federale del 1° luglio 1966<sup>21</sup> sulla protezione della natura e del paesaggio (LPN), nello svolgimento delle sue attività d'incidenza territoriale è tenuta a preservare e proteggere il paesaggio, nonché la fauna e la flora indigene, con la loro biodiversità e i loro habitat naturali. L'ordinanza del 1° luglio 1998<sup>22</sup> contro il deterioramento del suolo prescrive che il suolo durante la coltivazione e la costruzione vada trattato in modo tale da non subire alcun danno permanente.<sup>23</sup> Lo scopo di un'utilizzazione parsimoniosa del suolo e di un ordinato insediamento del territorio è sancito dall'articolo 75 della Costituzione federale<sup>24</sup> e viene perseguito con la legge del 22 giugno 1979<sup>25</sup> sulla pianificazione del territorio (LPT). La Confederazione stabilisce i principi della pianificazione del territorio, mentre la pianificazione territoriale vera e propria è di competenza dei Cantoni.

La pianificazione territoriale offre strumenti utili per intervenire sul problema della frammentazione degli insediamenti poiché consente di separare i terreni edificabili da quelli coltivati<sup>26</sup>. Tuttavia, i diversi strumenti della pianificazione territoriale (quali i piani direttori e il prelievo sul plusvalore) non sono finora stati sfruttati con sufficiente coerenza da parte dei Cantoni. Di fronte a questa situazione, il 3 marzo 2013 Popolo e Cantoni hanno approvato la revisione della legge sulla pianificazione del territorio (controprogetto indiretto all'iniziativa popolare «Spazio per l'uomo e la natura» [«Iniziativa per il paesaggio»]). Gli elementi cruciali della revisione sono rappresentati dalla riduzione di zone edificabili sovradimensionate, da provvedimenti

<sup>20</sup> Idem

<sup>21</sup> RS 451

<sup>22</sup> RS 814.12

<sup>23</sup> UFAM e UST (2011): Ambiente Svizzera 2011.

<sup>24</sup> RS 101

<sup>25</sup> RS 700

<sup>26</sup> Consiglio federale (2008): Strategia di sviluppo sostenibile, Piano d'azione 2008–2011. pag. 19: «Nel senso di una grandezza di riferimento, occorrerebbe stabilizzare la superficie insediativa sui 400 m<sup>2</sup> pro capite della popolazione».

ti per promuovere la disponibilità di terreni edificabili e dall'obbligo di pagamento di una tassa sul valore aggiunto per i nuovi azionamenti. I proventi della tassa sul valore aggiunto per i nuovi azionamenti serviranno per finanziare i dezonamenti delle zone edificabili sovradimensionate.

In seguito all'acceso dibattito sulle abitazioni secondarie, i Cantoni e i Comuni, dopo la revisione della legge sulla pianificazione del territorio in relazione all'abrogazione della legge federale del 16 dicembre 1983<sup>27</sup> sull'acquisto di fondi da parte di persone all'estero (Lex Koller), sono esplicitamente stati autorizzati a introdurre tasse d'incentivazione sulle abitazioni secondarie<sup>28</sup>. In tal modo vengono istituiti incentivi per un uso del suolo che sia parsimonioso e rispettoso dell'ambiente. Ad esempio, i Comuni grigionesi di Davos, Samnaun, Flims e Laax hanno già introdotto una tassa d'incentivazione di questo tipo. L'11 marzo 2012 il Popolo svizzero ha inoltre accettato in votazione l'iniziativa «Basta con la costruzione sfrenata di abitazioni secondarie!». Di conseguenza, nella Costituzione federale è stata inserita una nuova norma secondo cui la percentuale di abitazioni secondarie in Svizzera deve essere limitata a un massimo del 20 per cento per ogni Comune.

La *biodiversità* (intesa come diversità naturale dei geni, delle specie e degli ecosistemi) è una base irrinunciabile della vita. Suolo fertile, acqua potabile pulita, protezione dalle frane, ma anche materie prime per la produzione di farmaci efficaci o l'impollinazione delle piante utili da parte degli insetti rientrano fra i servizi ecosistemici. In Svizzera, le superfici libere e l'interconnessione dei diversi habitat sono in calo<sup>29</sup>. Le specie legate a tali habitat diventano sempre più rare, e la diversità genetica diminuisce. Inoltre, la flora e la fauna si trovano viepiù confrontate con la presenza di specie invasive introdotte dall'uomo. Numerosi strumenti internazionali e nazionali, in particolare la Convenzione del 5 giugno 1992<sup>30</sup> sulla diversità biologica e diverse leggi federali<sup>31</sup>, definiscono misure importanti per garantire la conservazione e lo sviluppo della biodiversità. Per quanto concerne l'impoverimento della biodiversità, uno studio dimostra che le attuali condizioni quadro (leggi, strumenti e misure, e la loro attuazione) non bastano per innescare una vera e propria inversione di tendenza<sup>32</sup>. Per preservare a lungo termine la biodiversità e i servizi ecosistemici, il 25 aprile 2012 il Consiglio federale ha varato una strategia nazionale per la biodiversità<sup>33</sup>. Entro la metà del 2014 verrà presentato al Consiglio federale un piano d'azione per la concretizzazione di tale strategia<sup>34</sup>.

27 RS 211.412.41

28 ARE (2012): Abitazioni secondarie.

29 Ad es.: tra il 1900 e il 2010 la perdita di superfici per quanto riguarda le zone golenali ammonta al 36 %, le paludi all'82 % e i prati e pascoli secchi al 95 %. Se si prende in esame, per le zone golenali, il periodo di tempo che va dal 1850 a oggi, le perdite di superfici superano il 70 %. Fonte: Lachat et al. 2010.

30 RS 0.451.43

31 Legge federale del 1° lug. 1966 sulla protezione della natura e del paesaggio (RS 451); legge del 20 giu. 1986 sulla caccia (RS 922.0); legge federale del 21 giu. 1991 sulla pesca (RS 923.0); legge del 29 apr. 1998 sull'agricoltura (RS 910.1); legge forestale del 4 ott. 1991 (RS 921.0); legge federale del 24 gen. 1991 sulla protezione delle acque (RS 814.20)

32 Lachat et al (2010): Wandel der Biodiversität in der Schweiz seit 1900.

33 UFAM (2012): Strategia Biodiversità Svizzera.

34 UFAM (2012): Strategia Biodiversità Svizzera: avvio del piano d'azione con le cerchie interessate, comunicato stampa.

#### 4.1.5 Altri settori ambientali

Di seguito figura solo una breve panoramica sullo stato dell'ambiente in altri importanti settori ambientali. Per la valutazione critica delle attuali normative e lacune esistenti rimandiamo al rapporto Ambiente Svizzera 2011.

La qualità dell'*acqua* in generale è buona. Continuano tuttavia a essere problematici alcuni microinquinanti, come i perturbatori endocrini o i pesticidi in laghi e fiumi. I problemi concernono soprattutto il finanziamento della depurazione delle acque di scarico. Inoltre, molti corsi d'acqua non riescono più a svolgere appieno le loro funzioni naturali poiché sono compromessi nella loro struttura.

Tra il 1995 e il 2006 la *superficie forestale* è aumentata di quasi il 5 per cento. Un'importante sfida per i prossimi anni consiste nel coprire la crescente domanda di legno in maniera sensata economicamente e sostenibile dal punto di vista ecologico, garantendo nel contempo che il bosco continui a svolgere la sua funzione protettiva e ricreativa.

Negli ultimi anni i *pericoli naturali* hanno causato danni ingenti, decisamente superiori alla media, e l'entità dei danni dovuti alle catastrofi naturali è tendenzialmente in aumento. Per la prevenzione dei pericoli naturali, ogni anno vengono spesi circa 2,9 miliardi di franchi, ovvero lo 0,6 per cento del prodotto interno lordo<sup>35</sup>. Gran parte di tali mezzi è destinata alla protezione contro le piene e alla protezione contro le tempeste.

La quantità complessiva di *rifiuti urbani* aumenta di anno in anno. Nel 2009 sono stati prodotti complessivamente 700 chilogrammi di rifiuti per persona. A questo proposito occorre anche tenere conto del crescente consumo di materiali nonché delle misure per migliorare il riciclaggio e quindi promuovere la chiusura dei cicli delle sostanze. Dal catasto nazionale dei siti inquinati si evince che in Svizzera esistono in tutto circa 38 000 siti inquinati, circa il 60 per cento dei quali si trovano nelle vicinanze di acque sotterranee sfruttabili. Complessivamente si calcola che vi siano circa 4000 siti da risanare («siti contaminati»), di cui oltre 700 sono già stati risanati<sup>36</sup>.

I valori limite d'immissione per le *radiazioni non ionizzanti* di regola vengono rispettati. L'aumento del consumo di energia elettrica e la notevole estensione della telecomunicazione mobile hanno tuttavia determinato un aumento di questo tipo di radiazioni.

Negli ultimi anni è invece fortemente diminuito l'*inquinamento chimico da inquinanti* come metalli pesanti, diossina, bifenili policlorurati (PCB) e altri composti organici persistenti. Tuttavia, sul mercato vengono immesse di continuo nuove sostanze chimiche, i cui effetti e comportamenti nell'ambiente sono poco o per niente noti. Queste sostanze rappresentano quindi un potenziale pericolo per l'ambiente. Lo stesso vale per i perturbatori endocrini e i nanomateriali, nonché per l'impiego di organismi geneticamente modificati e patogeni.

<sup>35</sup> Base: media degli anni 2000–2005.

<sup>36</sup> UFAM (2012): Prima panoramica nazionale dei siti inquinati da rifiuti, comunicato stampa.

## 4.2 **Ambiti d'intervento cruciali dal punto di vista ambientale**

In molti settori ambientali, la gestione delle risorse naturali non è sostenibile (cfr. n. 4.1). I fattori maggiormente responsabili di questa situazione sono l'utilizzazione non sostenibile del suolo e il crescente consumo di energia e di materiali (materie prime comprese). Il traffico in costante aumento svolge anch'esso un ruolo importante, poiché comporta un aumento della domanda di suolo e di energia. Questi ambiti sono cruciali per individuare incentivi nel sistema fiscale e di sussidiamento che si ripercuotono negativamente sul piano ecologico<sup>37</sup>.

### 4.2.1 **Consumo di energia e di materiali (comprese le materie prime)**

Attualmente il *consumo finale di energia* in Svizzera è elevato come mai in passato<sup>38</sup>: tra il 1990 e il 2010 l'aumento è stato di quasi il 10 per cento. L'80 per cento delle risorse energetiche utilizzate in Svizzera proviene dall'estero (petrolio, gas naturale, carbone nonché elementi di combustibile nucleari). La combustione e il consumo di combustibili e carburanti causano un notevole impatto ambientale, i cui costi esterni sono internalizzati solo in parte. I prezzi applicati non riflettono quindi completamente i costi, favorendo un elevato consumo energetico, inefficiente dal punto di vista sociale.

Per attuare la decisione di abbandonare nucleare (cfr. n. 2), nell'aprile del 2012 il Consiglio federale ha deciso di eseguire la conversione del sistema energetico in due fasi. Nella prima fase saranno sfruttati i potenziali in termini di efficienza che la Svizzera è in grado di realizzare tramite le tecnologie già esistenti o previsti (misure della Strategia energetica 2050). Oltre all'uso di diversi strumenti normativi, a tale scopo saranno soprattutto ampliati gli attuali strumenti di incentivazione. Per il periodo dopo il 2020, verranno studiate proposte per una riforma fiscale ecologica. A tale proposito la discussione verte in particolare sull'istituzione di un'unica tassa sull'energia che sostituisca la tassa sul CO<sub>2</sub> e il supplemento per la remunerazione per l'immissione in rete di energia elettrica<sup>39</sup>.

In parallelo al consumo di energia aumenta anche il *consumo di materiali* per coprire il fabbisogno dell'economia nazionale e delle economie domestiche del Paese. Dal 1990 tale consumo è aumentato di circa il 15 per cento, mentre l'importazione di prodotti finiti è aumentata di oltre la metà<sup>40</sup>. Gran parte delle risorse utilizzate in Svizzera non è rinnovabile. Il consumo di risorse in costante aumento ha come conseguenza un crescente impatto sull'ambiente, sotto forma di emissioni di inquinanti nell'aria, nelle acque e nel suolo. Più della metà dell'impatto sull'ambiente causato dal consumo svizzero è legato a prodotti importati all'estero, visto che non tutte le fasi del ciclo di vita di un prodotto (produzione, trasporto, utilizzo, smalti-

<sup>37</sup> UFAM e UST (2011); OCSE (2007): rapporti sulle performance ambientali, Svizzera.

<sup>38</sup> UFE (2011): Consumo globale di energia più elevato che mai nel 2010, comunicato stampa.

<sup>39</sup> DFF (2012): Strategia energetica 2050 e riforma fiscale ecologica, comunicato stampa.

<sup>40</sup> UFAM e UST (2011).

mento) concernono la Svizzera<sup>41</sup>. Anche in altri Paesi europei è possibile riscontrare una considerevole percentuale estera relativa all'impatto sull'ambiente<sup>42</sup>. In Svizzera, però, tale quota è particolarmente elevata perché il nostro Paese è una piccola economia aperta con un settore terziario particolarmente sviluppato che ha peraltro già ridotto notevolmente l'impatto ambientale sul suo territorio. Ad esempio, le importazioni di materiale ammontano a quasi 7 tonnellate all'anno per abitante: più di un terzo sono combustibili fossili, circa un quarto è rappresentato da minerali non metallici (ad es. ghiaia, cemento) e infine una tonnellata circa ciascuna da biomassa (ad es. alimenti, legno) e metalli<sup>43</sup>. Dal 1990 tale valore è aumentato del 14 per cento. Questi sviluppi sono rilevanti dal punto di vista ecologico, poiché la crescente domanda di materie prime andrà di pari passo con un ulteriore impatto sull'ambiente causato dall'estrazione, dal trasporto, dalla lavorazione e dallo smaltimento.

Con la sua risposta all'iniziativa popolare «Economia verde» e con il relativo piano d'azione, il Consiglio federale intende istituire condizioni quadro volte a ridurre la pressione sulle risorse naturali lungo tutto il loro ciclo di vita.

#### **4.2.2 Utilizzazione e deterioramento del suolo**

La crescente utilizzazione del suolo, ossia l'impermeabilizzazione a scopo insediativo, per il traffico oppure per le infrastrutture, avanza alla velocità di quasi un metro quadrato al secondo. Negli ultimi due decenni la superficie insediativa in Svizzera è stata estesa a scapito della superficie agricola. Il numero di economie domestiche in Svizzera cresce più rapidamente della popolazione residente permanente ed è necessaria sempre più superficie abitabile per persona<sup>44</sup>. L'utilizzazione di superfici a fini edili comporta l'impermeabilizzazione parziale del suolo, pregiudicando in parte la funzione ecologica naturale del suolo in quanto riserva e filtro idrico. Anche la tendenza alla frammentazione del paesaggio continua, determinando costi esterni quali la deturpazione del paesaggio e i danni alle funzioni ecologiche del suolo, nonché la perdita e il frazionamento dei terreni agricoli e delle superfici libere, delle zone ricreative di prossimità e degli habitat che sarebbero invece importanti per la biodiversità. Inoltre comporta una crescente separazione in termini di spazio tra luogo di residenza e luogo di lavoro<sup>45</sup>, che a sua volta causa un aumento del volume del traffico e, di rimando, un maggiore inquinamento fonico e dell'aria.

Questi costi non sono compresi interamente nel prezzo di mercato. La mancanza di un'internalizzazione dei costi infrastrutturali aumenta l'attrattiva delle proprietà abitative di grandi superfici e favorisce la continua estensione delle superfici insediative in una misura inefficiente dal punto di vista economico.

<sup>41</sup> Jungbluth N., Nathani C., Stucki M., Leuenberger M. (2011): Gesamt-Umweltbelastung durch Konsum und Produktion der Schweiz.

<sup>42</sup> Commissione Europea (2012): Life cycle indicators for waste management.

<sup>43</sup> UST: Umweltbezogene Abgaben, Umweltgesamtrechnung BFS.

<sup>44</sup> UST (2013): numero e dimensioni delle economie domestiche, sistema di indicatori ambientali UST.

<sup>45</sup> UFAM e UST (2011).

### *Digressione: tassa sull'utilizzazione del territorio*

L'introduzione di una tassa sull'utilizzazione del territorio permetterebbe di rafforzare le prescrizioni e i divieti già vigenti in materia di pianificazione del territorio attraverso incentivi fiscali<sup>46</sup>. Questo strumento, inteso come tassa d'incentivazione, non persegue lo scopo di gravare la proprietà fondiaria, bensì un uso edilizio del territorio svantaggioso dal punto di vista ecologico e della pianificazione territoriale. Rendendo più costoso l'utilizzo del territorio a scopo edilizio si crea un incentivo finanziario per concentrare le nuove costruzioni e intensificare lo sfruttamento degli edifici già esistenti nelle attuali zone edificabili. In tal modo è possibile frenare l'utilizzazione di superfici a scopo edilizio e la frammentazione degli insediamenti, promuovendo un approccio parsimonioso nei confronti di una risorsa ormai scarsa come il suolo. Dal punto di vista economico, l'internalizzazione dei costi esterni determinerebbe benefici in termini di benessere.

L'approvazione da parte del Popolo della revisione parziale della legge sulla pianificazione del territorio (LPT) il 3 marzo 2013 va in questo senso. Il nuovo testo, infatti, si prefigge di arrestare la frammentazione degli insediamenti e di proteggere il paesaggio. Con la tassa sul valore aggiunto prevista dalla LPT, in futuro i Cantoni e i Comuni riceveranno almeno il 20 per cento del valore aggiunto derivante dalla trasformazione di un terreno agricolo in terreno edificabile. Date queste premesse, l'introduzione di una tassa sull'utilizzazione del territorio non viene attualmente considerata necessaria.

## **4.2.3 Trasporti**

Il crescente bisogno di mobilità provoca un aumento costante dei flussi del traffico. Dal 1970 in Svizzera il traffico stradale motorizzato privato è quasi raddoppiato. Tre quarti di tutti i tragitti vengono effettuati con veicoli a motore privati, mentre i mezzi pubblici di trasporto detengono una quota del 18 per cento. Nel medesimo lasso di tempo il trasporto di merci su strada è triplicato. Anche il traffico aereo ha registrato un aumento<sup>47</sup>.

Il traffico causa un notevole impatto sull'ambiente. Oltre il 35 per cento di tutte le emissioni di CO<sub>2</sub> della Svizzera<sup>48</sup> sono infatti prodotte dal traffico, e il consumo di carburanti negli ultimi anni è ulteriormente aumentato. Inoltre il traffico inquina l'aria con diossido d'azoto (NO<sub>2</sub>) e polveri fini (PM10). Il traffico costituisce anche la causa principale dell'inquinamento fonico. Le infrastrutture dei trasporti (in primo luogo le strade, ma anche le reti ferroviarie ben ramificate) frammentano il paesaggio, favoriscono la distribuzione degli insediamenti (consumo di superfici) e contribuiscono in maniera determinante alla distruzione degli habitat naturali e alla deturpazione del paesaggio.

<sup>46</sup> B,S,S. Volkswirtschaftliche Beratung (2012): Abgaben für eine ökologische und haushälterische Flächennutzung, studio commissionato dall'UFAM.

<sup>47</sup> UFAM e UST (2011).

<sup>48</sup> Non sono comprese le emissioni del traffico aereo internazionale. Se si prendessero in considerazione anche le emissioni di CO<sub>2</sub> causate dal cherosene acquistato in Svizzera, le emissioni del traffico risulterebbero di circa un quarto superiori.

Generalmente queste ripercussioni negative non gravano chi le causa ma ricadono su terzi, di norma la collettività (costi esterni, cfr. n. 4). Da solo, il traffico stradale e ferroviario svizzero causa ogni anno oltre 4 miliardi di franchi di costi esterni, circa il 95 per cento dei quali è dovuto al traffico stradale<sup>49</sup>.

Le ripercussioni del traffico dannose per l'ambiente possono essere attutate orientando maggiormente il finanziamento delle infrastrutture al principio di causalità («chi inquina paga»). Gli aspetti del finanziamento che occorre affrontare riguardano sia le infrastrutture stradali che quelle ferroviarie. A questo proposito il Consiglio federale ha elaborato alcune proposte che prevedono una più elevata copertura dei costi da parte di chi li causa (cfr. n. 2.2).

## **5 Incentivi negativi nell'attuale sistema fiscale e di sussidiamento**

Nel presente capitolo sono esaminati i potenziali incentivi dannosi per l'ambiente del sistema fiscale e di sussidiamento della Confederazione. La ricerca si focalizza sulle imposte e sui sussidi esistenti che sono di competenza della Confederazione. Innanzitutto sono espone le basi metodologiche (n. 5.1). In seguito sono illustrate le imposte (risp. le agevolazioni fiscali) e i sussidi per i quali sono stati constatati incentivi negativi sul piano ecologico (n. 5.2).

L'allegato 2 fornisce una panoramica completa dei potenziali incentivi negativi sul piano ecologico del sistema fiscale e di sussidiamento individuati e analizzati nel quadro di un esame preliminare. La lista è stata elaborata in modo esaustivo per ottenere una panoramica il più possibile completa dei possibili incentivi e trarre le pertinenti misure per correggerli.

### **5.1 Basi metodologiche**

#### **Individuazione degli incentivi negativi sul piano ecologico**

In primo luogo occorre chiarire quando un'imposta o un sussidio presenta incentivi negativi sul piano ecologico. Secondo il rapporto di sintesi dell'OCSE sui sussidi dannosi per l'ambiente<sup>50</sup>, l'individuazione di incentivi negativi è un compito difficile da assolvere poiché un esame completo delle ripercussioni ambientali richiederebbe modelli di equilibrio complessi. Per motivi legati al rapporto costi/benefici, l'OCSE raccomanda pertanto di procedere in modo più pragmatico. Nell'ambito dell'elaborazione del rapporto sull'ambiente relativo alla Svizzera del 2007, l'OCSE ha rinunciato all'individuazione e alla quantificazione dei potenziali sussidi negativi a causa di difficoltà metodologiche e statistiche<sup>51</sup>. Gli autori del rapporto hanno tuttavia rilevato che un sussidio deve essere classificato come potenzialmente dannoso per l'ambiente se dà luogo a più rifiuti ed emissioni di quanti potrebbe comportarne se non esistesse. Lo stesso vale per i sussidi che provocano un maggiore consumo di risorse o che rafforzano le ripercussioni negative sulla biodiversità.

<sup>49</sup> Ott W., Baur M., Iten R., Vettori A. (2005).

<sup>50</sup> Valsecchi C. et al., 2009, Environmentally Harmful Subsidies, Identification and Assessment.

<sup>51</sup> OCSE (2007): Umweltprüfberichte Schweiz.

Nel 2010 l'Ufficio federale tedesco per l'ambiente ha pubblicato una versione aggiornata dello studio sui sussidi dannosi per l'ambiente in Germania<sup>52</sup>, realizzato per la prima volta nel 2008<sup>53</sup>. Per l'esame dei potenziali sussidi dannosi per l'ambiente, l'Ufficio federale per l'ambiente ha adottato anch'esso un approccio pragmatico. Per quanto riguarda la loro Individuazione, si limita a determinate risorse naturali, nonché agli ambiti che presentano i maggiori problemi ambientali.

Come descritto nel numero 3, la maggior parte delle imposte in Svizzera non riguarda l'ambiente. Ciononostante possono presentare incentivi negativi sul piano ecologico. Al riguardo le agevolazioni fiscali costituiscono la causa principale. Il conseguente privilegio fiscale a favore di determinate attività produce gli stessi effetti del sussidiamento, ma le perdite di entrate che ne derivano sono difficilmente quantificabili e nel preventivo non sottostanno al controllo parlamentare. Oltre alle deduzioni fiscali, anche l'esenzione da un'imposta o la destinazione vincolata delle entrate<sup>54</sup> può favorire incentivi negativi sul piano ecologico.

Sulla base di queste considerazioni, nel presente rapporto l'individuazione di incentivi negativi sul piano ecologico è definita come segue<sup>55</sup>:

*un'imposta o un sussidio presenta un incentivo negativo sul piano ecologico se si può affermare che – quale effetto secondario – favorisce un comportamento dannoso per l'ambiente con conseguenti impatti negativi su uno o più settori ambientali.*

Un elemento dannoso per l'ambiente è considerato un incentivo negativo sul piano ecologico solo se si tratta di un effetto secondario. Gli obiettivi del sussidiamento non sono oggetto di discussione nel presente rapporto. Pertanto, il fatto che nel quadro dell'ampliamento dell'infrastruttura stradale si tenga scientemente conto dei danni all'ambiente non implica un incentivo negativo sul piano ecologico.<sup>56</sup>

### **Ripercussioni ecologiche degli incentivi negativi**

La stima delle ripercussioni di imposte e sussidi sul sistema ecologico è complessa e incerta. Di regola non è possibile ricorrere ad analisi o a studi già disponibili. In generale si può constatare che la produzione e il consumo di tutti i beni e i servizi influiscono potenzialmente sull'ambiente. Questi influssi possono essere rafforzati o attenuati attraverso le imposte e i sussidi. Le ripercussioni concrete sull'ambiente

<sup>52</sup> Ufficio federale per l'ambiente della Germania, 2008, Umweltschädliche Subventionen in Deutschland.

<sup>53</sup> Ufficio federale per l'ambiente della Germania 2010, Umweltschädliche Subventionen in Deutschland.

<sup>54</sup> La destinazione vincolata permette di riservare una parte delle entrate all'adempimento di determinati compiti della Confederazione. In tal modo è garantito il finanziamento delle rispettive uscite, poiché le entrate possono essere impiegate soltanto per determinati obiettivi. Esiste quindi una certa equivalenza con i sussidi.

<sup>55</sup> La quantità di incentivi negativi individuati dipende dalla definizione applicata. La presente definizione, ad esempio, si differenzia da quella impiegata nel rapporto «Fehlansätze im Mobilitätsbereich aus Sicht des Energieverbrauchs», Ernst Basler&Partner ed Ecoplan, 2013, uno studio commissionato dall'Ufficio federale dell'energia (UFE).

<sup>56</sup> Ripercussioni indesiderate sull'ambiente derivanti dalla costruzione e dall'esercizio di importanti infrastrutture possono essere attenuate o evitate attraverso misure adeguate. Per questo motivo dal 1986 occorre effettuare un esame dell'impatto sull'ambiente (EIA) per impianti pianificati che potrebbero comportare notevoli ripercussioni ambientali. Esistono inoltre speciali indicatori di sostenibilità adeguati per progetti relativi all'infrastruttura dei trasporti (NIBA: per progetti relativi all'infrastruttura ferroviaria; NISTRA: per progetti relativi all'infrastruttura stradale).

dipendono dalla concezione precisa dell'imposta (base di calcolo, tariffa, agevolazioni fiscali ecc.), dall'elasticità dei prezzi e dai processi di attenuamento e di trasferimento. Per quanto concerne i sussidi, fattori analoghi rendono difficile la valutazione delle ripercussioni ecologiche. Esse dipendono dall'impostazione (ammontare, condizioni ecc.) e dagli effetti di trascinamento<sup>57</sup>. La difficoltà di individuare le ripercussioni ecologiche di un'imposta o di un sussidio è inoltre rafforzata dalla complessità delle interazioni tra settori ambientali. Nella maggior parte dei casi le ripercussioni non si limitano a un singolo settore ambientale, bensì compromettono simultaneamente e in diversi modi più settori ambientali. Pertanto non è sempre possibile risalire a un nesso di causalità. Le ripercussioni ecologiche calcolate sulla base di singoli strumenti possono quindi essere stimate solo in modo approssimativo. In considerazione delle suddette difficoltà, nel presente rapporto l'individuazione e la presentazione di potenziali incentivi negativi sul piano ecologico è puramente qualitativa.

### **Base dei dati**

Oggetto d'esame sono state le agevolazioni fiscali secondo la definizione dello studio dell'AFC<sup>58</sup> e i sussidi ai sensi della definizione della legge del 5 ottobre 1990<sup>59</sup> sui sussidi (art. 2 e 3). Hanno funto da base l'elenco delle agevolazioni fiscali e la banca dati dei sussidi, disponibili sul sito Internet dell'AFC.<sup>60</sup> Oltre alle agevolazioni fiscali sono state esaminate di volta in volta anche le esclusioni dall'imposta (non assoggettamento all'imposta), mentre non sono state analizzate le entrate non fiscali della Confederazione. In tale ambito non vengono rilevati incentivi ambientali negativi poiché non sono impiegati per orientare il comportamento<sup>61</sup>. Gli importi menzionati costituiscono stime delle entrate fiscali perse (agevolazioni fiscali) oppure indicazioni sull'ammontare dei sussidi nel 2012. L'entità degli importi fornisce un indizio sull'importanza dei pertinenti incentivi negativi, ma non è equiparabili ai costi ecologici che ne derivano.

## **5.2 Imposte e agevolazioni fiscali**

L'AFC ha esaminato le agevolazioni fiscali della Confederazione e stimato, per quanto possibile, le conseguenti perdite fiscali. Nel mese di febbraio del 2012 l'AFC ha aggiornato e pubblicato sul suo sito Internet l'elenco delle agevolazioni fiscali della Confederazione. L'elenco, aggiornato periodicamente, completa lo studio sulle agevolazioni fiscali. Nel presente rapporto le agevolazioni fiscali individuate dall'AFC sono servite da base per valutare le agevolazioni fiscali dannose per l'ambiente riportate qui di seguito. Le eventuali minori entrate si basano sulle indicazioni presenti sul sito Internet dell'AFC.

<sup>57</sup> L'effetto di trascinamento designa il ricorso a sussidi o ad altri incentivi finanziari concessi come ricompensa per un comportamento che sarebbe stato tale anche senza incentivi supplementari.

<sup>58</sup> AFC (2010): Welche Steuervergünstigungen gibt es beim Bund?, uno studio dell'Amministrazione federale delle contribuzioni.

<sup>59</sup> RS 616.1

<sup>60</sup> [www.estv.admin.ch](http://www.estv.admin.ch); [www.efv.admin.ch](http://www.efv.admin.ch)

<sup>61</sup> Le entrate non fiscali si articolano nei seguenti ambiti: regalie e concessioni, ricavi e tasse (tra cui gli emolumenti), diversi ricavi (diversi ricavi immobili e utili su investimenti immateriali o ricavi da mezzi di terzi e cofinanziamenti), ricavi finanziari e entrate per investimenti.

## 5.2.1 Imposta federale diretta

L'imposta federale diretta è un'imposta sul reddito delle persone fisiche e un'imposta sull'utile delle persone giuridiche. Nel 2012 l'introito dell'imposta federale diretta ammontavano a circa 18,3 miliardi di franchi.

### **Deduzione delle spese di trasporto e determinazione del valore locativo troppo bassa**

Per le persone fisiche le due seguenti deduzioni determinano potenziali ripercussioni negative sull'ambiente:

- deduzione delle spese di trasporto dal luogo di domicilio al luogo di lavoro<sup>62</sup> (stima delle minori entrate: 500 mio. fr.)<sup>63</sup>;
- promozione fiscale dell'accesso alla proprietà abitativa mediante una determinazione del valore locativo troppo bassa<sup>64</sup> (stima delle minori entrate: 235 mio. fr.)<sup>65</sup>.

Entrambe queste deduzioni determinano comportamenti problematici dal profilo ambientale, nel senso che riducono i costi legati alla mobilità nel primo caso e diminuiscono i costi d'abitazione nel secondo. Ciò conduce tendenzialmente a un elevato sfruttamento del suolo, nonché a una frammentazione degli insediamenti, che sono contrari all'utilizzo parsimonioso del suolo. Vi è inoltre il rischio che in tal modo aumentino le emissioni causate dal traffico.

La soppressione della deduzione delle spese di trasporto costituirebbe la misura più efficace per eliminare incentivi negativi sul piano ecologico. Nell'ambito del messaggio del 18 gennaio 2012<sup>66</sup> concernente l'iniziativa popolare «Per i trasporti pubblici» e il controprogetto diretto (Decreto federale concernente il finanziamento e l'ampliamento dell'infrastruttura ferroviaria, FAIF) il Consiglio federale prevede la determinazione di un limite massimo per la deduzione delle spese di trasporto, il che equivale a ridurre l'incentivo negativo.

In risposta alla mozione Streiff-Feller (12.3778), il Consiglio federale è di principio favorevole al cambiamento di sistema d'imposizione del valore locativo<sup>67</sup>. In passato le riforme dell'imposizione della proprietà abitativa non hanno dato i frutti sperati. Negli ultimi 13 anni, ad esempio, tre progetti che proponevano vari modi per modificare l'attuale imposizione del valore locativo sono stati respinti in sede di votazione popolare. Di conseguenza il Consiglio federale ritiene che la precedenza debba essere accordata ad altri progetti di natura fiscale.

<sup>62</sup> Art. 26 cpv. 1 lett. a della legge federale del 14 dic. 1999 sull'imposta federale diretta (LIFD; RS 642.11).

<sup>63</sup> I criteri per il computo delle spese di trasporto ai fini delle agevolazioni fiscali differiscono sensibilmente nella letteratura specializzata. L'AFC considera la deduzione delle spese di trasporto come agevolazione fiscale poiché le economie domestiche sono considerate mobili. La distanza fino al luogo di lavoro può quindi essere scelta liberamente ed è, di conseguenza, considerata in quanto consumo privato anziché come spesa di conseguimento del reddito.

<sup>64</sup> Art. 21 cpv. 2 LIFD.

<sup>65</sup> Dalla verifica della stima è emerso che le minori entrate dovrebbero essere nettamente superiori. Nuove cifre sono attese nel 2013 nell'ambito dell'aggiornamento periodico.

<sup>66</sup> FF 2012 1283

<sup>67</sup> Il 22 marzo 2013 il Consiglio nazionale ha respinto la mozione che è ormai considerata adempita.

## 5.2.2 Imposta sul valore aggiunto

L'imposta sul valore aggiunto è un'imposta sul consumo riscossa su beni e servizi. Nel 2012 l'introito dell'imposta sul valore aggiunto ammontava a circa 22 miliardi di franchi.

### Esclusione dall'imposta delle pigioni e del valore locativo

Con l'esclusione dall'imposta nel settore della vendita e della locazione di immobili e alloggi<sup>68</sup>, l'abitazione è fiscalmente privilegiata rispetto ad altri beni soggetti all'imposta sul valore aggiunto. In tal modo vengono sacrificate troppe risorse naturali per la costruzione di abitazioni, troppa energia per il loro utilizzo e viene incentivata l'utilizzazione del suolo. Le esclusioni dall'imposta sono pertanto considerate incentivi negativi sul piano ecologico, anche se non si tratta di vere e proprie esclusioni, poiché le imposte precedenti sugli investimenti immobiliari non sono deducibili. I minori introiti dovuti all'esenzione fiscale sono stimati a circa 2 miliardi.

Affinché una riforma dell'imposta sul valore aggiunto possa essere coerente dal punto di vista ecologico, le pigioni e il valore locativo dovrebbero essere assoggettati all'imposta sul valore aggiunto. Per ragioni politiche, il Parlamento ha rinunciato a tale assoggettamento respingendo il progetto per un'aliquota unica dell'imposta sul valore aggiunto. L'assoggettamento non è stato considerato nemmeno nell'ambito del «rinvio del progetto» chiesto dal Parlamento né all'interno del messaggio aggiuntivo al messaggio concernente la semplificazione dell'imposta sul valore aggiunto (modello a due aliquote)<sup>69</sup>.

#### *Digressione: differenziazione dell'imposta sul valore aggiunto secondo criteri ecologici*

Al di là della questione della soppressione di esclusioni potenzialmente dannose per l'ambiente, l'imposta sul valore aggiunto non rappresenta uno strumento efficace per l'incentivazione ecologica. Nell'ambito dei dibattiti politici vengono chieste aliquote IVA speciali per beni particolarmente inquinanti oppure, in generale, una graduazione dell'imposta sul valore aggiunto in base alla qualità ecologica dei beni in questione. Tuttavia, soltanto in casi molto rari la creazione di valore aggiunto (cifra d'affari meno prestazioni preliminari) costituisce un'adeguata base di calcolo dell'imposta per incentivare produttori e consumatori ad adottare un comportamento ottimale sotto il profilo ambientale. Dal punto di vista dell'efficienza è necessaria un'ampia base di calcolo dell'imposta sul valore aggiunto e idealmente occorrerebbe applicare un'aliquota unica. In tal modo sarebbe possibile ridurre le distorsioni e diminuire i costi di riscossione e di pagamento. Gli obiettivi ecologici dovrebbero essere garantiti mediante speciali imposte sul consumo e tasse d'incentivazione, ma non ricorrendo a un'imposta sul valore aggiunto differenziata.

<sup>68</sup> Art. 21 cpv. 2 n. 20 e 21 della legge del 12 giugno 2009 concernente l'imposta sul valore aggiunto (RS 641.20).

<sup>69</sup> FF 2013 1307

### 5.2.3 Imposta sugli oli minerali

L'imposta sugli oli minerali è un'imposta sul consumo di orientamento fiscale<sup>70</sup> che comprende:

- un'imposta sugli oli minerali gravante l'olio di petrolio, gli altri oli minerali, il gas di petrolio e i prodotti ottenuti dalla loro lavorazione, nonché i carburanti;
- un supplemento fiscale sugli oli minerali gravante i carburanti.

Nel 2012 gli introiti dell'imposta sugli oli minerali ammontavano a 5 miliardi, ossia l'8 per cento delle entrate complessive della Confederazione. Di questi, 3 miliardi riguardavano l'imposta sugli oli minerali e 2 miliardi il supplemento fiscale sugli oli minerali. La metà dei proventi dell'imposta sugli oli minerali e l'intero provento del supplemento fiscale sono vincolati per compiti inerenti al traffico stradale e (in misura minore) al traffico aereo. I rimanenti proventi netti sono destinati a spese generali della Confederazione.

#### Destinazione vincolata delle entrate dell'imposta sugli oli minerali

Pur non contestando la legittimità del principio di causalità, secondo cui la destinazione vincolata delle entrate si avvicinerebbe a un finanziamento da parte degli utenti, questo sistema non permette di sfruttare i vantaggi tipici delle tasse per l'utilizzazione vere e proprie (sfruttamento fiscale ottimale della solvibilità, utilizzazione dei fondi conforme alla domanda, controllo della domanda, differenziando p. es. le tasse secondo il percorso e il tempo impiegato). Esso incoraggia invece il cosiddetto «rent seeking», ossia il tentativo da parte di gruppi che si arrogano il diritto di assicurarsi la maggior parte delle risorse limitate. Anziché ottenere una massimizzazione degli utili ne risulterebbe un incremento delle pretese che potrebbe condurre a una spirale in cui l'aumento del traffico comporterebbe la costruzione di nuove strade e viceversa.

#### Esenzione fiscale del traffico aereo internazionale

In virtù di accordi internazionali (Convenzione del 7 dicembre 1944<sup>71</sup> relativa all'aviazione civile internazionale, la cosiddetta Convenzione di Chicago) il rifornimento di carburante per il traffico aereo internazionale è esente dall'imposta.<sup>72</sup> L'esenzione fiscale di cui beneficiano i voli internazionali e i voli nazionali di coincidenza<sup>73</sup> (minori entrate stimate: 1,3 mia.) causa la riduzione dei prezzi del traffico aereo e, ceteris paribus, l'aumento della domanda. Dal punto di vista ecologico questa misura è del tutto inopportuna e costituisce pertanto un incentivo negativo.

<sup>70</sup> Cfr. art. 1 in combinato disposto con l'art. 3 della legge federale del 21 giu. 1996 sull'imposizione degli oli minerali (LIOM; RS 641.61).

<sup>71</sup> RS 0.748.0

<sup>72</sup> I voli interni soggiacciono invece all'imposta sugli oli minerali. Dal 2012 i proventi da tale imposta alimentano il fondo «Finanziamento speciale del traffico aereo» (FSTA). Un quarto di questi proventi deve essere destinato alla concessione di aiuti finanziari per misure di protezione dell'ambiente.

<sup>73</sup> Art. 17 cpv. 2 lett. a e b LIOM.

## **Restituzione dell'imposta sugli oli minerali e del supplemento fiscale sugli oli minerali**

Nell'ambito delle agevolazioni fiscali la restituzione parziale dell'imposta sugli oli minerali e la restituzione totale del supplemento fiscale sugli oli minerali alle imprese di trasporto concessionarie (ITC)<sup>74</sup>, all'agricoltura, alla silvicoltura, all'estrazione della pietra da taglio naturale e alla pesca professionale<sup>75</sup> devono essere considerate un incentivo negativo sul piano ecologico.

Ad eccezione dell'agricoltura e della silvicoltura, la restituzione avviene in base alla quantità consumata. Questa pratica riduce i costi per litro consumato (costi marginali) e di fatto incentiva in modo inopportuno l'aumento del consumo. Nel caso dell'agricoltura la restituzione è calcolata in base al consumo secondo norma, secondo le superfici coltivate e il numero di animali; nella silvicoltura avviene in base al volume di legname abbattuto, approntato o trasportato o agli ettari di bosco. Questo sistema riduce i costi medi di produzione (e non i costi marginali), attenuando in tal modo l'incentivo negativo. Le minori entrate sono stimate a 68 milioni all'anno per le ITC e a 67 milioni per i settori dell'agricoltura, della silvicoltura, dell'estrazione della pietra da taglio naturale e della pesca professionale.

### **5.2.4 Tassa sul traffico pesante commisurata alle prestazioni**

La tassa sul traffico pesante commisurata alle prestazioni (TTPCP)<sup>76</sup> è una tassa federale calcolata sulla base del peso totale del veicolo, del livello delle emissioni e dei chilometri percorsi in Svizzera e nel Principato del Liechtenstein. Le entrate ammontano a circa 1,5 miliardi all'anno. Per due terzi al massimo esse alimentano il Fondo per i grandi progetti ferroviari (Fondo FTP), mentre la parte restante è destinata ai Cantoni.

#### **Esenzione fiscale dei veicoli agricoli**

L'obiettivo principale della TTPCP consiste nel rendere più onerosi i trasporti di merci su strada in modo da favorire il trasferimento su rotaia, tramite l'imputazione dei costi esterni. L'ordinanza del 6 marzo 2000<sup>77</sup> sul traffico pesante (OTTP) prevede una serie di eccezioni all'obbligo della tassa, fra cui quella che riguarda i veicoli agricoli<sup>78</sup>. L'incentivo negativo consiste nel fatto che i proprietari di tali veicoli non devono assumersi i costi esterni non coperti. Le distorsioni sul piano ecologico risultanti da tali eccezioni sono tuttavia relativamente modeste poiché, in linea di massima, i veicoli esonerati non sono utilizzati per il trasporto di merci e quindi non entrano in considerazione per il trasferimento su rotaia.

#### **Non assoggettamento dei veicoli di trasporto leggeri**

Un incentivo negativo esiste inoltre a proposito dell'oggetto stesso della tassa ai sensi dell'articolo 2 dell'OTTP. I veicoli per il trasporto di merci con un peso infe-

<sup>74</sup> Art. 17 cpv. 3 LIOM.

<sup>75</sup> Art. 18 cpv. 2 LIOM.

<sup>76</sup> Cfr. legge federale del 19 dic. 1997 concernente una tassa sul traffico pesante commisurata alle prestazioni (RS **641.81**)

<sup>77</sup> RS **641.811**

<sup>78</sup> Art. 3 cpv. 1 lett. d OTTP.

riore a 3,5 tonnellate (ovvero gli autofurgoni e i trattori a sella leggeri) non sono assoggettati alla TTPCP, il che rende difficile il trasferimento in contenitori più grandi o alla ferrovia. Si stima che l'estensione della TTPCP agli autofurgoni genererebbe entrate supplementari di circa 270 milioni, una cifra piuttosto modesta se paragonata a quelle dei veicoli pesanti (circa 1,5 mia.).

*Digressione: differenziazione dell'imposta sugli autoveicoli secondo criteri ecologici*

Considerando l'orientamento ecologico auspicato per l'imposta sugli autoveicoli, il valore dell'autoveicolo non costituirebbe un indicatore utile. Sarebbe invece più opportuno ripartire tale imposta in funzione del consumo o delle emissioni inquinanti. Un'iniziativa presentata dal Cantone di Berna (05.309) chiedeva l'introduzione di un'imposta sugli autoveicoli a livello federale adottando un sistema bonus-malus che incentivi l'acquisto di veicoli ad alta efficienza energetica e meno inquinanti. Le commissioni parlamentari competenti hanno dato seguito all'iniziativa. Nel settembre del 2012 la CAPTE-S ha constatato che da quando è stata depositata l'iniziativa molti Cantoni hanno introdotto sistemi propri di valutazione che favoriscono veicoli ad elevata efficienza energetica e basse emissioni inquinanti. È stata inoltre valutata in modo positivo l'assunzione dei valori di riferimento fissati dall'UE in materia di emissioni di CO<sub>2</sub> nell'ambito della revisione della legislazione sul CO<sub>2</sub>. La Commissione ha ritenuto pertanto che non fosse più necessario legiferare in merito. Il 14 dicembre 2012 il Consiglio degli Stati ha tolto dal ruolo l'iniziativa cantonale.

## **5.3 Sussidi**

### **5.3.1 Panoramica**

In virtù dell'articolo 2 della legge sui sussidi (LSu), per sussidi si intendono gli aiuti finanziari e le indennità. Essi sono definiti come segue (art. 3 LSu):

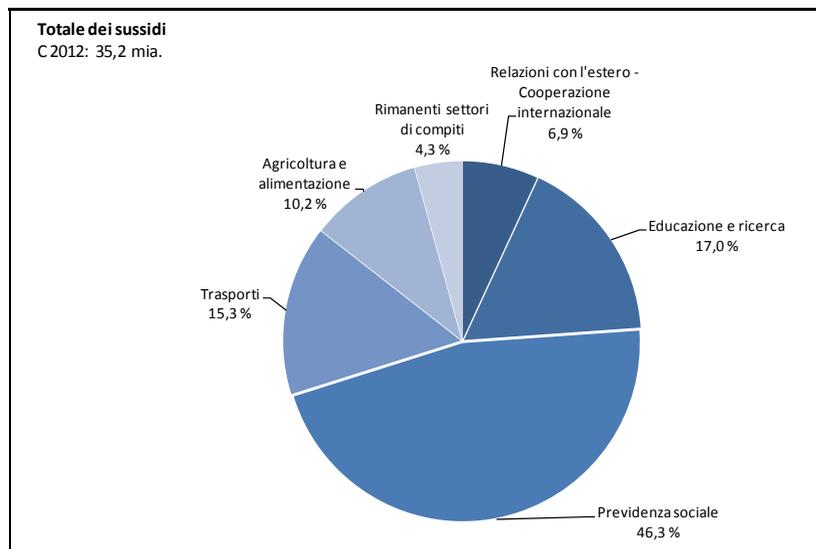
- gli aiuti finanziari sono vantaggi pecuniari, concessi a beneficiari estranei all'amministrazione federale, per assicurare o promuovere l'adempimento di un compito scelto dal beneficiario. Sono considerati vantaggi pecuniari in particolare le prestazioni in denaro non rimborsabili, le condizioni preferenziali per mutui, le fideiussioni, come anche i servizi e le prestazioni in natura, gratuiti o a condizione di favore;
- le indennità sono prestazioni concesse a beneficiari estranei all'amministrazione federale per attenuare o compensare oneri finanziari risultanti dall'adempimento di compiti prescritti dal diritto federale o di compiti di diritto pubblico, che la Confederazione ha affidato al beneficiario.

Secondo il messaggio sul Consuntivo 2012<sup>79</sup>, sulla base di circa 300 fattispecie contemplate nella Costituzione e nelle leggi, la Confederazione versa sussidi per 35,2 miliardi, pari a più della metà delle uscite annue della Confederazione. I sussidi

<sup>79</sup> Consiglio federale (2013): Messaggio del 27 marzo 2013 sul consuntivo della Confederazione Svizzera per il 2012.

sono ripartiti tra complessivamente 12 settori di compiti. Nell'esercizio 2012 la maggior parte dei sussidi, segnatamente il 46,3 per cento, è stata destinata al settore di compiti «Previdenza sociale». Nettamente inferiori (17 %) sono stati invece i mezzi assegnati al settore di compiti «Educazione e ricerca», seguiti dai settori «Traffico», «Agricoltura e alimentazione» e «Relazioni con l'estero». A ciascuno dei rimanenti settori di compiti è stato assegnato l'1 per cento o meno (cfr. grafico).

### Sussidi della Confederazione per settori di compiti secondo il Consuntivo 2012



### 5.3.2 Settori di compiti con potenziali incentivi negativi sul piano ecologico

Dagli ambiti di intervento individuati (trasporti, utilizzazione e deterioramento del suolo, nonché consumo di energia e di materiali, cfr. n. 4.2) si può concludere che i potenziali incentivi negativi sul piano ecologico sono presenti in primo luogo nei settori «Trasporti», «Agricoltura e alimentazione», «Difesa nazionale» ed «Economia»<sup>80</sup>. Nel rimanente 75 per cento dei sussidi è piuttosto improbabile che gli incentivi siano negativi, motivo per cui non sono stati esaminati in dettaglio.

Inoltre sono stati esclusi anche i sussidi le cui ripercussioni ecologiche (o incentivi negativi sul piano ecologico) non rappresentano effetti collaterali indesiderati, poiché i danni ambientali sono inevitabilmente correlati all'obiettivo. Ciò riguarda in particolare il settore dei trasporti, in cui la costruzione e la manutenzione dell'infrastruttura ferroviaria e stradale comportano danni ambientali diretti. Lo stesso vale

<sup>80</sup> «Difesa nazionale» ed «Economia» sono indicate nel grafico sotto «Rimanenti settori di compiti».

anche per la costruzione di edifici e, in parte, per la promozione del turismo<sup>81</sup>. Le infrastrutture possono pertanto essere realizzate con conseguenze più o meno dannose per l'ambiente.

I sussidi concessi ai rimanenti settori di compiti («Agricoltura e alimentazione», «Difesa nazionale» ed «Economia») sono stati esaminati al fine di rilevare potenziali incentivi negativi (cfr. all. 2). A seconda dei casi sono stati esaminati anche i sussidi di altri settori di compiti. Dall'elenco emerge che la maggior parte dei potenziali incentivi negativi sul piano ecologico rientra nel settore «Agricoltura e alimentazione». Le altre voci sono suddivise tra «Difesa nazionale» (contributi per esercitazioni di tiro straordinarie), «Economia» (Svizzera Turismo, Nuova politica regionale) e «Finanze e imposte» (perequazione finanziaria).

*Digressione: assunzione di rischi privati da parte dello Stato*

Sotto il profilo economico l'assunzione di rischi privati da parte dello Stato ha un effetto paragonabile a quello dei sussidi. Un esempio rilevante dal profilo ambientale è costituito dalla limitazione della responsabilità secondo la legge del 18 marzo 1983<sup>82</sup> sulla responsabilità civile in materia nucleare. Nel 2008 il Parlamento ha approvato le Convenzioni internazionali di Parigi e Bruxelles sulla responsabilità civile nel campo dell'energia nucleare. Ciò ha comportato un aumento della copertura assicurativa obbligatoria da 1 a 1,8 miliardi di franchi per sito. Secondo la legge sulla responsabilità civile in materia nucleare, gli esercenti delle centrali nucleari hanno una responsabilità senza limitazioni, ovvero se la copertura assicurativa è insufficiente essi devono rispondere dei danni con il loro patrimonio. Poiché le centrali appartengono per lo più ai Cantoni, questi sarebbero responsabili. La limitazione della somma di copertura è quindi un sussidio indiretto che distorce la concorrenza. Dato che la valutazione dei possibili costi legati ai rischi è estremamente controversa, in alternativa si potrebbe introdurre una tassa d'incentivazione simile a quella sul CO<sub>2</sub> (ad es. una tassa sull'uranio). Nel 2011 il Consiglio federale ha deciso di abbandonare gradualmente l'energia nucleare. Il Parlamento ha confermato questa decisione. L'introduzione di una tassa d'incentivazione non è pertanto prevista.

### 5.3.3 Agricoltura e alimentazione

Gli incentivi negativi sul piano ecologico individuati a livello di sussidi riguardano esclusivamente il settore di compiti «Agricoltura e alimentazione». Da un lato esistono numerosi tipi di sussidi, dall'altro l'agricoltura riveste un'elevata importanza ambientale a causa del fabbisogno di terreno e dei flussi di sostanze che essa implica (concimi, impiego di prodotti chimici ecc.). Dalle indagini svolte sui sussidi in Germania emerge una situazione analoga<sup>83</sup>.

Secondo la definizione un sussidio presenta un incentivo negativo sul piano ecologico se si può affermare che – quale effetto secondario – favorisce un comportamento

<sup>81</sup> Ecoplan (2010): Behebung von Fehlanreizen im Bereich Biodiversität.

<sup>82</sup> RS 732.44

<sup>83</sup> Ufficio federale per l'ambiente della Germania (2010)

dannoso per l'ambiente. In ambito agricolo vi sono siffatti incentivi negativi se il sussidio crea incentivi per aumentare la produzione. Tuttavia, questo si verifica solo se ciò non è lo scopo che si prefigge il sussidio. Partendo da questo presupposto, i sussidi per l'agricoltura sono valutati come segue:

- dal 1° giugno 2007 il commercio di formaggio tra la Svizzera e l'UE è completamente liberalizzato. L'obiettivo del sussidio è di ridurre il costo del latte come materia prima per la produzione di formaggio, affinché questo settore possa rimanere competitivo utilizzando materie prime nazionali. I «*supplementi nel settore lattiero*» stimolano tuttavia la produzione di latte e provocano un aumento del numero di animali, con conseguente potenziale impatto ambientale, dovuto, tra l'altro, alla produzione e all'importazione di mangimi, all'uso di concimi aziendali e alla produzione di gas rilevante per il clima (soprattutto metano). In occasione dei dibattiti parlamentari relativi alla Politica agricola 2014–2017, i supplementi nel settore lattiero sono stati oggetto di ampie discussioni e il Parlamento ha scientemente accettato l'incentivo alla produzione lattiera che essi comportano;
- la maggior parte dei programmi (contributi di superficie e contributi di declività) finanziati con pagamenti diretti generali aumenta la produzione solo in modo indiretto ed è quindi meno preoccupante. Sono invece problematici i «*contributi per la detenzione di animali da reddito che consumano foraggio grezzo*» (contributi UBGFG) e i «*contributi per la detenzione di animali in condizioni difficili di produzione*» (contributi DACDP) che possono incentivare l'aumento del numero di animali oltre il potenziale. Il sussidio si prefigge di garantire le prestazioni polifunzionali dell'agricoltura che dal punto di vista ecologico non sono realizzate in maniera soddisfacente attraverso i contributi UBGFG e DACDP. Di conseguenza, il sussidio è classificato come incentivo negativo. Nell'ambito dell'evoluzione della Politica agricola 2014–2017 (PA 14–17) dal 1° gennaio 2014 saranno soppressi sia i contributi UBGFG sia i contributi DACDP.

Per gli altri sussidi non sono stati individuati incentivi negativi rilevanti (cfr. all. 2 per le motivazioni).

### **Panoramica degli incentivi negativi sul piano ecologico in materia di sussidi, in milioni di franchi**

Numero di credito	Sussidio	Settore di compiti	Importo 2012
A2310.0146	Supplementi nel settore lattiero	Agricoltura e alimentazione	298,0
A2310.0149 (parte)	Contributi per la detenzione di animali da reddito che consumano foraggio grezzo (contributi UBGFG)	Agricoltura e alimentazione	503,4
	Contributi per la detenzione di animali in condizioni difficili di produzione (contributi DACDP)		351,5

### *Digressione: evoluzione della Politica agricola 2014–2017*

Con l'evoluzione della politica agricola negli anni 2014–2017<sup>84</sup>, oltre a rafforzare la produzione agricola e migliorare il reddito degli agricoltori, il Consiglio federale intende aumentare ulteriormente le prestazioni ambientali. Dall'inizio degli anni Novanta la politica agricola è stata sviluppata in quattro fasi. Mediante la riduzione delle ingerenze sul mercato e l'aumento dei pagamenti diretti è stato possibile accrescere la competitività, la produttività e le prestazioni ecologiche ed etologiche (condizioni di detenzione degli animali da reddito) dell'agricoltura. Il Consiglio federale prevede un'ulteriore necessità di miglioramento anche nelle basi vitali naturali, nei terreni coltivati e nel benessere degli animali. Secondo i modelli di calcolo, con la Politica agricola 2014–2017 proposta dal Consiglio federale aumenteranno sia la produzione di alimenti sia le prestazioni ecologiche. L'evoluzione della politica agricola è stata approvata nella sessione primaverale del 2013<sup>85</sup> ed entrerà in vigore nel 2014.

Dalla valutazione della sostenibilità effettuata nell'ambito del messaggio emerge che con l'evoluzione della politica agricola si dovrebbero conseguire gradualmente obiettivi ecologici ambiziosi. L'elemento chiave risiede nell'ulteriore sviluppo del sistema dei pagamenti diretti, i quali, per coerenza, dovrebbero orientarsi agli obiettivi perseguiti in questo ambito. Con un importo superiore a 2 miliardi, essi rappresentano la forma più cospicua di sussidi con effetti potenzialmente dannosi per l'ambiente. Attraverso l'orientamento coerente di questi sussidi al conseguimento degli obiettivi prefissati nell'ambito della conservazione delle basi vitali naturali è per contro possibile ottenere un notevole potenziale positivo per l'ambiente. Il Consiglio federale presuppone che con gli effetti positivi derivanti dall'ulteriore sviluppo del sistema dei pagamenti diretti l'agricoltura possa avvicinarsi maggiormente al raggiungimento degli obiettivi ambientali<sup>86</sup>.

## **5.4 Misure esaminate**

### **5.4.1 Panoramica**

Per correggere determinati incentivi negativi sul piano ecologico sono state esaminate alcune misure concrete che corrispondono a un aumento dell'internalizzazione e contribuiscono quindi al fatto che i soggetti economici includano maggiormente nel calcolo decisionale anche i costi esterni delle loro decisioni individuali. Ciò consentirebbe di migliorare la trasparenza dei costi e di ridurre le esternalità ambientali.

Le misure scelte sono scaturite nelle diverse fasi di lavoro: innanzitutto è stato elaborato un elenco di potenziali incentivi negativi sul piano ecologico (cfr. all. 2). Gli incentivi negativi del sistema fiscale e di sussidiario così individuati (cfr. n. 5.2 e 5.3) possono essere attribuiti ai tre ambiti «utilizzo e deterioramento

<sup>84</sup> Consiglio federale (2012): messaggio del 1° feb. 2012 concernente l'evoluzione della politica agricola negli anni 2014–2017, FF **2012** 1757.

<sup>85</sup> FF **2013** 2143

<sup>86</sup> UFAM e UFAG (2008): Umweltziele Landwirtschaft.

del suolo», «consumo di energia e di materiali (materie prime comprese)» e «trasporti» (cfr. n. 4.2).

Le misure concernono esclusivamente gli ambiti «trasporti» e «consumo di energia». Come esposto nei capitoli precedenti, la correzione dei principali incentivi negativi è già oggetto di altri progetti o non può aver luogo a causa degli obblighi internazionali. Di conseguenza, il rimanente potenziale per migliorare la struttura ecologica degli incentivi nell'attuale sistema fiscale è esiguo e si limita ai trasporti.

## 5.4.2 TTPCP: estensione ai veicoli utilitari leggeri

### Incentivo negativo

La TTPCP internalizza in modo approssimativo i costi non coperti del traffico pesante (p. es. clima, danni alla salute e agli edifici causati da inquinanti atmosferici) per i veicoli con un peso superiore a 3,5 tonnellate. I trasporti di merci con veicoli di un peso inferiore a 3,5 tonnellate (autofurgoni e trattori a sella leggeri) sono esenti da questa tassa e, indirettamente, sono pertanto sussidiati perché non assumono i costi non coperti. I falsi segnali in materia di prezzo generano incentivi negativi nell'acquisto e nell'impiego di veicoli utilitari leggeri.

### Misura ipotizzabile

La TTPCP è estesa ai veicoli pesanti con un peso inferiore a 3,5 tonnellate. Questa misura creerebbe un incentivo ad acquistare veicoli a basso livello di emissioni e a ottimizzare la logistica (aumentare il carico, evitare corse a vuoto). Una simile estensione richiederebbe tuttavia l'istituzione di una pertinente base costituzionale.

### Valutazione della misura

La TTPCP è calcolata in base al peso totale e alla prestazione chilometrica. Secondo calcoli approssimativi, l'estensione della TTPCP agli autofurgoni genererebbe entrate supplementari di circa 270 milioni di franchi<sup>87</sup>. Queste entrate sarebbero comunque relativamente modeste rispetto a quelle degli autocarri (ca. 1,5 mio di fr.). Rimarrebbe sospesa la questione dello strumento di rilevamento della prestazione chilometrica per veicolo. L'installazione di un apparecchio di misurazione paragonabile a quello degli autocarri con un peso superiore a 3,5 tonnellate (tachimetro calibrato) comporterebbe spese sproporzionate, poiché il numero di veicoli in circolazione appartenenti a questa categoria è di circa 6 volte superiore<sup>88</sup>. In alternativa sarebbe possibile, dal punto di vista tecnico, effettuare il rilevamento mediante il sistema di posizionamento globale (GPS) o attraverso la rete mobile (GSM). Per entrambe le varianti devono tuttavia ancora essere chiarite alcune questioni giuridiche (applicabilità in giudizio) e tecniche (prevenzione contro le frodi). Problemi analoghi sussistono nel rilevamento di veicoli esteri<sup>89</sup>. Sorgono ulteriori costi in

<sup>87</sup> Stima: prestazione chilometrica complessiva per i veicoli utilitari leggeri [UFAM (2010): Luftschadstoff-Emissionen des Strassenverkehrs 1990–2035] × peso medio stimato × aliquota TTPCP calcolata (classe EURO 3)  
=>3,5 mia. km × 3 t × 0,26 cent./tkm = 273 mio. fr.

<sup>88</sup> Secondo l'UST, nel 2012 erano 310 668 i veicoli di trasporto leggeri immatricolati.

<sup>89</sup> Cfr. anche le spiegazioni relative al contrassegno elettronico in AFD (2011): Modifica della legge sul contrassegno stradale nel quadro dell'adeguamento del decreto federale concernente la rete delle strade nazionali.

seguito all'indennità per gli oneri d'esecuzione sostenuti dai Cantoni. Attualmente essi sono indennizzati con importi forfettari a seconda del numero di veicoli immatricolati<sup>90</sup>. In caso di estensione della TTPCP, gli autofurgoni non dovrebbero di conseguenza più versare alcuna tassa per l'utilizzazione delle strade nazionali, il che comporterebbe per il finanziamento speciale del traffico stradale una diminuzione delle entrate dell'ordine di decine di milioni. La diminuzione prevista della prestazione chilometrica dovrebbe inoltre risultare relativamente modesta<sup>91</sup>.

Sotto il profilo della politica ambientale l'estensione delle prescrizioni sulle emissioni di CO<sub>2</sub> e dell'etichetta Energia per i nuovi veicoli utilitari leggeri rappresenta verosimilmente un'alternativa più adeguata per rendere più efficace l'impiego di autofurgoni. Sulla base della Strategia energetica 2050, si sta valutando se la Svizzera debba introdurre una prescrizione analoga a quella dell'UE e se l'etichetta Energia debba essere estesa ai veicoli utilitari leggeri<sup>92</sup>.

### **5.4.3 TTPCP: estensione ai veicoli utilitari agricoli**

#### **Incentivo negativo**

A differenza del settore dei trasporti, l'agricoltura non deve assumersi i costi non coperti e beneficia pertanto di sussidi indiretti. Ne possono derivare incentivi negativi sul piano ecologico.

#### **Misura ipotizzabile**

L'esenzione dalla tassa per i veicoli agricoli immatricolati (art. 3 cpv. 1 lett. d OTTP) è soppressa.

#### **Valutazione della misura**

L'obiettivo della TTPCP consiste nel rincaro del trasporto di merci su strada e nel loro trasferimento su rotaia attraverso l'imputazione dei costi esterni (principio di causalità). L'esenzione dalla tassa concessa all'agricoltura comporta distorsioni ecologiche relativamente deboli, poiché i veicoli esclusi non costituiscono generalmente trasporti di merci e questi settori non possono essere toccati dal trasferimento al trasporto per ferrovia. Nel suo messaggio sulla TTPCP, il Consiglio federale si prefigge, oltre a coprire i costi delle infrastrutture, di aumentare l'imputazione dei costi esterni (fra cui rumore e spese di infortunio) al traffico stradale, il che sarebbe piuttosto un argomento a favore della soppressione dell'esenzione.

<sup>90</sup> Attualmente i Cantoni sono indennizzati nella misura di 130 fr. per veicolo per i primi mille veicoli e di 65 fr. per tutti gli altri.

<sup>91</sup> Tenendo conto degli effetti sulla domanda, Infrasa prevede un calo della prestazione chilometrica tra -0,7 % e -1,7 % (limite minimo, risp. limite massimo).

<sup>92</sup> Dal 2014 l'UE introduce delle prescrizioni sulle emissioni di CO<sub>2</sub> per i nuovi veicoli utilitari leggeri. Ciò significa che entro il 2017 i produttori devono ridurre in media a 175 g/km le emissioni di CO<sub>2</sub> dei nuovi veicoli utilitari leggeri.

## **5.4.4 Imposta sugli oli minerali e supplemento fiscale sugli oli minerali: soppressione della restituzione**

### **Incentivo negativo**

La restituzione dell'imposta e del supplemento fiscale sugli oli minerali alle imprese di trasporto concessionarie (ITC; art. 17 cpv. 3 LIOm) e ai settori agricoltura, silvicoltura, estrazione di pietra da taglio naturale e pesca professionale (art. 18 cpv. 2 LIOm) può indurre comportamenti indesiderati sotto il profilo della politica ambientale.

### **Misura ipotizzabile**

La restituzione dell'imposta e del supplemento fiscale sugli oli minerali viene soppressa.

### **Valutazione della misura**

L'imposta sugli oli minerali è un'imposta sul consumo interna dovuta incondizionatamente. In Svizzera, l'importazione, la fabbricazione e l'estrazione di olio minerale sono assoggettate all'imposta. L'imposta sugli oli minerali è imponibile ad aliquota intera anche per il carburante utilizzato per macchine da cantiere, macchine fisse con motore a benzina, veicoli adibiti alla preparazione di piste di neve, aeroplani leggeri per scopo sportivo o per uso privato, motoscafi e addirittura per i tosaerba. Lo scopo d'impiego di tali mezzi non ha alcun rapporto con l'utilizzo delle strade. Nel quadro del Programma di sgravio 2004, il Consiglio federale intendeva sopprimere la restituzione dell'imposta sugli oli minerali alle imprese di trasporto concessionarie, ai settori agricoltura, silvicoltura e pesca professionale. Il Parlamento ha respinto tale proposta<sup>93</sup>.

Un'eventuale soppressione della restituzione si giustificherebbe anche per le imprese di trasporto concessionarie. Il Consiglio federale ha individuato un potenziale di ottimizzazione nel traffico regionale viaggiatori. Le aziende e i privati interessati delle ITC sarebbero incentivati a impiegare i loro veicoli nel modo più efficiente possibile e adeguarne per quanto possibile le dimensioni alla domanda effettiva. In questo modo la posizione dei veicoli a propulsione elettrica, in particolare i filobus, migliorerebbe rispetto agli autobus con motori diesel. Questa misura avrebbe tuttavia un'incidenza anche sulla restituzione differenziata dell'imposta sugli oli minerali (senza supplemento) a favore degli autobus con motori diesel equipaggiati con filtri antiparticolato.

<sup>93</sup> Nel gruppo di Paesi «Friends of Fossil Fuel Subsidies Reform», dal 2010 la Svizzera si impegna a livello internazionale a favore della riforma, ovvero per la soppressione di sistemi di sussidiamento inutili degli agenti energetici fossili. Gli sforzi a favore della soppressione di siffatti sussidi rientrano inoltre nella collaborazione bilaterale e multilaterale allo sviluppo della Segreteria di Stato dell'economia (SECO). Nel 2011, l'importo dei sussidi in questo ambito era di circa 500 miliardi di dollari (stima dell'Agenzia internazionale dell'energia nucleare, AIEA). Gli incentivi negativi che ne derivano sul piano ecologico potrebbero causare gravi danni all'economia nazionale e alla politica ambientale.

## 5.4.5 **Traffico aereo internazionale: integrazione nel sistema di scambio di quote di emissione**

### **Incentivo negativo**

La Convenzione di Chicago, quale accordo internazionale sull'imposizione del traffico aereo, stabilisce che il carburante per il traffico aereo internazionale deve essere esente dall'imposta. Diversamente dai voli nazionali svizzeri, il traffico aereo internazionale è quindi esente dall'imposta sugli oli minerali secondo l'articolo 17 LIOM<sup>94</sup>. Pertanto viene a mancare uno strumento per internalizzare i costi ambientali esterni che sorgono in caso di voli transfrontalieri. Rispetto ad altri mezzi di trasporto, l'esenzione dall'imposta ambientale comporta una riduzione dei costi legati alla mobilità del traffico aereo. Oltre alla tendenza in aumento della mobilità, in questo modo viene incrementata anche l'importanza del traffico aereo all'interno del traffico combinato, che grava ulteriormente l'ambiente.

### **Misure ipotizzabili**

Sia la Svizzera sia l'UE gestiscono un sistema di scambio di quote di emissione. Nel quadro di questi sistemi le imprese interessate sono obbligate a essere titolari di un diritto di emissione per ogni tonnellata di CO<sub>2</sub> emessa. In Svizzera, la navigazione aerea non è ancora interessata da questo sistema. Tuttavia, come illustrato nel messaggio concernente la politica climatica della Svizzera dopo il 2012, il Consiglio federale intende includere il traffico aereo nel sistema di scambio di quote di emissione nazionale quale misura per attenuare l'impatto ambientale e conciliare il sistema nazionale e quello europeo. Nel 2011, la Svizzera e l'UE hanno avviato trattative intese a unificare i due sistemi. La regolamentazione dettagliata e l'entrata in vigore dipenderanno dall'esito delle trattative in corso con l'UE, nonché dalle discussioni avviate nel quadro dell'Organizzazione dell'Aviazione civile internazionale (OACI) sull'introduzione di una misura generale nel traffico aereo. Attualmente, il sistema commerciale per i voli provenienti dall'UE e a destinazione dell'UE è sospeso fino alla prossima conferenza dell'OACI nel 2013.

Se l'unificazione auspicata non dovesse essere realizzata, il Consiglio federale esaminerà, come esposto nel messaggio concernente la modifica della legge sul CO<sub>2</sub>, misure equivalenti al fine di ottenere un effetto simile a quello auspicato con l'integrazione nel sistema di scambio di quote di emissione. Tra queste rientra anche un'eventuale tassa commisurata alle emissioni.

### **Valutazione delle misure**

Attualmente la priorità è posta sull'integrazione della navigazione aerea nel sistema di scambio di quote di emissione. Se questa integrazione non potesse essere realizzata o fosse rallentata, il Consiglio federale esaminerà l'eventualità di introdurre una tassa sulle emissioni. In entrambi i casi terrà conto delle discussioni in corso nel quadro dell'OACI sull'introduzione di una misura generale. Entrambe le misure contribuirebbero alla trasparenza dei costi e all'attuazione al principio di causalità.

<sup>94</sup> Tre Cantoni prevedono però tasse ambientali speciali. ZH e GE riscuotono una tassa sulle emissioni di ossidi d'azoto al momento dell'atterraggio di aerei (nel Cantone di GE questa tassa include inoltre la circolazione a terra e il decollo fino all'altezza di 3000 piedi). I Cantoni ZH, TI e GE riscuotono inoltre tasse passeggeri e di atterraggio commisurate al rumore.

## 6

## Sintesi degli incentivi negativi e misure ipotizzabili

Incentivo negativo	Descrizione	Ambito d'intervento	Eliminazione/Misura	Attuazione	
1	Deduzione delle spese di trasporto in sede di IFD per lavoratori dipendenti	Agevolazione fiscale per lunghi tragitti dal domicilio al luogo di lavoro (ca. 500 mio. fr.)	Trasporti/consumo di energia	Limitazione della deduzione delle spese di trasporto (a 3000 fr.)	Prevista; parte integrante del progetto «finanziamento e ampliamento dell'infrastruttura ferroviaria» (FAIF)
2	Determinazione del valore locativo troppo bassa in sede di IFD	Agevolazione fiscale della proprietà abitativa (ca. 235 mio. fr.)	Utilizzazione del suolo	Cambiamento di sistema dell'imposizione della proprietà abitativa (nessuna imposizione del valore locativo e nessuna possibilità di deduzione)	Prevista ma non prioritaria, perché respinta a più riprese (tra cui il controprogetto all'iniziativa «Sicurezza dell'alloggio per i pensionati»)
3	Esclusione dall'IVA di pigioni e valore locativo	Agevolazione fiscale dell'alloggio (ca. 2 mia. fr.)	Utilizzazione del suolo	Assoggettamento delle pigioni e del valore locativo all'IVA	Non prevista; non è parte integrante del nuovo disegno LIVA («rinvio del progetto»)
4	Destinazione vincolata dell'imposta sugli oli minerali	Agevolazione per spese a destinazione vincolata (quando uscite < entrate)	Trasporti/consumo di energia	Soppressione della destinazione vincolata (finanziamento speciale del traffico stradale)	Non prevista; nessuna riserva nel finanziamento speciale in un prossimo futuro
5	Esenzione dall'imposta sugli oli minerali del traffico aereo internazionale	Agevolazione fiscale (ca. 1,3 mia. fr.)	Trasporti/consumo di energia	Integrazione del traffico aereo internazionale nel sistema di scambio delle quote di emissione di CO <sub>2</sub>	Prevista; negoziati in corso con l'UE
6	Restituzione dell'imposta sugli oli minerali e del supplemento fiscale sugli oli minerali	Agevolazione fiscale per determinati tipi di consumo (ca. 135 mio. fr.)	Trasporti/consumo di energia	Soppressione della restituzione	Non prioritaria, ridotto potenziale di ottimizzazione ecologica (restituzione all'agricoltura e alla silvicoltura in funzione del consumo secondo norma)
7	Esenzione dei veicoli agricoli dalla TTPCP	Agevolazione fiscale	Trasporti/consumo di energia	Estensione della TTPCP ai veicoli agricoli	Non prevista; ridotto potenziale di ottimizzazione ecologica
8	Non assoggettamento alla TTPCP dei veicoli utilitari leggeri	Agevolazione per i veicoli utilitari leggeri (ca. 236 mio. fr.)	Trasporti/consumo di energia	Estensione della TTPCP ai veicoli utilitari leggeri	Non prevista; rilevamento dispendioso (rapporto costi/benefici negativo)

Incentivo negativo	Descrizione	Ambito d'intervento	Eliminazione/Misura	Attuazione	
9	Supplementi nel settore lattiero	Sussidio per la produzione lattiera (2012: 298 mio. fr.)	Deterioramento del suolo/Emissioni di metano	Impostazione più ecologica del sussidio	Attuazione possibile a partire dal 2018 nel quadro della politica agricola
10	Contributi UBGFG, DACDP	Sussidio per la detenzione di animali (2012: 503 mio. fr.)	Deterioramento del suolo/Emissioni di metano	Soppressione	Attuazione a partire dal 2014; decisa secondo la Politica agricola 2014-2017

## Elenco delle fonti

- ARE: Abitazioni secondarie, documentazione online  
[www.are.admin.ch/themen/raumplanung/00236/04094/index.html?lang=it](http://www.are.admin.ch/themen/raumplanung/00236/04094/index.html?lang=it)
- ARE: Costi dei trasporti, documentazione online  
[www.are.admin.ch/themen/verkehr/00252/00472/index.html?lang=it](http://www.are.admin.ch/themen/verkehr/00252/00472/index.html?lang=it)
- UFAM e UFAG (2008): Umweltziele Landwirtschaft. Hergeleitet aus bestehenden rechtlichen Grundlagen, Umwelt-Wissen n. 0820. Ufficio federale dell'ambiente (UFAM), Berna
- UFAM (2010): Luftschadstoffemissionen des Strassenverkehrs 1990–2035. Aktualisierung 2010. Ufficio federale dell'ambiente (UFAM), Berna, Umwelt-Wissen n. 1021
- UFAM e UST (2011): Ambiente Svizzera 2011, Berna/Neuchâtel
- UFAM (2012): Prima panoramica nazionale dei siti inquinati da rifiuti, comunicato stampa del 1° novembre 2012  
[www.bafu.admin.ch/dokumentation/medieninformation/00962/index.html?lang=it&msg-id=46545](http://www.bafu.admin.ch/dokumentation/medieninformation/00962/index.html?lang=it&msg-id=46545)
- UFAM: La politica climatica della Svizzera dopo il 2013, documentazione online  
[www.bafu.admin.ch/klima/12325/index.html?lang=it](http://www.bafu.admin.ch/klima/12325/index.html?lang=it)
- UFAM (2012): Strategia Biodiversità Svizzera, 25 aprile 2012  
[www.bafu.admin.ch/publikationen/publikation/01660/index.html?lang=it](http://www.bafu.admin.ch/publikationen/publikation/01660/index.html?lang=it)
- UFAM (2012): Strategia Biodiversità Svizzera: avvio del piano d'azione con le cerchie interessate, comunicato stampa dell'8 novembre 2012  
[www.bafu.admin.ch/dokumentation/medieninformation/00962/index.html?lang=it&msg-id=46636](http://www.bafu.admin.ch/dokumentation/medieninformation/00962/index.html?lang=it&msg-id=46636)
- UFAM (2013): Grüne Wirtschaft: Berichterstattung und Aktionsplan, rapporto dell'8 marzo 2013 destinato al Consiglio federale  
[www.news.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/29912.pdf](http://www.news.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/29912.pdf)
- UFAM: Entrata in vigore il 1° gennaio 2013 della modifica della legge sul CO<sub>2</sub>, documentazione online  
[www.bafu.admin.ch/klima/12325/12329/index.html?lang=it](http://www.bafu.admin.ch/klima/12325/12329/index.html?lang=it)
- UFE (2011): Consumo globale di energia più elevato che mai nel 2010, comunicato stampa del 28 giugno 2011  
URL: [www.admin.ch/aktuell/00089/index.html?lang=it&msg-id=39869](http://www.admin.ch/aktuell/00089/index.html?lang=it&msg-id=39869)
- UST: Anzahl und Grösse der Haushalte, Umweltindikatoren system BFS  
[www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/02/06/ind13.indicator.130302.1370.html](http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/02/06/ind13.indicator.130302.1370.html)
- UST: Umweltbezogene Abgaben, Umweltgesamtrechnung BFS  
[www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/02/05.html](http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/02/05.html)
- UST: Natürliche Ressourcen – Ökologischer Fussabdruck, Monet  
[www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/21/02/ind32.indicator.71607.3212.html](http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/21/02/ind32.indicator.71607.3212.html)

- B,S,S. Volkswirtschaftliche Beratung (2012): Abgaben für eine ökologische und haushälterische Flächennutzung, studio commissionato dall'UFAM, Basilea
- Consiglio federale (2012): Messaggio del 18 gennaio 2012 concernente l'iniziativa popolare «Per i trasporti pubblici» e il controprogetto diretto (Decreto federale concernente il finanziamento e l'ampliamento dell'infrastruttura ferroviaria, FAIF), FF 2012 1283
- Consiglio federale (2013): Economia verde: Ruolo dello Stato in relazione a un utilizzo efficiente delle basi naturali della vita. Rapporto in adempimento del postulato Bourgeois 10.3373 del 3 gennaio 2010
- Consiglio federale (2012): Messaggio del 1° febbraio 2012 concernente l'evoluzione della politica agricola negli anni 2014–2017 (Politica agricola 2014–2017), FF 2012 1757
- Consiglio federale (2013): Messaggio del 30 gennaio 2013 aggiuntivo al messaggio concernente la semplificazione dell'imposta sul valore aggiunto (modello a due aliquote), FF 2013 1307
- Consiglio federale (2013): Messaggio del 27 marzo 2013 concernente il consuntivo della Confederazione Svizzera per il 2012  
[www.efv.admin.ch/i/dokumentation/finanzberichterstattung/staatsrechnungen.php](http://www.efv.admin.ch/i/dokumentation/finanzberichterstattung/staatsrechnungen.php)
- Consiglio federale (2008): Strategia per uno sviluppo sostenibile: Linee guida e piano d'azione 2008–2011  
[www.are.admin.ch/dokumentation/publikationen/00014/index.html?lang=it](http://www.are.admin.ch/dokumentation/publikationen/00014/index.html?lang=it)
- Accordo di Copenhagen (2009): Documento finale della Conferenza delle Nazioni Unite sul clima a Copenhagen elaborato il 18 dicembre 2009, di cui i partecipanti hanno preso atto [unfccc.int/home/items/5262.php](http://unfccc.int/home/items/5262.php)
- Ecoplan (2010): Behebung von Fehlanreizen im Bereich Biodiversität. Analyse der wichtigsten biodiversitätsschädlichen Subventionen, Berna
- DFE (2012): Strategia energetica 2050 e riforma fiscale ecologica - Il Consiglio federale apre la consultazione sulla Strategia energetica 2050, comunicato stampa del 28 settembre 2012  
[www.efd.admin.ch/00468/index.html?lang=it&msg-id=46133](http://www.efd.admin.ch/00468/index.html?lang=it&msg-id=46133)
- Ernst Basler & Partner ed Ecoplan (2013): Fehlanreize im Mobilitätsbereich aus Sicht des Energieverbrauchs, studio commissionato dall'Ufficio federale dell'energia (UFE), Zollikon e Berna (in elaborazione)
- AFC (2010): Welche Steuervergünstigungen gibt es beim Bund? Studio dell'Amministrazione federale delle contribuzioni, Berna
- AFD (2011): Modifica della legge sul contrassegno stradale nel quadro dell'adeguamento del decreto federale concernente la rete delle strade nazionali, Rapporto esplicativo per la consultazione supplementare, Berna
- Commissione europea (2012): Life cycle indicators for waste management, Joint Research Centre, Institute for Environment and Sustainability, Lussemburgo
- Jungbluth N., Nathani C., Stucki M., Leuenberger M. (2011): Gesamt-Umweltbelastung durch Konsum und Produktion der Schweiz, Ufficio federale dell'ambiente, Berna, Umwelt-Wissen n. 1111

Lachat et al. (2010): Der Wandel der Biodiversität in der Schweiz seit 1900, Hauptverlag, Berna

OCSE (2007): Rapporti dell'OCSE sulle performance ambientali, Svizzera, Ufficio federale dell'ambiente (UFAM) (ed.), Berna, (versione originale: OECD Environmental Performance Reviews, Switzerland)

OCSE (2011): Towards Green Growth  
[www.oecd.org/greengrowth](http://www.oecd.org/greengrowth)

OCSE (2012): The Tax Treatment of Company Cars and Commuting Expenses, Joint Meeting of Tax and Environment Experts [COM/ENV/EPOC/CTPA/CFA(2012)16], Parigi

Ott W., Baur M., Iten R., Vettori A. (2005): Konsequente Umsetzung des Verursacherprinzips, Umwelt-Materialien n. 201, Ufficio federale dell'Ufficio federale dell'ambiente, delle foreste e del paesaggio, Berna

Panayotou T. (UNEP 1998): Instruments of Chance, Motivating and Financing Sustainable Development, Earthscan Publications Ltd., Londra

Umweltbundesamt Deutschland (2008): Umweltschädliche Subventionen in Deutschland, Dessau-Rosslau

Umweltbundesamt Deutschland (2010): Umweltschädliche Subventionen in Deutschland. Aktualisierung für das Jahr 2010, Dessau-Rosslau

Valsecchi C., ten Brink P., Bassi S., Withana S. et al. (2009): Environmentally Harmful Subsidies (EHS): Identification and Assessment. Rapporto finale per la DG Ambiente della Commissione europea, Londra e Bruxelles

## Interventi in materia di introiti nel settore della politica climatica ed energetica

Dall'inizio del millennio il numero degli interventi parlamentari in materia di politica climatica ed energetica è costantemente aumentato. Dal 2008 l'Amministrazione federale delle finanze (AFF) gestisce una banca dati in cui figurano gli interventi che possono avere ripercussioni sulle entrate della Confederazione. La banca dati include attualmente 51 interventi parlamentari e 4 iniziative cantonali (stato: 18.04.2013). Oltre la metà di questi interventi è già stata respinta, ritirata o tolta dal ruolo. Le tematiche concernono maggiormente l'imposta sugli oli minerali o la tassa sul CO<sub>2</sub>. Gli interventi adottati o in corso di trattazione offrono un quadro differenziato: i temi «biocarburanti» e «misure in campo energetico concernenti il settore degli edifici» occupano un posto preponderante.

### Affari ancora da trattare nella Camera

N. affare	Titolo	Stato
08.331 Iniziativa cantonale	Cantone di Argovia: Promozione del risanamento energetico di edifici più datati creando incentivi fiscali.	non ancora trattata
09.304 Iniziativa cantonale	Cantone del Grigioni: Promozione del risanamento energetico	non ancora trattata
09.3142 Mozione	Gruppo liberale radicale: Rafforzare la proprietà, risparmiare energia, diminuire il valore locativo	07.03.2011 CN adozione
09.3354 Mozione	CET-N: Incentivi per risanamenti energetici sostanziali di immobili privati	11.06.2009 CN adozione
11.3441 Postulato	Eliminare gli ostacoli amministrativi e fiscali al momento dell'importazione di biogas	non ancora trattata
11.4198 Mozione	Sopprimiamo le barriere all'importazione di biogas!	non ancora trattata
12.3610 Mozione	Promuovere il trasporto con i pullman grazie all'abolizione o alla riduzione dell'imposta sugli oli minerali	non ancora trattata
12.4203 Mozione	Esenzione parziale dall'imposta sugli oli minerali per i carburanti impiegati per veicoli adibiti alla preparazione di piste	non ancora trattata
12.4246 Mozione	Esenzione parziale dall'imposta sugli oli minerali per i carburanti impiegati per veicoli adibiti alla preparazione di piste	non ancora trattata
13.3119 Mozione	Parità di trattamento fiscale tra investimenti destinati al risparmio energetico in edifici esistenti e in nuove costruzioni sostitutive	non ancora trattata

## Affari già trattati nella Camera: accettati / attuati

N. affare	Titolo	Stato
04.457 Iv. pa.	Müller Philipp: Limitazione della «prassi Dumont»	RU 2009 1515
05.3703 Postulato	Heim Bea: Promovimento di veicoli a basso consumo	21.03.2007 CN accettazione
06.3474 Postulato	Stählin Philipp: Produzione di bioetanolo in Svizzera	20.03.2007 CS accettazione
07.3004 Mozione	CAPTE-N: Emissioni delle autovetture nuove immatricolate in Svizzera	21.03.2007 CN accettazione 04.10.2007 CS accettazione
07.3031 Mozione	Gruppo popolare-democratico: Incentivi fiscali per misure di risanamento ad alta efficienza energetica	10.06.2008 CS accettata con una modifica 11.06.2009 CN adesione
07.3061 Postulato	Gruppo socialista: Regime fiscale speciale per il trasporto aereo	05.10.2007 CN accettazione
07.3091 Postulato	Büttiker Rolf: Trasparenza in materia di biocarburanti	18.06.2007 CS accettazione
07.3583 Postulato	Gruppo liberale-radical: Riduzione delle emissioni di CO <sub>2</sub> : imporre il consumo anziché i veicoli	30.04.2009 CN accettazione
08.3270 Postulato	Crisi alimentare, penuria di materie prime e risorse	18.09.2008 CS accettazione
09.3014 Mozione	CET-S: Maggiore effettività ed efficienza nelle deduzioni fiscali a titolo di risanamento energetico degli edifici	19.03.2009 CS accettazione 11.06.2009 CN accettazione
09.3060 Mozione	Bourgeois Jacques: Strategia biomassa	14.03.2011 CN accettazione 29.09.2011 CS accettazione
09.3456 Mozione	Laurent Favre: Defiscalizzare le entrate della RIC per il consumo privato di energia elettrica	13.04.2011 CN accettazione 29.09.2011 CS accettata con una modifica 21.12.2011 CN accettazione
09.3611 Postulato	Bourgeois Jacques: Ridurre le emissioni di CO <sub>2</sub> includendo i biocarburanti tra i carburanti	11.04.2011 CN accettazione
09.499 Iv. pa.	Agrocarburanti. Tenere conto degli effetti indiretti	29.01.2010 CAPTE-CS accettazione
10.3349 Postulato	Biocarburanti. Applicazione di criteri di sostenibilità a livello internazionale	02.06.2010 CS accettazione
13.3004 Postulato	Mercato internazionale del biogas utilizzato come combustibile	04.03.2013 CN accettazione

## Panoramica degli incentivi negativi esaminati e misure ipotizzabili

### Imposte e agevolazioni fiscali

N. Settore	Possibile incentivo negativo	Misure ipotizzabili e valutazione
<p>1 <b>IFD: deduzione delle spese di trasporto</b>            Ai fini dell'imposta federale diretta (e delle imposte cantonali sul reddito) possono essere dedotte le spese di trasporto dal domicilio al luogo di lavoro in quanto parte delle spese professionali.            Si veda numero 5.2.1</p>	<p>Si riducono le spese per i pendolari su lunghe distanze, cosa che dal punto di vista ecologico rappresenta un <i>incentivo negativo</i>. La separazione tra luogo di domicilio e luogo di lavoro diventa così più interessante, ma tendenzialmente provoca una maggiore frammentazione degli insediamenti, un aumento del traffico e quindi del consumo di energia<sup>95</sup>. Oltre al crescente utilizzo di superfici, vi è un ulteriore sovraccarico delle infrastrutture di trasporto (ferrovia e strade) e delle emissioni dannose per il clima.</p>	<p><b>Limitazione della deduzione delle spese di trasporto per lavoratori dipendenti a 3000 CHF</b>            La misura è parte del controprogetto diretto all'iniziativa popolare «Per i trasporti pubblici» dell'Associazione traffico e ambiente (cfr. n. 2). La votazione popolare si terrà verosimilmente nella prima metà del 2014.</p>
<p>2 <b>IFD: valore locativo troppo basso</b>            Si veda numero 5.2.1</p>	<p>La promozione della proprietà abitativa tramite fissazioni generose dei valori locativi aumenta tendenzialmente la domanda di superficie abitativa, la quale determina una frammentazione degli insediamenti e un maggiore fabbisogno di mobilità, per cui costituisce un <i>incentivo negativo</i>.</p>	<p><b>Cambiamento di sistema nell'imposizione del valore locativo</b></p>

<sup>95</sup> OCSE (2012): The Tax Treatment of Company Cars and Commuting Expenses

N.	Settore	Possibile incentivo negativo	Misure ipotizzabili e valutazione
3	<p><b>IFD: uso privato del veicolo di servizio</b></p> <p>Dall'anno fiscale 2007 le prestazioni salariali accessorie devono essere dichiarate nel certificato di salario e quindi essere tassate. In questo contesto viene esaminata una «quota privata automobile di servizio» quale prestazione salariale accessoria.</p> <p>In caso di uso privato del veicolo di servizio, ogni mese deve essere dichiarato lo 0,8 per cento del prezzo di acquisto quale quota privata. Esiste anche la possibilità di un rilevamento effettivo della quota privata tramite un libro di bordo (n. chilometri x 70 cts.).</p>	<p>Vi è un incentivo negativo se il computo forfettario – e quindi indipendente dalla prestazione chilometrica – è inferiore alla quota effettiva dell'uso privato.</p> <p>Dai risultati è emerso che la quota privata attualmente in vigore non è fissata a un livello troppo basso, per cui non si tratta di un <i>incentivo negativo</i>.</p>	–
4	<p><b>IVA: esclusione delle pigioni e del valore locativo</b></p> <p>Si veda numero 5.2.2</p>	<p>L'agevolazione fiscale della proprietà rispetto ad altri consumi aumenta tendenzialmente la domanda di superficie abitativa, che determina una frammentazione degli insediamenti e un maggior fabbisogno di mobilità (<i>incentivo negativo</i>).</p>	<p><b>Assoggettamento delle pigioni e del valore locativo all'imposta sul valore aggiunto</b></p>
5	<p><b>Imposta sugli oli minerali e supplemento fiscale sugli oli minerali: restituzioni</b></p> <p>Si veda numero 5.2.3</p>	<p>Le restituzioni alle imprese di trasporto concessionarie (ITC), ai silvicoltori, alle imprese d'estrazione della pietra da taglio naturale e ai pescatori professionali avvengono in base alla quantità consumata. Questa pratica riduce i costi per litro consumato (costi marginali) e di fatto costituisce un <i>incentivo negativo</i> poiché induce a consumare maggiormente. Nell'agricoltura la restituzione è calcolata in base al consumo secondo norma in funzione della superficie coltivabile o del numero di animali, mentre nella silvicoltura in base al volume di legno abbattuto, approntato o trasportato oppure per ettaro di bosco. Questo sistema riduce i costi di produzione medi (non i costi marginali), attenuando in tal modo l'incentivo negativo.</p>	<p><b>Soppressione delle restituzioni</b></p> <p>Si veda numero 5.4.3</p>

N.	Settore	Possibile incentivo negativo	Misure ipotizzabili e valutazione
6	<b>Imposta sugli oli minerali: esenzione per il traffico aereo internazionale</b> Quale accordo internazionale sull'imposizione del traffico aereo, la Convenzione di Chicago stabilisce che nel traffico aereo internazionale il carburante deve essere esente dall'imposta. In Svizzera i voli nazionali sono tuttavia assoggettati all'imposta sugli oli minerali.	Sussiste un incentivo negativo sul piano ecologico per il fatto che lo stesso carburante viene tassato diversamente per voli nazionali e internazionali o per il traffico aereo e terrestre. I costi legati alla mobilità del traffico aereo transfrontaliero vengono in tal modo ridotti e, ceteris paribus, la domanda aumenta. Oltre alla tendenza a una maggiore mobilità, in questo modo viene incrementata anche l'importanza del traffico aereo internazionale all'interno del traffico combinato, che grava ulteriormente l'ambiente ( <i>incentivo negativo</i> ).	<b>Abrogazione dell'esenzione</b> A causa di accordi internazionali non è possibile abrogare l'esenzione dall'imposta. Quale misura per limitare l'effetto del traffico aereo sul clima il Consiglio federale prevede, conformemente al messaggio concernente la politica climatica della Svizzera dopo il 2012 e alla risposta al postulato Lachenmeier 10.4006, la rapida integrazione del traffico aereo nel sistema di scambio di quote di emissioni (cfr. n. 5.4.4).
7	<b>TTPCP: esenzione per i veicoli agricoli immatricolati</b> Si veda numero 5.2.4	A causa dell'esenzione dalla tassa vi è un sussidio indiretto, dato che l'agricoltura, diversamente dal traffico pesante, non deve assumersi i costi non coperti ( <i>incentivo negativo</i> ).	<b>Estensione ai veicoli utilitari agricoli</b> Valutazione: si veda numero 5.4.2
8	<b>TTPCP: non assoggettamento dei veicoli di trasporto con un peso complessivo fino a 3,5 tonnellate</b> Si veda numero 5.2.4	L'esenzione dalla TTPCP determina un sussidio indiretto degli autoveicoli leggeri adibiti al trasporto di merci dato che essi, diversamente dal traffico pesante, non devono assumersi i costi non coperti ( <i>incentivo negativo</i> ).	<b>Estensione della TTPCP agli autoveicoli, ossia a veicoli di trasporto con un peso complessivo fino a 3,5 tonnellate</b> Valutazione: si veda numero 5.4.1
9	<b>Tassa per l'utilizzazione delle strade nazionali: esenzione per veicoli militari, di polizia, dei vigili del fuoco e altri</b>	L'esenzione dalla tassa determina una diminuzione dei costi medi, ma non dovrebbe far aumentare il numero di chilometri percorsi nelle categorie corrispondenti. Per questo motivo non vi è <i>incentivo negativo</i> .	-
10	<b>Imposta sugli autoveicoli: esenzione per autoveicoli elettrici e per gli invalidi</b>	L'esenzione determina una diminuzione dei costi d'acquisto per le relative categorie, ma non dovrebbe far aumentare il numero di chilometri percorsi. Per questo motivo non vi è <i>incentivo negativo</i> .	-

## Sussidi

N.	Settore	Possibile incentivo negativo	Misure ipotizzabili e valutazione
11	<b>Allevamento di animali</b>	<p>Il sussidio si traduce in un maggior numero di animali non da reddito (soprattutto per la conservazione sul posto di vecchie razze), che producono ulteriore gas rilevante per il clima (ad es. metano). Tuttavia, visto il basso numero di animali di questo tipo, gli effetti dovrebbero essere trascurabili.</p> <p>Lo scopo del sussidio è promuovere e conservare la produzione vegetale e animale indigena. I conseguenti effetti negativi vengono presi scientemente in considerazione e quindi non costituiscono un <i>incentivo negativo</i>.</p>	-
12	<b>Promozione dello smercio</b>	<p>La promozione dello smercio conduce di principio a una sovrapproduzione e a prezzi inferiori all'equilibrio del mercato. Dato che sono promossi prodotti nazionali che, a seconda delle circostanze, sostituiscono in parte i prodotti importati, complessivamente l'impronta ecologica dovrebbe essere migliore che in assenza di promozione dello smercio. Ciò dipende però fortemente dal prodotto (Paese d'origine dei sostituti importati, loro forma di produzione e abitudini dei consumatori).</p> <p>Lo scopo del sussidio è però la creazione di valore aggiunto sul mercato e pertanto non vi è <i>incentivo negativo</i>.</p>	-

N.	Settore	Possibile incentivo negativo	Misure ipotizzabili e valutazione
13	<b>Supplementi nel settore lattiero</b> Si veda numero 5.3.2	Dal 1° giugno 2007 il commercio di formaggio con l'UE è completamente liberalizzato. L'obiettivo del sussidio è di ridurre il costo del latte come materia prima per la produzione di formaggio, affinché questo settore possa rimanere competitivo utilizzando materie prime nazionali. Il sussidio promuove però la produzione di latte e provoca quindi un aumento del numero di animali che necessitano di mangime (anche importato) e che producono gas rilevante per il clima (soprattutto metano). Pertanto sussiste un <i>incentivo negativo</i> .	<b>Impostazione più ecologica del sussidio</b> In occasione dei dibattiti parlamentari relativi alla Politica agricola 2014–2017, i supplementi nel settore lattiero sono stati ampiamente discussi e il Parlamento ha scientemente accettato il relativo incentivo alla produzione di latte. Anche con l'ulteriore sviluppo della politica agricola nel 2017 permarranno lacune negli obiettivi ecologici per l'agricoltura derivanti dal diritto vigente (UFAM e UFAG, 2008).
14	<b>Aiuti produzione animale</b>	<p><b>Bestiame da macello e carne:</b></p> <p>Questi aiuti promuovono indirettamente la produzione di carne. Ciò comporta un aumento del numero di animali. Senza sussidiamento, a parità di consumo e con una produzione nazionale inferiore risulterebbero maggiori importazioni (spostamento delle emissioni all'estero), dato che il grado di autoapprovvigionamento è inferiore al 100 per cento.</p> <p><b>Uova indigene:</b></p> <p>Si veda più sopra (grado di autoapprovvigionamento per le uova: circa 50 %).</p> <p><b>Lana di pecora:</b></p> <p>Il numero di pecore tenute in Svizzera cresce (come pure le emissioni di metano). A causa della domanda contenuta, difficilmente una soppressione del sussidio provocherebbe una maggiore importazione di lana di pecora (ev. però di carne di pecora).</p> <p>Lo scopo di questi sussidi è mantenere la produzione animale nazionale. Per questo motivo non vi è un <i>incentivo negativo</i>.</p>	—

N.	Settore	Possibile incentivo negativo	Misure ipotizzabili e valutazione
15	<b>Aiuti produzione vegetale</b>	<p><b>Barbabietole da zucchero:</b>            Il sussidio aumenta la produzione e comporta quindi un maggiore impatto sull'ambiente. Senza sussidiamento, tuttavia, si importerebbe più zucchero (grado di autoapprovvigionamento attuale circa 100 %).</p> <p><b>Trasformazione di semi oleosi:</b>            Questo aiuto promuove la produzione nazionale. Una minore produzione sarebbe probabilmente compensata da olio vegetale importato.</p> <p><b>Valorizzazione della frutta:</b>            La produzione di frutta pare meno problematica dal punto di vista ecologico. La frutta da sidro proviene da alberi ad alto fusto (che promuovono la biodiversità). L'importazione di succo di mele sarebbe ecologicamente più problematico.</p> <p>Lo scopo dei sussidi (mantenere la produzione vegetale nazionale) viene in tal modo raggiunto. Pertanto non vi è <i>incentivo negativo</i>.</p>	-

N.	Settore	Possibile incentivo negativo	Misure ipotizzabili e valutazione
16	<b>Contributi UBGFG e DACDP (parte dei pagamenti diretti generali)</b> Si veda numero 5.3.2	<p>I pagamenti diretti indennizzano prestazioni polifunzionali. La maggior parte dei programmi (contributi di superficie e di declività) promuove la produzione solo in modo indiretto ed è quindi meno preoccupante. Sono invece problematici i contributi UBGFG (detenzione di animali da reddito che consumano foraggio grezzo) e i contributi DACDP (detenzione di animali in condizioni difficili di produzione), che incentivano ad aumentare il numero di animali.</p> <p>Lo scopo del sussidio è garantire le prestazioni polifunzionali dell'agricoltura che dal punto di vista ecologico non sono realizzate in maniera soddisfacente attraverso i contributi UBGFG. Di conseguenza, i contributi per gli animali sono classificati come <i>incentivo negativo</i>.</p>	<b>Soppressione dei contributi UBGFG e DACDP</b> Nel quadro dell'ulteriore sviluppo della politica agricola nel 2014-2017 i contributi UBGFG e DACDP sono stati soppressi (decisione delle Camere federali nella sessione primaverile del 2013).
17	<b>Contributi d'estivazione ed etologici (parte dei pagamenti diretti ecologici)</b>	<p><b>Contributi d'estivazione:</b></p> <p>Questi contributi favoriscono la conservazione del carico di animali nella regione di estivazione al fine di contrastare la crescita del bosco (rimboschimento), che è auspicabile sotto il profilo ecologico.</p> <p><b>Contributi etologici:</b></p> <p>Le esigenze supplementari per URA/SSRA riducono tendenzialmente il numero di animali per superficie o esercizio, correggendo in tal modo il possibile incentivo negativo ad aumentare il numero di animali.</p> <p>Lo scopo di questi sussidi è la promozione di forme di produzione particolarmente rispettose della natura e dell'ambiente nonché degli animali. Pertanto non vi è <i>incentivo negativo</i>.</p>	-

N.	Settore	Possibile incentivo negativo	Misure ipotizzabili e valutazione
18	<p><b>Contributi all'esportazione per prodotti agricoli trasformati</b></p> <p>I contributi all'esportazione compensano i prezzi più elevati in Svizzera rispetto all'estero di determinati prodotti agricoli di base (latte, latte in polvere, burro e farina di frumento).</p>	<p>Se sul territorio doganale non sono disponibili i prodotti di base o se la differenza dei prezzi delle materie prime non è compensata, per legge i produttori di derrate alimentari hanno diritto alla franchigia doganale o alla riduzione dei tributi doganali nel traffico attivo di perfezionamento. Ciò significa che le materie prime necessarie sono acquistate all'estero (trasporti più lunghi ecc.).</p> <p>Lo scopo dei contributi all'esportazione è di mantenere la competitività sui mercati esteri dell'industria alimentare nazionale utilizzando materie prima nazionali. Il relativo sostegno della domanda e l'eventuale aumento delle quantità ne sono una diretta conseguenza. Non vi è pertanto un <i>incentivo negativo</i>.</p>	-
19	<p><b>Contributi per il tiro fuori del servizio</b></p>	<p>Il sussidio promuove indirettamente l'inquinamento acustico e del suolo causato dal tiro.</p> <p>Lo scopo del sussidio è preservare l'attitudine al tiro dei militari e garantire la funzionalità delle armi di servizio, che produce inevitabilmente un impatto sull'ambiente. Non vi è pertanto un <i>incentivo negativo</i>.</p>	-
20	<p><b>Svizzera Turismo</b></p>	<p>La promozione del turismo determina un aumento del traffico, la frammentazione del paesaggio ed eventualmente un'offerta eccedentaria (p. es. funivie).</p> <p>La promozione del turismo è tuttavia lo scopo del sussidio. La relativa maggiore domanda è auspicata, motivo per cui non vi è <i>incentivo negativo</i>.</p>	-

N.	Settore	Possibile incentivo negativo	Misure ipotizzabili e valutazione
21	<b>Nuova politica regionale</b>	<p>Benché i contributi all'infrastruttura accordati nel quadro della nuova politica regionale (NPR) mirino a rafforzare le regioni dal punto di vista economico, occorre evitare ripercussioni su ambiente e società e, laddove possibile, creare sinergie positive (LF art. 2). In questo settore non vi sono pertanto <i>incentivi negativi</i>.</p> <p>In alcuni casi non è possibile escludere ripercussioni negative sull'ambiente (segnatamente per le infrastrutture turistiche). I casi non sono tuttavia stati considerati singolarmente. Attualmente vengono esaminate possibilità di ottimizzazione in questo settore nel quadro del piano d'azione relativo alla Strategia Biodiversità.</p>	-
22	<b>Perequazione finanziaria</b>	<p>Il calcolo dei pagamenti di perequazione dell'aggravio geotopografico si basa su indicatori che comprendono, tra l'altro, il numero di abitanti in insediamenti sparsi. A determinate condizioni ciò potrebbe promuovere la frammentazione degli insediamenti. I costi (in particolare di urbanizzazione) che i Cantoni devono sostenere a causa della frammentazione degli insediamenti sono tuttavia nettamente superiori a eventuali contributi supplementari provenienti dalla compensazione degli oneri. Inoltre, l'importo complessivo della compensazione degli oneri viene fissato per quattro anni. Un aumento della frammentazione degli insediamenti non toccherebbe pertanto il volume complessivo della compensazione degli oneri ma soltanto la ripartizione ai Cantoni. Nel complesso si può pertanto ritenere che non vi sia <i>incentivo negativo</i>.</p>	-

