

05.309

**Iniziativa del Cantone di Berna
Differenziazione dell'imposta sugli autoveicoli
a livello federale**

**Progetto preliminare e rapporto esplicativo
della Commissione dell'ambiente, della pianificazione
del territorio e dell'energia del Consiglio degli Stati**

del 16 ottobre 2008

Compendio

Per sostenere la politica energetica, climatica e ambientale della Confederazione, si auspica l'istituzione di incentivi finanziari a favore dell'acquisto di autoveicoli ad alta efficienza energetica e a basso livello di emissioni. Come strumento viene proposto un modello fondato su un bonus. Il modello andrà finanziato con un aumento dell'imposta federale sugli autoveicoli.

Il 30 novembre 2005, il Cantone di Berna ha presentato un'iniziativa cantonale (05.309) con cui chiedeva una differenziazione dell'imposta sugli autoveicoli in funzione di criteri ambientali e di efficienza energetica. Il 2 maggio 2006 la Commissione dell'ambiente, della pianificazione del territorio e dell'energia del Consiglio degli Stati ha deciso all'unanimità di dare seguito all'iniziativa; la Commissione omologa del Consiglio nazionale ha approvato questa decisione il 5 settembre 2006.

L'iniziativa sarà attuata per mezzo di una modifica della legge sull'imposizione degli autoveicoli. Secondo il progetto preliminare illustrato nel presente rapporto, al momento della prima immatricolazione di un autoveicolo particolarmente efficiente sotto il profilo energetico è previsto il versamento di un bonus. Le risorse finanziarie necessarie per il versamento dei bonus sono costituite dalle maggiori entrate ricavate da un aumento dell'aliquota d'imposta dall'attuale 4 all'8 per cento. Il modello del bonus è pertanto un sistema neutrale sotto il profilo finanziario. La futura etichetta Ambiente fungerà da criterio per definire quali saranno gli autoveicoli da promuovere. Il bonus si compone di due parti indipendenti. Il bonus d'efficienza è versato se il veicolo rientra nella categoria d'efficienza energetica A o B. Si ha invece diritto al bonus ambientale se l'impatto ambientale causato dal veicolo è inferiore a un valore limite determinato. Viene versato il bonus integrale se il veicolo rientra nella categoria d'efficienza A e il criterio ambientale è adempito. Vi sono poi altre quattro possibili combinazioni che danno diritto a un bonus parziale: il veicolo rientra nella categoria B e adempie il criterio ambientale; il veicolo rientra nella categoria A o B ma non adempie il criterio ambientale; il veicolo adempie il criterio ambientale ma non rientra né nella categoria A né nella categoria B. I criteri e gli importi dei bonus dovranno essere valutati ogni due anni e, se necessario, adeguati.

Dagli studi relativi ai possibili effetti di un simile modello emerge che le emissioni di CO₂ prodotte dal traffico di autovetture possono essere ridotte, in media e a lungo termine, di 200 000 tonnellate l'anno. L'efficienza della misura è valutabile attorno ai 21 franchi per tonnellata di CO₂ evitata. Questi costi non comprendono i risparmi nel consumo di carburante, pari a circa 160 milioni di franchi all'anno. Grazie al bonus, la quota di mercato della categoria d'efficienza energetica più ecologica può essere incrementata di circa 7,5 punti percentuali, ciò che equivale a un aumento medio delle vendite annuali di circa 15 000 veicoli di categoria A e

5 500 di categoria B. Per di più, la misura potrebbe anche innescare un cambiamento di mentalità nella popolazione.

Rapporto

1 Situazione iniziale

1.1 Iniziativa cantonale

Il 30 novembre 2005 il Cantone di Berna ha presentato un'iniziativa cantonale tendente all'introduzione di incentivi a favore dei veicoli a basso livello di emissioni e ad alta efficienza energetica. L'iniziativa chiede che i veicoli ecologici siano agevolati sul piano fiscale adeguando l'imposta sugli autoveicoli riscossa dalla Confederazione. L'imposta dovrebbe considerare l'efficienza energetica, le emissioni nocive ed eventuali altri criteri ecologici. L'iniziativa cantonale chiede che la modifica di legge non abbia ripercussioni sul bilancio della Confederazione.

L'iniziativa chiede anche un miglioramento del sistema dell'etichettaEnergia, inglobando in particolare la questione delle emissioni di inquinanti quali gli ossidi d'azoto (NO_x) e le polveri fini. I criteri dell'etichettaEnergia andrebbero rivalutati e adeguati a cadenza biennale sulla base dei progressi della tecnica e dell'evoluzione delle norme internazionali.

1.2 Esame preliminare

Nel corso della sua seduta del 2 maggio 2006, la Commissione dell'ambiente, della pianificazione del territorio e dell'energia del Consiglio degli Stati ha proceduto all'esame preliminare dell'iniziativa cantonale, contemplando diverse possibilità per ridurre le emissioni di CO₂ nel settore degli autoveicoli. La Commissione ha ritenuto sensata la proposta di differenziare l'imposta sugli autoveicoli, soluzione che consentirebbe un'attuazione omogenea e trasparente a livello svizzero. Secondo la vigente legge sull'imposizione degli autoveicoli (LIAut)¹, all'atto dell'importazione di un veicolo nuovo la Confederazione riscuote un'imposta singola del 4 per cento. Dato che la differenziazione dell'imposta sugli autoveicoli avverrebbe nell'ambito del sistema di imposizione già esistente, i costi di esecuzione previsti sono ritenuti modesti.

Per le ragioni evocate, la Commissione del Consiglio degli Stati ha deciso senza voti contrari di dar seguito all'iniziativa.

Conformemente all'articolo 109 capoverso 3 della legge federale sull'Assemblea federale (Legge sul Parlamento, LParl)², la decisione della Commissione del Consiglio degli Stati è stata trasmessa alla Commissione competente della seconda Camera. Il 5 settembre 2006 la Commissione dell'ambiente, della pianificazione del territorio e dell'energia del Consiglio nazionale ha approvato il decreto della Commissione omologa con 13 voti favorevoli e 5 astensioni.

Nell'ambito dell'esame preliminare, la Commissione del Consiglio nazionale ha affrontato la questione dell'effetto incentivante di un'imposta differenziata sugli autoveicoli, mettendone in luce diversi aspetti ed esaminando in modo approfondito il sistema dell'etichettaEnergia per le autovetture. La Commissione ha ritenuto che tale sistema debba essere ulteriormente sviluppato onde garantire un'adeguata categorizzazione dei veicoli. La Commissione ha peraltro sostenuto che in ogni catego-

¹ RS 641.51

² RS 171.10

ria dell'etichetta Energia debbano essere previste tutte le categorie di veicoli, per evitare di discriminare le persone che hanno bisogno di veicoli di maggiori dimensioni e potenza, come ad esempio gli abitanti delle zone rurali e montane o le famiglie numerose.

1.3 Lavori della Commissione

Nel corso di diverse sedute, la Commissione dell'ambiente, della pianificazione del territorio e dell'energia del Consiglio degli Stati (di seguito «la Commissione») ha elaborato un progetto preliminare per l'attuazione dell'iniziativa. Il 16 ottobre 2008 ha accettato, con 7 voti favorevoli, 3 contrari e un'astensione, l'attuale progetto preliminare e ha deciso di inviarlo in consultazione. Il Dipartimento federale delle finanze (DFF) e il Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni (DATEC) hanno assistito la Commissione nello svolgimento dei lavori.

1.3.1 Esame di modelli alternativi

Oltre al modello del bonus contemplato dal progetto preliminare (per una sintesi cfr. n. 2.1.1), la Commissione ha esaminato due ulteriori modelli, che ha però scartato a causa rispettivamente della scarsa efficienza e dell'onere eccessivo che essi avrebbero comportato.

Il primo di questi modelli, che consiste nella differenziazione dell'imposta sugli autoveicoli, porterebbe l'aliquota d'imposta dall'attuale 4 per cento all'8 per cento. L'aliquota varierebbe tra lo 0 per cento e l'8 per cento, a dipendenza dei valori relativi al consumo e alle emissioni. Come sinora, l'importatore annuncerebbe il veicolo per l'imposizione doganale a un'aliquota dedotta da una lista vincolante di vetture e aliquote.

La Commissione ha constatato che, rispetto agli altri modelli, l'effetto di incentivazione in questo caso è scarso, in quanto a causa delle diverse aliquote la tassazione si complica e la neutralità finanziaria non può quindi essere garantita. Per giunta, l'aliquota non può assumere valori negativi e pertanto l'effetto sul piano della riduzione delle emissioni di CO₂ risulta meno marcato rispetto agli altri modelli. Lo scarso effetto è anche riconducibile al fatto che il modello in questione manca di incisività dal profilo psicologico, poiché l'imposta è compresa nel prezzo d'acquisto e di conseguenza, contrariamente al modello del bonus, non è immediatamente evidente. Infine, il fabbisogno in termini di personale sarebbe notevolmente maggiore rispetto al modello del bonus e tale fattore andrebbe a discapito dell'efficienza della misura.

Il secondo modello, consistente in un sistema bonus-malus, sarebbe indipendente dall'imposta sugli autoveicoli. Oltre a premiare efficienza energetica e basso livello di consumo, tale modello introdurrebbe un vero e proprio malus per gli acquirenti di autovetture particolarmente inefficienti. Alla prima messa in circolazione, l'ufficio cantonale della circolazione accerterebbe, verificando i dati dell'approvazione del tipo, se sussiste o no un diritto a un bonus o un obbligo di malus. Il versamento o l'incasso sarebbero affidati a un ente amministratore o a un servizio esterno di incasso. Le entrate risultanti dalla riscossione del malus coprirebbero le uscite per il versamento del bonus.

La Commissione ammette che questo modello sarebbe il più efficace sia per quanto riguarda la riduzione di CO₂ sia rispetto al carico ambientale complessivo, ma ritiene

che l'onere prevedibile per la sua attuazione sarebbe troppo elevato, in particolare per quanto concerne le risorse di personale e le perdite a livello dell'incasso dovute al rifiuto di versare l'importo del malus. In generale, sotto il profilo degli oneri in termini di personale e dell'onere finanziario, l'efficienza delle misure previste da questo modello appare nettamente inferiore rispetto al modello basato sul bonus e sarebbe paragonabile al modello che prevede la differenziazione dell'imposta sugli autoveicoli.

2 Tratti salienti del progetto preliminare

2.1 Tratti salienti del modello

2.1.1 Adeguamenti legislativi

Con il presente progetto preliminare viene proposto un modello che consente il versamento separato di un bonus all'acquisto di autoveicoli ad alta efficienza energetica e a basso livello di emissioni. I bonus vengono finanziati con un aumento generale dell'imposta sugli autoveicoli; tale aumento può essere considerato un malus «improprio», poiché in un primo tempo tocca tutti gli autoveicoli.

La regolamentazione legale adempie le seguenti condizioni:

- la procedura prevista per il calcolo dell'imposta sugli autoveicoli non cambia. In tale ambito non sorge dunque alcun maggior onere né per l'Amministrazione né per i contribuenti;
- il modello del bonus non ha ripercussioni sul bilancio della Confederazione. Il gettito attuale dell'imposizione delle autovetture, fondato sull'aliquota del 4 per cento, rimane nella Cassa federale come entrata non vincolata;
- l'aliquota d'imposta del 4 per cento sale all'8 per cento;
- è garantita un'attuazione adeguata.

2.1.2 Sistema di valutazione

Trattandosi di una materia tecnica che può evolvere rapidamente, non è opportuno che il legislatore stesso stabilisca nella legge i criteri applicabili alla valutazione delle automobili: il sistema di valutazione verrà concretizzato a livello di ordinanza. Si veda in proposito anche il commento al nuovo articolo 13b. È invece pacifico che un sistema di valutazione debba ripartire chiaramente le automobili in veicoli efficienti sotto il profilo energetico e a basso livello di emissioni – e pertanto degni o no di un bonus. L'acquirente di una vettura nuova deve poter capire di primo acchito quali sono i modelli che permettono di beneficiare di un bonus. Attualmente come base di valutazione è disponibile l'etichettaEnergia per le autovetture dell'Ufficio federale dell'energia (UFE). A fine marzo 2007, il capo del Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni, per mezzo di una decisione di principio, ha stabilito che l'etichettaEnergia sarà trasformata in un'etichettaAmbiente. A tal fine, ci si può basare sui criteri relativi ai veicoli ad alta efficienza energetica e a bassa emissione di inquinanti (KeeF), una banca dati sviluppata dall'Ufficio federale dell'ambiente (UFAM), dall'Ufficio federale delle strade (USTRA) e dall'Ufficio federale dell'energia. Per l'etichettaAmbiente, alla cui realizzazione partecipano anche i Cantoni, si prevede una fase di preparazione di

circa due anni. L'etichettaAmbiente sarà quindi introdotta nel 2010, vale a dire grossomodo contemporaneamente all'introduzione di un modello del bonus. La futura etichettaAmbiente dovrebbe permettere di integrare nel modello basato sul bonus, oltre all'efficienza energetica, anche altri aspetti ambientali, rispondendo così alle esigenze dell'iniziativa cantonale. I riscontri dei lavori sull'etichettaAmbiente devono perciò confluire nella concretizzazione dello strumento d'incentivazione. Se l'etichettaAmbiente non potrà essere concretizzata, l'etichettaEnergia attuale può rappresentare una soluzione transitoria.

2.1.2.1 Efficienza energetica

L'attuale etichettaEnergia informa gli acquirenti di nuovi autoveicoli dell'efficienza energetica delle vetture offerte. È stata introdotta nel 2002 e fornisce pure informazioni riguardo al consumo di carburante, alle emissioni di CO₂ e, per i veicoli diesel, alla presenza di un filtro antiparticolato. L'efficienza energetica viene espressa mediante le categorie A – G. Il calcolo alla base della suddivisione in categorie è fondato su un sistema relativo. Il consumo di carburante viene messo in relazione al peso a vuoto del veicolo.

Sul piano giuridico, l'etichettaEnergia si fonda sull'articolo 8 della legge del 26 giugno 1998³ sull'energia (LEne) e sugli articoli 7, 9 e 11 dell'ordinanza del 7 dicembre 1998⁴ sull'energia (OEn). I dettagli sono illustrati nell'appendice 3.6 OEn. Per garantire che nella categoria A siano classificati i veicoli più efficienti sotto il profilo energetico, i limiti delle categorie vengono verificati e se del caso adeguati a intervallo biennale.

Le categorie d'efficienza energetica conosciute saranno riprese nella nuova etichettaAmbiente. Le sette categorie A – G saranno di conseguenza mantenute. La ripartizione dei veicoli nelle singole categorie avverrà come finora in base all'offerta di veicoli nuovi e non in base ai veicoli venduti. La novità è che in ciascuna delle categorie da A a G vi sarà un settimo degli autoveicoli offerti. Rispetto alla ripartizione attuale, nelle categorie E, F e G vi sarà un maggior numero di modelli di veicoli, mentre le categorie da A a D si avvicineranno per quel che concerne l'efficienza energetica.

2.1.2.2 Punti di impatto ambientale

Con i punti di impatto ambientale (PIA) sono valutati i principali inquinanti atmosferici (particelle / fuliggine diesel, ossido d'azoto [NO_x], idrocarburi alogenati [HC], monossido di carbonio [CO]) e le emissioni sonore. Viene inoltre preso in considerazione l'impatto ambientale del modo di produzione del carburante. Quest'ultimo fattore assume particolare importanza quando si tratta di valutare autoveicoli elettrici, vetture ibride *plug-in* o altri veicoli a propulsione alternativa e carburanti biogeni.

L'impatto ambientale causato dall'uso del veicolo è calcolato valutando le emissioni di inquinanti atmosferici, di gas a effetto serra e di rumore nonché le emissioni risultanti dal modo di produzione del carburante. A tale scopo viene impiegato il metodo della rarefazione delle risorse, che ha il vantaggio di basarsi sugli obiettivi perseguiti dalla politica ambientale svizzera e dunque sulle condizioni ambientali del

³ RS 730.0

⁴ RS 730.01

nostro Paese. Questo metodo consente di considerare tutte le emissioni alla luce di un unico valore di riferimento: i punti di impatto ambientale. Meno sono i punti di impatto ambientale di un autoveicolo, minore è il suo impatto sull'ambiente.

Contrariamente all'etichettaEnergia, sono valutate le incidenze ambientali effettive di un veicolo. Si tratta di un sistema di valutazione assoluto che non tiene conto del peso. I criteri di valutazione si basano su un impatto globale che non comporta rischi ecologici a lungo termine.

I punti d'impatto ambientale sono dunque valori aggregati che tengono conto degli inquinanti atmosferici, dei gas a effetto serra, delle emissioni sonore e dell'impatto ambientale del modo di produzione del carburante. Viene definito un valore limite PIA: i veicoli che danno diritto al versamento di un bonus devono situarsi al di sotto di tale limite.

Lo stesso metodo sarà prossimamente impiegato per la valutazione dei carburanti biogeni. Nella legge sull'imposizione degli oli minerali il Parlamento ha deciso che i biocarburanti vanno considerati alla luce di un bilancio ecologico globale.

2.1.2.3 EtichettaAmbiente

Presso il DATEC ci si sta attualmente occupando del progetto relativo all'elaborazione di una nuova etichettaAmbiente per le automobili. Allo stato attuale del progetto, i contenuti dell'attuale etichettaEnergia sono quasi interamente ripresi. La nuova etichetta è completata da una *componente ambientale* nella forma di punti d'impatto ambientale (cfr. allegato). I punti sono rappresentati sull'etichetta in forma numerica o grafica, analogamente al modo in cui le emissioni di CO₂ sono illustrate sull'attuale etichettaEnergia.

Al momento l'Unione europea non dispone ancora di un sistema di valutazione dei veicoli indipendente dall'etichettaEnergia e fondato sull'impatto ambientale. Nel rapporto del Parlamento europeo del 24 settembre 2007 sulla strategia comunitaria per ridurre le emissioni di CO₂ delle autovetture e dei veicoli commerciali leggeri (2007/2119[INI]), la Commissione è incaricata di elaborare una proposta di direttiva al fine di emanare disposizioni sull'etichettatura, la pubblicità e la commercializzazione dei veicoli nuovi sul mercato interno dell'UE. Nel medesimo rapporto l'UE raccomanda di introdurre un sistema di classificazione separato applicabile alle prestazioni ambientali. Oltre all'etichettaAmbiente, si prefigura la creazione di un altro sistema di classificazione chiamato «Stella verde». Non appena l'introduzione di un tale sistema si concretizzerà, occorrerà riesaminare l'etichettaAmbiente svizzera e procedere agli eventuali adeguamenti.

2.1.3 Struttura dell'ordinanza

A livello di ordinanza occorre disciplinare i seguenti aspetti:

- concretizzazione del sistema di valutazione;
- criteri applicabili al diritto al bonus;
- trattamento delle importazioni dirette;
- modo di procedere per le automobili non contemplate dal sistema di valutazione;

- momento preciso in cui sorge il diritto al bonus;
- designazione precisa delle persone alle quali viene versato il bonus;
- spese di esecuzione;
- disciplinamento dei casi speciali e disposizioni atte a impedire l'abuso (per es. modifiche successive del veicolo);
- disposizioni transitorie (per es. misure in caso di cambiamento del sistema di valutazione).

2.1.4 Attuazione

L'esecuzione si basa in primo luogo sulla seguente procedura: alla prima immatricolazione presso l'ufficio cantonale della circolazione, si effettuerà una verifica dei dati relativi all'approvazione del tipo per stabilire subito se sussiste un diritto al versamento del bonus. I dati della persona interessata verranno comunicati automaticamente all'autorità di esecuzione, che farà quindi pervenire al detentore il bonus dovuto. Il bonus si compone di due parti: il bonus d'efficienza è versato se il veicolo rientra nella categoria d'efficienza energetica A o B. Si ha diritto a un bonus d'efficienza se l'impatto ambientale causato dal veicolo è inferiore a un valore limite determinato. Viene versato il bonus integrale se il veicolo rientra nella categoria d'efficienza A e il criterio ambientale è adempiuto. Se il veicolo rientra nella categoria B ed adempie il criterio ambientale, l'importo del bonus viene ridotto. L'ammontare del bonus in funzione dell'adempimento dei diversi criteri e una stima dei veicoli interessati possono essere dedotti dalla tabella seguente:

Criteri adempiuti	Numero di veicoli	Importo del bonus
Categoria d'efficienza A e limite ambientale	61 500	3000
Categoria d'efficienza B e limite ambientale	49 400	2000
Solo categoria d'efficienza A	200	1800
Solo categoria d'efficienza B	16 600	800
Solo limite ambientale	21 800	1200

Gli importi dei bonus sono stati scelti di modo che, da un lato, la stessa somma di denaro complessiva sia a disposizione per il bonus d'efficienza e per il bonus ambientale e, dall'altro, il bonus d'efficienza per i veicoli della categoria B corrisponda all'incirca alla metà del bonus d'efficienza per i veicoli della categoria A.

Si potrebbe inoltre immaginare una variante in cui oltre al bonus ambientale venga versato un bonus d'efficienza, a condizione che il veicolo rientri nella categoria d'efficienza A. Questa idea è stata tuttavia abbandonata poiché in questo caso il bonus massimo sarebbe talmente elevato da non poter escludere effetti di aumento delle quantità. Siccome questo concernerebbe soltanto una piccola parte degli acquirenti di veicoli nuovi, la misura non sarebbe molto ben accettata dal pubblico.

La procedura descritta può essere in larga misura automatizzata. Occorreranno ulteriori accertamenti soltanto in casi particolari. Anche l'onere amministrativo rimane pertanto relativamente esiguo.

In singoli casi può succedere che, pur essendo gravata dall'imposta, un'automobile non sia registrata dal sistema di valutazione.

2.1.5 Rapporto con il diritto europeo

La strategia dell'efficienza energetica nel settore delle autovetture, proposta nel 1995 dalla Commissione europea e approvata nel giugno del 1996 dal Consiglio dei ministri, ha per obiettivo di ridurre le emissioni di CO₂ dei veicoli nuovi a 120 g/km entro il 2012⁵. La strategia poggia sui tre pilastri seguenti:

- il primo pilastro è rappresentato dall'accordo volontario dei fabbricanti di autoveicoli europei, giapponesi e coreani volto a ridurre le emissioni di CO₂ dei veicoli nuovi messi in circolazione a 140 g/km entro il 2008 (fabbricanti europei) o il 2009 (fabbricanti giapponesi e coreani);
- il secondo pilastro è costituito da strumenti di persuasione: si tratta di sensibilizzare i consumatori alla necessità di ridurre il consumo di carburante e di aumentare l'efficienza energetica;
- il terzo pilastro punta a promuovere con incentivi fiscali i veicoli ad alta efficienza energetica.

Poiché il successo dell'approccio basato sui tre pilastri può essere giudicato modesto, con il lancio della nuova strategia climatica ed energetica a inizio febbraio 2007, la Commissione europea ha proposto ulteriori misure per la riduzione delle emissioni di CO₂ nel settore delle autovetture⁶. Nuove prescrizioni dovranno permettere di ridurre entro il 2012 le emissioni di CO₂ dei veicoli nuovi venduti nell'UE-27 a 120 g/km. Grazie alla tecnologia dei motori, le emissioni dovranno essere ridotte a 130 g/km, e un'ulteriore riduzione di 10 g/km dovrà essere conseguita grazie ai componenti dei veicoli (per es. pneumatici, impianto di climatizzazione) e ai carburanti. Si sta invece ancora discutendo del modo in cui suddividere questi obiettivi tra i singoli fabbricanti e veicoli.

In vari Paesi d'Europa sono entrate in vigore misure fiscali o altre misure d'incentivazione, in sintonia con il terzo pilastro della strategia dell'UE. In tal senso in Belgio, Francia, Olanda e Regno Unito l'imposta annuale sugli autoveicoli o l'imposta unica all'acquisto di un veicolo nuovo è calcolata in funzione delle emissioni di CO₂.

Il modello di bonus proposto è compatibile con il diritto dell'UE.

2.1.6 Riduzione del CO₂

L'effetto del modello del bonus è stato stimato con l'ausilio di un sistema di simulazione del Politecnico di Zurigo, grazie al quale è possibile riprodurre il comportamento d'acquisto in mutate condizioni. Tale modello si fonda su due importanti ipotesi: l'effetto di un meccanismo di incitamento non si limita al solo fattore monetario, ma è accompagnato da una serie di effetti psicologici scientificamente dimo-

⁵ COM (1995) 689 def.; conclusioni del Consiglio del 25.6.1996

⁶ COM (2007) 19 def. del 16.2.2008

strati che, sommati, rafforzano l'effetto monetario. Tra questi, l'effetto empiricamente comprovato, in base al quale un bonus versato separatamente viene inteso in relazione a un punto di riferimento. Il pagamento di un bonus «in contanti» viene rapportato al punto di riferimento zero e non al prezzo d'acquisto. L'effetto d'incitamento è dunque maggiore. Altri effetti come il cambiamento delle strutture delle preferenze per gli acquirenti di autovetture o le modifiche del marketing da parte del settore non vengono presi in considerazione nel modello, ma tendenzialmente dovrebbero accentuarne gli effetti. Una seconda ipotesi riguarda l'equipaggiamento virtuale di tutti i nuovi veicoli diesel con il filtro antiparticolato. Tale ipotesi è realistica, in quanto al momento dell'introduzione di uno strumento d'incentivazione tutti i nuovi veicoli con motore diesel potrebbero essere equipaggiati con un filtro antiparticolato.

La riduzione delle emissioni di CO₂ si aggira mediamente attorno alle 200 000 tonnellate l'anno. Questo calcolo si basa su un ciclo di vita ipotetico della misura di 25 anni. Dato che il parco veicoli si rinnova soltanto gradualmente, la riduzione di 200 000 tonnellate di CO₂ non si realizzerà immediatamente nel corso del primo anno. Con il rinnovo graduale del parco veicoli, la riduzione annua aumenta costantemente: dopo una decina d'anni dall'introduzione della misura raggiunge il valore medio e in seguito continua a crescere ulteriormente.

2.1.7 Altre emissioni

Più di 3 milioni di persone, vale a dire un buon 40 per cento della popolazione svizzera, sono oggi durevolmente sottoposte a un carico di polveri fini eccessivo, vale a dire superiore al valore limite annuale. Inoltre, in Svizzera il traffico motorizzato è la fonte principale delle emissioni di ossido di azoto, che contribuiscono all'eutrofizzazione degli ecosistemi e, in quanto precursori, ai carichi elevati di ozono e polveri fini. Come dimostrano le summenzionate simulazioni del Politecnico di Zurigo, con il modello del bonus si prevede una crescita delle emissioni di ossido di azoto e di polveri fini (NO_x e PM10). Il motivo di tale aumento dipende dal fatto che i veicoli diesel sono più efficienti rispetto ai motori a benzina e il modello del bonus promuoverebbe l'acquisto di tali veicoli. Tuttavia, considerando le emissioni prodotte dagli inquinanti atmosferici nel sistema di valutazione, tale incremento assumerebbe proporzioni meno cospicue.

2.2 Requisiti della promozione finanziaria a livello federale di automobili ad alta efficienza energetica e a basso livello di emissioni

Il modello d'incentivazione è in sintonia con gli obiettivi statali. L'obiettivo dell'incentivazione consiste nell'aumentare la quota di mercato dei veicoli efficienti sotto il profilo energetico e a basso livello di emissioni per riuscire a ridurre il consumo di carburanti fossili, le emissioni di CO₂ e il carico ambientale complessivo. Contemporaneamente, si tratta di tentare di evitare che tale sistema provochi distorsioni economicamente inefficienti e di consentire un rapido adeguamento dei parametri qualora cambiassero le premesse.

L'effetto di un sistema di incentivi finanziari non si limita però al solo effetto monetario: l'introduzione di un simile strumento può innescare altri meccanismi. Si rimanda in proposito alle considerazioni fatte ai numeri 2.1.6 e 4.3.2.

Ingresso

La modifica proposta prevede anche l'adozione di misure di politica energetica e ambientale nella legge sull'imposizione degli autoveicoli. Vanno pertanto menzionati i pertinenti articoli della Costituzione federale.

Articolo 13 Aliquota d'imposta

Come previsto dall'iniziativa cantonale, l'aliquota d'imposta passa dal 4 all'8 per cento.

Articolo 13a Destinazione del gettito fiscale (nuovo)

Il capoverso 1 stabilisce che le maggiori entrate risultanti dall'aumento dell'imposta previa detrazione dei costi d'esecuzione sono distribuite ai detentori di autoveicoli ad alta efficienza energetica e a basso livello di emissioni. Le entrate sono dunque a destinazione vincolata e la neutralità finanziaria è garantita.

L'obiettivo della modifica di legge consiste nel creare incentivi finanziari per l'acquisto di automobili ad alta efficienza energetica e a basso livello di emissioni. La registrazione degli acquirenti ai fini del versamento dei bonus provocherebbe tuttavia un considerevole aumento dell'onere amministrativo. Conviene perciò ricorrere ai dati esistenti. In virtù della legislazione in materia di circolazione stradale i detentori sono noti in occasione della prima immatricolazione. Occorre anche presumere che chi acquista un'automobile di regola la fa immatricolare a proprio nome. In altri casi (ad es. vetture aziendali, leasing) esiste perlomeno uno stretto legame tra acquirente e detentore.

In virtù dell'attuale articolo 3 della legge, l'esecuzione del versamento dei bonus è di competenza dell'Amministrazione federale delle dogane (AFD). L'AFD conta già un'esperienza di lunga data nel versamento di somme di denaro a una vasta cerchia di clienti (ad es. rimborso dell'imposta sugli oli minerali agli agricoltori, contributi per l'esportazione di prodotti agricoli trasformati). Per giunta, nell'ambito del controllo dell'imposizione doganale e della tassazione per i veicoli esiste già una stretta collaborazione con i servizi competenti. Va menzionata anche l'organizzazione decentralizzata dell'AFD. Grazie ai moderni mezzi di comunicazione oggi disponibili, il servizio competente per il versamento del bonus non dovrebbe necessariamente avere sede a Berna.

Secondo il capoverso 2, il Consiglio federale disciplina i dettagli; l'esecuzione può pertanto essere strutturata in modo adeguato e flessibile.

Articolo 13b Criteri applicabili alla valutazione degli autoveicoli ad alta efficienza energetica e a basso livello di emissioni (nuovo)

Il nuovo articolo conferisce al DATEC la competenza di designare le automobili per le quali viene versato un bonus. Lo stesso Dipartimento è già competente a emanare prescrizioni tecniche o amministrative nel campo dell'energia e dell'ambiente, tra le quali anche l'attuale etichetta Energia per le automobili. Tra i compiti del DATEC rientra anche il regolare aggiornamento del sistema di valutazione. Poiché tali misu-

re hanno ripercussioni finanziarie dirette, occorre il consenso del DFF. È necessario inoltre sentire le cerchie interessate.

Articolo 13c Ammontare dei bonus (nuovo)

Il DFF stabilisce ogni due anni l'ammontare dei bonus tenendo conto in particolare delle condizioni quadro finanziarie (neutralità finanziaria). Per conseguire gli obiettivi di politica energetica e ambientale legati al versamento dei bonus, occorre il consenso del DATEC.

L'elaborazione di disposizioni penali speciali non è necessaria (cfr. n. 5.3).

3.1 Varianti concernenti il campo d'applicazione della LIAut

Oltre al diritto vigente, la Commissione propone, come soluzione da preferire (automobili fino a 1600 kg concepite per il trasporto di persone o merci) due varianti di campo d'applicazione della LIAut. La variante A prevede un'esclusione dalla legge dei veicoli utilitari leggeri, dettata soprattutto da considerazioni di razionalità amministrativa (peso del singolo veicolo fino a 1600 kg). La variante B prevede invece l'inclusione dei veicoli utilitari con un peso fino a 3500 kg⁷.

Variante A (esclusione degli autoveicoli utilitari leggeri dal campo d'applicazione della LIAut)

Articolo 1 Principio

La legge dovrebbe applicarsi soltanto alle automobili per il trasporto di persone. Per le ragioni di tale scelta si rimanda al commento all'articolo 2.

Articolo 2 Definizioni

Nel messaggio del 25 ottobre 1995 (FF 1995 IV 1543), sono illustrate nei dettagli le ragioni per le quali anche i veicoli utilitari leggeri (peso unitario non superiore a 1600 kg) sono assoggettati alla legge sull'imposizione degli autoveicoli. Si propone ora di espungere completamente queste categorie di veicoli dalla legge (cpv. 1 lett. a e c). I motivi seguenti risultano determinanti:

- a. dall'entrata in vigore della legge, non è stata tassata nessuna automobile per il trasporto di 10 o più persone (lett. a), in quanto tali automobili hanno solitamente un peso unitario superiore ai 1600 kg. A questa disposizione è dunque possibile rinunciare senza difficoltà;
- b. i veicoli utilitari leggeri concepiti per il trasporto di merci con un peso unitario non superiore ai 1600 kg rappresentano soltanto una minima parte delle importazioni di automobili (circa 5000 pezzi l'anno). Si tratta di veicoli in genere poco costosi di un valore medio di circa 15 000 franchi. Negli ultimi anni il gettito fiscale ha registrato un'involuzione, e nel 2007 era ormai sceso a circa 3 milioni di franchi, vale a dire al di sotto dell'1 per cento del gettito complessivo;

⁷ Cfr. RS **641.811**, art. 2 dell'ordinanza concernente una tassa sul traffico pesante commisurata alle prestazioni (OTTP): sono assoggettati alla tassa sul traffico pesante veicoli a motore il cui peso totale è superiore alle 3,5 tonnellate.

- c. il concetto di peso unitario fino a 1600 kg, derivante dalla tariffa doganale, si rivela sempre più problematico all'atto pratico e incontra poca comprensione presso il contribuente, che lo percepisce come arbitrario. L'onere amministrativo per l'Amministrazione e per il contribuente è relativamente elevato, in particolare per gli accertamenti a posteriori e i controlli in caso di fabbricazione in Svizzera (carrozzeria del telaio e sim.). Sinora mancano rilievi particolareggiati, ma soltanto per l'Amministrazione potrebbero ammontare fino a 100 000 franchi l'anno (= 3 % del gettito fiscale riscosso su queste automobili);
- d. il criterio del peso unitario limite di 1600 kg mal si concilia, oramai, anche con il principio della parità di trattamento fiscale. I veicoli utilitari leggeri fino a 1600 kg sono gravati dall'imposta, mentre i veicoli appena più pesanti, il cui peso unitario è superiore ai 1600 kg, ma quello complessivo ammissibile non supera i 3500 kg, e di cui ne vengono importate circa 20 000 unità l'anno, non soggiacciono né all'imposta sugli autoveicoli né alla tassa sul traffico pesante;
- e. sinora non esiste un sistema di valutazione per l'efficienza energetica e le emissioni dei veicoli utilitari leggeri. Per il versamento di un bonus questi fattori non entrano in linea di conto. Perciò sarebbe poco ragionevole aumentare l'imposta anche su questi veicoli. La creazione di due diverse aliquote d'imposta complica il sistema fiscale, in disaccordo con gli obiettivi della Confederazione. Inoltre, occorre presumere che il consumo di energia all'acquisto di un tale veicolo svolga un ruolo ancor più importante che non per le autovetture. Per questa ragione non occorrono incentivazioni fiscali quali il modello di bonus proposto;
- f. i veicoli utilitari leggeri vengono impiegati esclusivamente o principalmente dalle piccole e medie imprese. Oltretutto vengono ad aggiungersi gli oneri che si creano per i carrozzieri svizzeri (ad es. gli obblighi di annuncio e di registrazione di cui all'articolo 29 LIAut). Per questi settori economici la proposta espunzione dei veicoli utilitari dalla legge sull'imposizione degli autoveicoli rappresenta uno sgravio fiscale e amministrativo non indifferente;
- g. la completa eliminazione dei veicoli utilitari leggeri dalla legge sull'imposizione degli autoveicoli comporta un minor onere per l'Amministrazione delle dogane; tale sgravio si ripartisce su tutta l'Amministrazione e non può essere esposto dettagliatamente.

Le ragioni di razionalità amministrativa sarebbero sufficienti a giustificare questa soluzione, che rende superfluo anche l'attuale capoverso 2. La perdita di introiti è modesta e sostenibile rispetto al prodotto complessivo che ne deriverebbe. Non si esclude tuttavia che in avvenire si possa creare un sistema di valutazione anche per i veicoli utilitari. In tal caso occorrerebbe esaminare se la legge sull'imposizione degli autoveicoli può essere estesa anche a tali categorie.

Per il resto ci si attiene all'attuale limitazione delle automobili assoggettate all'imposta sulla base della tariffa doganale. Tale soluzione si è dimostrata valida, benché possa portare in casi isolati a una mancata registrazione nel sistema di valutazione di singole automobili, che non potrebbero quindi neppure beneficiare del versamento di un bonus e verrebbero gravate dall'imposta più elevata. Il problema riguarda ad esempio le vetture da corsa e le vetture d'epoca, le ambulanze e i camper. Bisognerà stabilire a livello di ordinanza in che modo tali automobili possono essere valutate per un eventuale diritto al bonus.

Variante B (inclusione degli autoveicoli fino a 3500 kg nel campo d'applicazione della LIAut)

Articolo 2 Definizioni

La legge è destinata ad applicarsi alle automobili concepite per il trasporto di persone e di merci fino a 3500 kg. Nel 2007 sono stati messi in circolazione circa 23 800 furgoni (= veicoli a motore leggeri per il trasporto di cose con un peso complessivo massimo non superiore a 3500 kg). Dedotti i circa 5000 veicoli utilitari leggeri con peso unitario non superiore ai 1600 kg, la cui importazione è sinora gravata dall'imposta sugli autoveicoli, la modifica di legge riguarderebbe circa 19 000 automobili, con le seguenti ripercussioni fiscali ed economiche:

- a) stimando un valore medio unitario di 30 000 franchi e data un'aliquota d'imposta dell'8 per cento, le maggiori entrate ammonterebbero a 45,6 milioni di franchi l'anno;
- b) il maggior onere fiscale colpirebbe in primo luogo l'economia, in quanto tali veicoli vengono utilizzati quasi esclusivamente a livello professionale;
- c) anche i carrozzieri svizzeri sarebbero toccati in misura considerevole dalla misura; dei 19 000 autoveicoli citati, infatti, oltre 3000 rientrano nella categoria dei cosiddetti telai cabinati, carrozzati in Svizzera. I carrozzieri dovrebbero dunque presentare una dichiarazione fiscale per le automobili che vengono carrozzate in Svizzera. A parte le conseguenze finanziarie, questo rappresenterebbe già di per sé un considerevole aumento dell'onere amministrativo per Amministrazione e contribuenti.

4 Ripercussioni

4.1 Ripercussioni per la Confederazione

4.1.1 Ripercussioni finanziarie

L'aumento generale dell'imposta sugli autoveicoli e il contemporaneo versamento di un bonus comporterebbero un aumento sia delle entrate sia delle uscite dello Stato e quindi della quota fiscale e delle uscite.

Nel 2007 l'imposta sugli autoveicoli ha generato entrate per 357 milioni di franchi. Il gettito fiscale medio per automobile ammontava a 1160 franchi. Un aumento dell'aliquota dal 4 all'8 per cento comporterebbe quindi un raddoppio delle entrate.

Le maggiori entrate risultanti dall'aumento dell'imposta sugli autoveicoli vanno ad alimentare un finanziamento speciale e saranno destinate al versamento del bonus, previa deduzione delle spese di esecuzione. Si tratta pertanto di entrate a destinazione vincolata, che costituiscono un finanziamento speciale ai sensi dell'articolo 53 capoverso 1 della legge federale del 7 ottobre 2005⁸ sulle finanze della Confederazione (LFC). La proposta modifica della legge sull'imposizione degli autoveicoli crea la base legale necessaria. Il Dipartimento federale delle finanze gestisce il finanziamento speciale, il quale viene esposto a bilancio nel capitale di terzi e può avere un saldo positivo oppure negativo. Non sarebbe pertanto necessaria una riserva di garanzia. Le spese di esecuzione corrispondono all'incirca all'1,4 per cento dell'importo a disposizione per il versamento del bonus.

⁸ RS 611

La diminuzione del consumo di carburante prevista in seguito all'introduzione del modello proposto ha ripercussioni anche su altre imposte, in particolare sull'imposta sugli oli minerali (supplemento fiscale compreso), sulla tassa di importazione sui carburanti e sull'imposta sul valore aggiunto riscossa sui carburanti. La riduzione delle emissioni di CO₂ pari in media a 200 000 tonnellate all'anno corrisponde a una riduzione del consumo di carburante di circa 83 milioni di litri. Indipendentemente dal prezzo dei carburanti, questa riduzione determinerà una riduzione delle entrate derivanti dall'imposta sugli oli minerali (supplemento fiscale e tassa d'importazione compresi) di circa 62 milioni di franchi all'anno. Diminuiranno inoltre gli introiti provenienti dall'IVA, che dipendono dal prezzo dei carburanti: prendendo come base il prezzo medio dei carburanti nel mese di ottobre 2008⁹, la diminuzione sarà di circa 12 milioni di franchi.

Quanto all'imposta sul valore aggiunto riscossa sui veicoli acquistati, l'imposta sugli autoveicoli rappresenta una parte della base di calcolo per l'imposta sul valore aggiunto secondo gli articoli 33 e 76 della legge del 2 settembre 1999¹⁰ concernente l'imposta sul valore aggiunto (LIVA). Se come previsto l'imposta sugli autoveicoli raddoppierà, sul maggior gettito a destinazione vincolata, pari a circa 350 milioni, sarà dovuta anche l'imposta sul valore aggiunto. Se, come si deve di principio presumere, l'aumento dell'imposta sugli autoveicoli verrà riversato integralmente sui prezzi di vendita degli autoveicoli, le maggiori entrate a titolo di imposta sul valore aggiunto ammonteranno, in base a una mera stima contabile, a oltre 25 milioni di franchi l'anno. Pur essendo difficile stimare se e come commercianti e acquirenti compenseranno l'aumento dei prezzi degli autoveicoli e il bonus, nel complesso sono tuttavia attese maggiori entrate a titolo di imposta sul valore aggiunto.

Per il tramite di armasuisse, la Confederazione acquista per il proprio fabbisogno circa 500 autovetture l'anno. L'aumento dell'imposta renderebbe tali acquisti più cari. Peraltro, esistono già istruzioni sui principi ecologici applicabili all'acquisto di veicoli dell'Amministrazione, e quindi anche la stessa Confederazione potrebbe beneficiare del versamento di bonus acquistando un maggior numero di autoveicoli adeguati.

Per quanto riguarda le varianti A e B, si rimanda a quanto esposto al capitolo 3.1.

4.1.2 Ripercussioni in termini di personale

Poiché tutti gli autoveicoli continueranno a essere tassati in base alla nuova aliquota unitaria, sostanzialmente non ne deriva un maggior onere al momento della tassazione, né per l'autorità fiscale (Amministrazione delle dogane) né per il contribuente.

Il modello del bonus provoca di per sé sia costi di personale sia costi di transazione. Tali costi dipendono direttamente dal numero di autoveicoli promossi. Supponendo una quota di mercato pari al 25 per cento, sulla base delle cifre relative alle vendite del 2007 gli autoveicoli promossi sarebbero presumibilmente circa 75 000.

Un onere massimo equivalente a 14 posti permanenti risulta dai seguenti compiti:

⁹ Fonte: Ufficio federale di statistica, Indice nazionale dei prezzi al consumo. Le stime si fondano su una miscela di carburanti composta al 30 % di diesel (2,03 franchi al litro) e al 70 % di benzina senza piombo 95 e 98 (1,84 franchi al litro).

¹⁰ RS 641.20

- allestimento e adeguamento dei registri degli autoveicoli che danno diritto al bonus;
- sorveglianza della neutralità finanziaria;
- contatti con le autorità politiche (Confederazione e Cantoni), organizzazioni settoriali e dei consumatori;
- versamento dei bonus;
- accertamenti relativi a incongruenze;
- rilascio di informazioni.

Gli altri costi saranno soprattutto generati dagli emolumenti di Postfinance, dalle spese di porto e dal dispendio cartaceo e tipografico.

Gli uffici cantonali della circolazione non sarebbero sostanzialmente coinvolti (annunci, versamento dei bonus). La Confederazione non sarebbe quindi tenuta a indennizzare i Cantoni per i servizi resi.

In sintesi, si prevede un onere amministrativo supplementare per la Confederazione pari a circa 2,5 milioni di franchi l'anno.

4.1.3 Altre ripercussioni

L'esecuzione del modello del bonus rende necessari l'adeguamento e il potenziamento dell'infrastruttura informatica della Confederazione. Da un lato occorre predisporre l'invio automatico di un annuncio quando un autoveicolo che dà diritto al bonus viene immatricolato per la prima volta. D'altro lato, si devono creare soluzioni informatiche per il versamento dei bonus. Per quanto si possa giudicare, questo onere aggiuntivo dovrebbe poter essere coperto con il budget ordinario dell'informatica.

L'esecuzione del modello del bonus presuppone una modifica dell'ordinanza del 3 settembre 2003¹¹ sul registro automatizzato dei veicoli e dei detentori (Ordinanza sul registro MOFIS) per quanto riguarda il trattamento e la protezione dei dati. Le disposizioni della legge federale del 19 giugno 1992¹² sulla protezione dei dati (LPD) e gli articoli 110 e seguenti della legge del 18 marzo 2005¹³ sulle dogane (LD) sono rispettati.

4.2 Ripercussioni su Cantoni e Comuni

Il modello è concepito in modo tale da non gravare i Cantoni di compiti supplementari.

Gli sforzi dei Cantoni per strutturare le loro imposte sui veicoli a motore secondo criteri ecologici vanno nella medesima direzione seguita dall'introduzione di incentivi finanziari applicabili all'acquisto di autoveicoli. Ma se l'incentivazione mediante l'imposta sui veicoli a motore condiziona il costo annuo di un veicolo, il modello del bonus, basato sull'imposizione degli autoveicoli, tocca i costi di investimento necessari per l'acquisto di un veicolo nuovo. Il diverso approccio comporta effetti diversi, ma presumibilmente le misure cantonali e il futuro strumento federale si rafforzeranno a vicenda.

¹¹ RS 741.56

¹² RS 235.1

¹³ RS 631.0

I Comuni non sono toccati dalla misura.

Sull'acquisto di nuovi autoveicoli da parte dei Cantoni e dei Comuni per uso proprio, il sistema di bonus ha gli stessi effetti previsti per le persone private, le ditte e la Confederazione.

4.3 Ripercussioni sull'economia

4.3.1 Ripercussioni di ordine generale

Le emissioni dei veicoli hanno conseguenze negative su terzi. I bonus destinati a indurre gli acquirenti di veicoli nuovi all'acquisto di modelli a maggior efficienza energetica e a minore livello di emissioni riducono le esternalità del traffico. L'introduzione di tali incentivi attua il principio di causalità.

Il modello del bonus è uno strumento dell'economia di mercato. Il meccanismo dei prezzi mantiene la propria efficacia e di conseguenza le prevedibili distorsioni del mercato sarebbero di minima entità.

A fronte di costi amministrativi pari a 4,2 milioni di franchi, l'efficacia della misura è valutabile a 21 franchi per tonnellata di CO₂ evitata. In virtù della neutralità finanziaria, la misura non comporta altri costi. Questi costi non includono i risparmi di carburante, pari a circa 160 milioni di franchi all'anno. Rispetto ad altre misure interne per la riduzione delle emissioni di CO₂, i costi sono molto bassi. I certificati di emissione negoziati alla Borsa europea delle emissioni costano oggi circa 35 franchi per tonnellata di CO₂.

Oltre a queste ripercussioni concrete, si possono distinguere ulteriori conseguenze a livello di economia in generale: ripercussioni indirette e ripercussioni sul piano macroeconomico. Tali conseguenze si verificano all'interno del mercato oppure al suo esterno.

4.3.2 Ripercussioni all'interno del mercato delle autovetture nuove

L'auspicato cambiamento del parco veicoli nuovi si ripercuote nella quota di mercato delle categorie A e B, oggetto dell'incentivazione. Grazie al bonus, tale quota può essere aumentata di circa il 5 per cento per i veicoli della categoria A e di circa il 2 per cento per quelli della categoria B. Ciò corrisponde a un aumento medio delle vendite, grazie alle misure adottate, di circa 15 000 veicoli A e 5 500 veicoli B all'anno. Questo aumento va principalmente a scapito delle categorie da C a E. Le categorie peggiori (F e G) non sono toccate.

Inoltre, a lungo termine, sul fronte della domanda potranno rivelarsi utili pertinenti azioni che riguardano anche segmenti di clientela caratterizzati da una minore elasticità dei prezzi:

- creazione di norme all'acquisto di veicoli: i sistemi di incitamento segnalano i comportamenti «positivi» e quindi socialmente apprezzati (prestigio);
- modifica della struttura delle preferenze: gli acquirenti di autoveicoli collegano spesso, erroneamente, un basso consumo di carburante con veicoli di scarso valore o di scarsa utilità. Gli incentivi finanziari dello Stato contribuiscono a cambiare questa percezione;

- modifica del comportamento decisionale: rendendo noto il nesso tra consumo di carburante ed emissioni di CO₂, la problematica del CO₂ può assumere un ruolo sempre più importante come fattore decisionale per l'acquisto di nuovi autoveicoli e per il comportamento di guida.

4.3.3 Ripercussioni sul piano macroeconomico

I fabbricanti promuovono l'impiego di tecnologie ad alta efficienza energetica e a basso livello di emissioni. Di regola, pur presumendo che la Svizzera sia troppo piccola per influenzare il mercato automobilistico internazionale, potrebbe tuttavia rappresentare un interessante mercato sperimentale.

4.3.4 Ripercussioni esterne al mercato delle autovetture

All'esterno del mercato automobilistico potrebbe verificarsi un cambiamento del comportamento d'acquisto in relazione ad altri prodotti: grazie a un'abile commercializzazione del sistema di bonus per gli autoveicoli, l'efficienza energetica e i valori relativi alle emissioni diverrebbero popolari anche per altri prodotti (ad es. lampadine a risparmio energetico). Con un'etichettatura analoga di diversi altri gruppi di prodotti questo fenomeno verrebbe amplificato, come dimostrano le esperienze fatte con l'etichetta Energia.

4.4 Ripercussioni su singoli settori e ceti sociali

L'introduzione di un incentivo finanziario in favore dell'acquisto di autoveicoli nuovi si ripercuote principalmente sul settore automobilistico, sugli acquirenti di autoveicoli e sul settore dei fornitori. Si manifesteranno cambiamenti tanto sul fronte della domanda quanto su quello dell'offerta. In mancanza di informazioni, è difficile prevedere le ripercussioni sul valore aggiunto. Per i seguenti motivi, tuttavia, si prevedono soltanto ripercussioni di minima entità:

- presumibilmente, l'introduzione di un incentivo finanziario non ridurrebbe le vendite di veicoli nuovi. Nel settore delle riparazioni e nell'importante settore dei fornitori di autoveicoli non si prevedono pertanto cambiamenti;
- una riduzione del prezzo d'acquisto per i veicoli ad alta efficienza energetica e a basso livello di emissioni può costituire un argomento per convincere ad acquistare accessori supplementari;
- a causa della modifica della domanda, si prevedono adeguamenti a livello dei margini.

Il modello del bonus comporta senz'altro un aumento dei costi di tutti gli autoveicoli, attraverso l'aumento generale dell'imposta, ma per il beneficiario del bonus ne deriva tuttavia un vantaggio supplementare. Sull'insieme di tutti gli acquirenti di veicoli nuovi, il bene «veicolo nuovo» rincarerà soltanto nella misura dei costi di esecuzione, poiché il modello del bonus rispetta la neutralità finanziaria.

Determinate fasce professionali e della popolazione, come ad esempio gli agricoltori, i selvicoltori, gli abitanti di regioni montane o le famiglie con diversi figli, hanno bisogno di veicoli grandi e quindi tendenzialmente a maggior consumo. Tali fasce professionali e di popolazione non saranno discriminate. Non occorre pertanto

prevedere disposizioni particolari per tali categorie professionali e per determinate fasce della popolazione nell'ambito del modello del bonus.

Un aumento generale dell'imposta sugli autoveicoli comporterebbe un aumento dei prezzi di tutti i veicoli nuovi. Il budget domestico del singolo che acquista un veicolo nuovo si assottiglia dunque lievemente, e rimane meno a disposizione per l'acquisto di altri prodotti. Tale aumento penalizzerebbe maggiormente le economie domestiche a basso reddito. Il bonus, tuttavia, si traduce in un calo dei prezzi dei veicoli ad alta efficienza energetica e a basso livello di emissioni, permettendo in date circostanze a un'economia domestica a basso reddito addirittura l'acquisto di un veicolo nuovo. Inoltre, il minor consumo dei veicoli promossi comporta una riduzione delle spese delle economie domestiche. Se si tiene conto degli attuali prezzi del carburante, con l'introduzione del modello del bonus le economie domestiche risparmierebbero in media circa 200 milioni di franchi all'anno.

Con quattro o cinque anni di ritardo, la misura toccherebbe anche il mercato dei veicoli usati. Le conseguenze precise sono tuttavia ancora difficili da valutare, in quanto il mercato dei veicoli usati è influenzato anche da numerosi altri fattori.

5 Aspetti giuridici

5.1 Costituzionalità e legalità

L'imposta sugli autoveicoli è un'imposta speciale di consumo che la Confederazione riscuote in virtù dell'articolo 131 capoverso 1 lettera d della Costituzione federale¹⁴. Sinora questa imposta ha perseguito esclusivamente fini fiscali. La prevista modifica di legge comporta un aumento dell'aliquota d'imposta. L'aumento del gettito genererà fondi che saranno riversati ai detentori di autoveicoli ad alta efficienza energetica e a basso livello di emissioni sotto forma di versamento di bonus. L'imposta sarà quindi connotata anche da un elemento di incentivazione. L'aumento dell'aliquota d'imposta è conforme all'articolo 131 capoverso 1 lettera d della Costituzione ed è pertanto costituzionale. Dato che la Costituzione non prevede una particolare destinazione vincolata, il legislatore può decidere liberamente in merito alla destinazione dell'imposta. La creazione di elementi incitativi è anch'essa ammissibile, purché lo scopo perseguito dal legislatore coincida con un compito che la Costituzione attribuisce alla Confederazione. La misura prevista contribuirà a proteggere l'ambiente e a ridurre il consumo di energia. Secondo gli articoli 74 capoverso 2 e 89 capoverso 3 si tratta indiscutibilmente di compiti della Confederazione. La costituzionalità del sistema di bonus proposto è dunque data.

5.2 Compatibilità con gli obblighi assunti dalla Svizzera a livello internazionale

La legge sull'imposizione degli autoveicoli in quanto tale continuerà ad essere compatibile con gli impegni assunti dalla Svizzera sul piano internazionale¹⁵. Questa considerazione vale anche per il proposto aumento dell'aliquota d'imposta. La destinazione delle maggiori entrate rappresenta invece un elemento assolutamente inedito. Con l'introduzione di incentivi finanziari dopo la prima immatricolazione non vengono però eretti ostacoli al commercio. Inoltre, anche i fabbricanti sono assoggettati all'imposta per gli autoveicoli fabbricati in Svizzera.

¹⁴ RS 101

¹⁵ Cfr. messaggio 1995 (FF 1995 IV 1543)

Fondamentalmente, è riservato un pari trattamento agli autoveicoli di tutti i fabbricanti e di tutte le marche. Indirettamente, tuttavia, sono prevedibili ripercussioni sulle importazioni di autoveicoli. Da un canto, tutti gli autoveicoli saranno gravati da una maggiore imposta e dall'altro i bonus verranno versati soltanto per i modelli più efficienti e meno inquinanti. A seconda della struttura del sistema di valutazione, singoli Paesi di produzione o fabbricanti (marche) potranno risultare svantaggiati o avvantaggiati. Poiché l'UE pianifica misure più restrittive, questi effetti probabilmente non saranno oggetto di critica a livello internazionale.

5.2.1 Accordo di libero scambio (ALS) tra Svizzera e CE

Secondo l'articolo 13 paragrafo I ALS¹⁶ nessuna nuova restrizione quantitativa all'importazione o misura di effetto equivalente viene introdotta negli scambi tra la Svizzera e la Comunità.

Secondo l'articolo 20 ALS, l'Accordo lascia impregiudicati i divieti o restrizioni all'importazione, all'esportazione e al transito, giustificati da motivi di moralità pubblica, di ordine pubblico, di pubblica sicurezza, di tutela della salute e della vita delle persone e degli animali, o di preservazione dei vegetali, di protezione del patrimonio artistico, storico o archeologico nazionale o di tutela della proprietà industriale o commerciale, né osta alle regolamentazioni riguardanti l'oro e l'argento. Tuttavia tali divieti o restrizioni non devono costituire un mezzo di discriminazione arbitraria, né una restrizione dissimulata al commercio tra le Parti contraenti.

Essendo disposizioni fondamentali nell'ambito della libera circolazione delle merci, gli articoli 13 e 20 ALS sono interpretati analogamente agli articoli 28 e 30 del trattato CE, il cui tenore è il medesimo.

Secondo la giurisprudenza della Corte di giustizia delle Comunità europee, sono considerate misure di effetto equivalente le misure che ostacolano o possono ostacolare, direttamente o indirettamente, la circolazione delle merci. Nonostante il sistema fondato sul bonus non costituisca un ostacolo diretto al commercio, è immaginabile o addirittura auspicabile che l'introduzione di tale misura si traduca indirettamente in una diminuzione delle importazioni di veicoli inquinanti e caratterizzati da un forte tasso di emissioni. Anche se vi è il rischio che possa svantaggiare determinati Paesi produttori (come la Germania) più di altri, tale misura si applica in linea di principio senza distinzioni.

Se vi è effettivamente una restrizione della circolazione delle merci, essa può essere giustificata in talune situazioni, in virtù degli articoli 20 ALS e 30 del trattato CE nonché degli «ostacoli impliciti» contenuti nell'articolo 30 del trattato CE secondo la giurisprudenza della CGCE. Sono ad esempio considerati motivi giustificativi la tutela della salute e della vita delle persone e degli animali, o la preservazione dei vegetali, ossia le misure a tutela dell'ambiente in senso lato¹⁷.

La Svizzera può invocare la protezione dell'ambiente per giustificare misure tendenti alla riduzione del CO₂. Tuttavia, il sistema fondato sui bonus deve essere proporzionale, vale a dire idoneo alla realizzazione dello scopo perseguito, necessario e il meno incisivo possibile. Secondo gli accertamenti condotti, il sistema di bonus è

¹⁶ RS **0.632.401**

¹⁷ Rs. 240/83 Brûleurs d'Huiles (Racc. 1985, pag. 531); Rs. C-389/96, Aher-Waggon (Racc. 1998, I-4473; Rs. C-341/95, Bettati (Racc. 1998, I-4355) e le decisioni citate.

adatto a realizzare l'auspicata riduzione delle emissioni di CO₂. Per giunta, le misure volte a ridurre il CO₂ sono indiscutibilmente necessarie. Il sistema di bonus ingerisce in misura minore nella circolazione delle merci tra la Svizzera e l'UE rispetto ad altre possibili misure. La misura è pertanto proporzionale e compatibile con gli articoli 13 e 20 ALS.

Del resto, secondo l'articolo 18 capoverso 1 ALS, le Parti contraenti si astengono da ogni misura o pratica di carattere fiscale interna che stabilisca, direttamente o indirettamente, una discriminazione tra i prodotti di una Parte contraente ed i prodotti similari originari dell'altra Parte contraente. Questo articolo è applicabile anche alle imposte speciali di consumo. Dato che in Svizzera non esiste un'industria automobilistica e l'aumento dell'imposta si applicherebbe senza distinzioni a tutti gli autoveicoli ai sensi della legge, la prevista misura non è discriminatoria e pertanto è compatibile con l'articolo 18 capoverso 1 ALS.

Infine, secondo l'articolo 23 capoverso 1 iii ALS, ogni aiuto pubblico che falsi o minacci di falsare la concorrenza, favorendo talune imprese o talune produzioni, è incompatibile con il buon funzionamento dell'Accordo. La formulazione dell'articolo 23 capoverso 1 iii ALS è diversa da quella dell'articolo 87 del trattato CE. In particolare, l'articolo 23 ALS non contempla gli elementi necessari a distinguere gli aiuti compatibili con l'ALS dagli aiuti incompatibili con l'ALS. Inoltre, a differenza degli articoli 13 e 20 ALS, l'articolo 23 non fa parte delle disposizioni fondamentali nell'ambito della libera circolazione delle merci. Non si impone pertanto un'interpretazione analogica, anche se entro certi limiti ci si può riferire alla prassi delle istituzioni dell'UE. Per evitare di essere svantaggiata rispetto agli Stati membri dell'UE al momento dell'attuazione dell'accordo, o in altri termini quando è nel suo interesse, al fine di interpretare le disposizioni del diritto svizzero la Svizzera può ispirarsi alle regole dell'UE sugli aiuti pubblici. Il nostro Paese non è tuttavia in alcun modo vincolato dalle procedure d'esame e d'autorizzazione comunitarie.

La nozione di aiuti pubblici dell'*Acquis communautaire* comprende ogni forma di aiuto. Gli aiuti pubblici sono, oltre ai sussidi non rimborsabili, ai prestiti agevolati e alle agevolazioni sugli interessi, tipi di intervento in cui l'elemento di liberalità è poco evidente, quali esoneri da imposte e tributi, fideiussioni, forniture di merci e servizi a condizioni preferenziali e persino la partecipazione delle autorità statali a imprese. Poiché l'UE concepisce la nozione di aiuti in termini molto vasti, non si può escludere che il sistema di bonus possa anch'esso essere qualificato come aiuto. Tra gli aiuti proscritti rientrano comunque soltanto misure che favoriscono selettivamente determinate imprese o gruppi.

Il sistema di bonus, tuttavia, non fa distinzioni, non è applicabile a favore di un determinato Paese di provenienza o di una determinata impresa e pertanto non è selettivo. Inoltre, non esistendo un'industria automobilistica svizzera, non favorisce imprese svizzere, ma imprese europee ed extraeuropee che producono veicoli ad alta efficienza energetica e a basso consumo. A titolo abbondanziale, infine, lo strumento dell'aiuto ambientale è espressamente riconosciuto nella stessa UE, nella misura in cui non sia connesso con una protezione dalle importazioni¹⁸. Da ultimo, nell'ambito della strategia dell'UE a favore dell'efficienza energetica, gli Stati

¹⁸ Cfr. Disciplina comunitaria degli aiuti di Stato per la tutela dell'ambiente (GU C 37 del 3.2.2001, pag. 3).

membri sono espressamente invitati a promuovere i veicoli ad alta efficienza energetica (cfr. in precedenza, n. 2.1.5)

Complessivamente, quindi, l'introduzione del descritto sistema di bonus è compatibile con gli impegni assunti dalla Svizzera sul piano internazionale in virtù dell'ALS.

5.2.2 OMC

5.2.2.1 GATT

Dal principio del trattamento generale della nazione più favorita consegue che le merci congeneri originarie di diversi Stati non devono essere trattate diversamente dal profilo della loro imposizione interna (art. I in combinato disposto con l'art. III par. 2 e 4 GATT¹⁹). Il previsto aumento dell'aliquota d'imposta tocca tutti gli autoveicoli ai sensi della legge, a prescindere dalla loro efficienza energetica o dal loro Paese d'origine. Di conseguenza, detto aumento non viola l'articolo I del GATT.

5.2.2.2 Accordo sulle sovvenzioni

Se un Governo versa un aiuto finanziario, trattasi di una sovvenzione ai sensi dell'accordo sulle sovvenzioni²⁰, in particolare nel caso in cui i sussidi accordano un vantaggio ai loro beneficiari. Tuttavia, se una sovvenzione non costituisce una sovvenzione specifica o vietata, giuridicamente non vi sono problemi di compatibilità con l'Accordo OMC.

Secondo tale definizione, il previsto versamento di bonus agli acquirenti di autoveicoli ad alta efficienza energetica e a basso consumo costituisce indubbiamente una sovvenzione. Ma siccome il versamento dei bonus non rappresenta né una sovvenzione all'esportazione né una sovvenzione che protegge la produzione interna, non può essere classificata tra le sovvenzioni pros critte dall'OMC. Per di più, va denegata anche la specificità: anzitutto va rilevato che il versamento dei bonus non è limitato a una determinata cerchia di persone, e secondariamente, se i relativi criteri e le relative condizioni sono perfettamente rispettati, il diritto al versamento di un bonus sussiste automaticamente. Inoltre, il disegno di legge prevede che i criteri e le condizioni applicabili al versamento dei bonus vengano definiti a livello di ordinanza. Infine, non si intravedono neppure altri fattori che possano portare ad ammettere la specificità.

Il previsto versamento di bonus agli acquirenti di veicoli ad alta efficienza energetica e a basso livello di emissioni non viola pertanto l'Accordo sulle sovvenzioni, a patto che la futura ordinanza definisca in modo chiaro e comprovabile i criteri e le condizioni che danno diritto al versamento di bonus.

5.2.3 Convenzione di libero scambio AELS e altri accordi di libero scambio

Come per la valutazione del modello del bonus nell'ambito dell'OMC, anche nel contesto dell'Accordo AELS²¹ e di altri accordi di libero scambio il principio del trattamento della nazione più favorita non è violato. Per quanto riguarda le sovven-

¹⁹ RS 0.632.21

²⁰ RS 0.632.20

²¹ RS 0.632.31

zioni, la regolamentazione contemplata dagli accordi di libero scambio si basa anche sulle disposizioni dell'OMC. Nella misura in cui la compatibilità con l'Accordo e le disposizioni dell'OMC e degli accordi con l'UE è garantita, l'introduzione del modello del bonus non viola l'Accordo AELS né gli altri accordi di libero scambio.

5.2.4 Convenzione sui cambiamenti climatici e Protocollo di Kyoto

Il Protocollo di Kyoto è un'aggiunta alla Convenzione dell'ONU sui cambiamenti climatici adottata nel 1992 al vertice mondiale di Rio e ratificata dalla Svizzera nel 1993²². La Convenzione persegue la stabilizzazione della concentrazione di gas ad effetto serra nell'atmosfera a un livello non pericoloso. Con la ratifica del Protocollo di Kyoto nel 2003²³, la Svizzera si è impegnata a ridurre le emissioni di gas ad effetto serra dell'8 per cento rispetto al livello del 1990 nel periodo 2008-2012. La legge sul CO₂ concretizza tale obiettivo. Per i combustibili vale ad esempio un obiettivo di riduzione del CO₂ fino al 15 per cento, mentre per i carburanti l'obiettivo è dell'8 per cento. Dai calcoli emerge che nonostante gli sforzi spontanei compiuti nell'ambito di SvizzeraEnergia, le emissioni di CO₂ causate dai carburanti aumenteranno del 7,9 per cento rispetto ai valori del 1990. Per questo nel messaggio sull'approvazione dell'aliquota dell'imposta sul CO₂ sui combustibili si citano già gli incentivi fiscali legati all'acquisto di autoveicoli come parte della strategia da applicare per raggiungere l'obiettivo. Per ragioni di tempo, il modello del bonus proposto potrà contribuire ormai soltanto in minima misura al raggiungimento dell'obiettivo previsto dal Protocollo di Kyoto. A medio-lungo termine, la misura comporterà tuttavia una consistente riduzione delle emissioni di CO₂ provenienti dal traffico motorizzato delle autovetture e costituirà quindi una componente importante del pacchetto di misure per il raggiungimento degli obiettivi a medio e lungo termine della politica climatica.

5.2.5 Convenzione sull'inquinamento atmosferico attraverso le frontiere a lunga distanza (Convenzione di Ginevra)

A tutt'oggi, hanno aderito alla Convenzione di Ginevra 46 Stati europei e dell'Asia centrale, la Comunità europea, gli Stati Uniti e il Canada. La Svizzera ha ratificato la Convenzione, sottoscritta a Ginevra nel 1979 sotto l'egida della Commissione economica per l'Europa delle Nazioni Unite (ECE-ONU), nel 1983. Si tratta della più vecchia convenzione in materia di tutela dell'ambiente. Essa punta a ridurre gli effetti dannosi dell'inquinamento atmosferico sulla salute dell'essere umano e sull'ambiente. Sette protocolli aggiuntivi disciplinano i limiti di emissioni di zolfo, azoto, ammoniaca, composti organici volatili, metalli pesanti e inquinanti organici persistenti. Il protocollo di Göteborg, il più recente tra i protocolli aggiuntivi, è entrato in vigore in Svizzera nel 2005 e rappresenta un passo ulteriore nell'ambito degli sforzi compiuti da Europa, Stati Uniti e Canada per ridurre l'inquinamento atmosferico. Esso definisce per ogni Paese, oltre a obiettivi di riduzione per le emissioni di biossido di zolfo (SO₂), ossidi di azoto (NO_x), composti organici volatili (COV) e ammoniaca, anche misure per il raggiungimento di tali obiettivi entro il 2010.

²² RS 0.814.01

²³ RS 0.814.011

Gli incentivi fiscali per l'acquisto di autoveicoli in base a criteri di ecologia globale contribuiscono al raggiungimento degli obiettivi definiti dagli attuali e futuri protocolli.

5.2.6 Principato del Liechtenstein

Il Principato del Liechtenstein è considerato territorio doganale svizzero in virtù del trattato di unione doganale del 29 marzo 1923 tra la Confederazione Svizzera e il Principato del Liechtenstein²⁴. Perciò in avvenire gli autoveicoli nuovi ivi immatricolati saranno anch'essi gravati dall'imposta. Secondo il trattato di unione doganale, la quota delle maggiori entrate dovrebbe essere assegnata al Principato del Liechtenstein. Occorrerà negoziare con il Principato l'eventuale applicabilità del sistema di bonus o un'eventuale regolamentazione autonoma per tale territorio.

5.2.7 Büsingen

Dal 1997 l'applicabilità dell'imposta sugli autoveicoli è disciplinata per via convenzionale in un accordo con la Germania relativo alla modifica del trattato del 1964²⁵ su Büsingen (nuova lettera m dell'art. 2 cpv. 1 del trattato). La Commissione mista per Büsingen dovrà esaminare le ripercussioni del modello del bonus.

5.3 Compatibilità con la legge sui sussidi

Il modello del bonus proposto crea una nuova fattispecie in materia di sovvenzioni. Si tratta di un aiuto finanziario ai sensi della legge del 5 ottobre 1990²⁶ sui sussidi, le cui disposizioni penali (art. 37-39) si applicano anche al versamento dei bonus. Non è pertanto necessario completare le disposizioni penali della legge sull'imposizione degli autoveicoli.

5.4 Assoggettamento al freno alle spese

Il modello di bonus proposto genera nuove spese ricorrenti di oltre 2 milioni di franchi. Secondo l'articolo 159 capoverso 3 lettera b della Costituzione federale, tale modifica di legge richiede il consenso della maggioranza dei membri di ciascuna Camera.

5.5 Delega di poteri legislativi

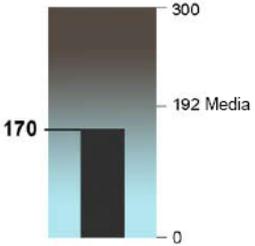
Soprattutto per ragioni di adeguatezza, il disciplinamento dei dettagli dell'esecuzione è delegato al Consiglio federale. Gli aspetti che devono essere disciplinati per via di ordinanza sono menzionati al numero 2.1.3. Inoltre, al DATEC e al DFF è attribuita la competenza di definire il sistema di valutazione e l'entità del bonus.

²⁴ RS 0.631.112.514

²⁵ RS 0.631.112.136

²⁶ RS 616.1

Possibile veste grafica della futura etichetta Ambiente

Etichetta Ambiente	
<p>Marca Tipo</p> <p>Carburante Cambio Peso a vuoto</p>	<p>XXX XXX</p> <p>Benzina Manuale 1665 kg</p>
<p>Consumo di carburante Media: calcolata secondo le prescrizioni della direttiva 80/1268/CEE</p> <p>Emissioni di CO₂ Il CO₂ è il composto gassoso a effetto serra, principale responsabile del surriscaldamento della terra</p> <p>Impatto ambientale Valore che riunisce in punti di impatto ambientale (PIA) gli effetti delle emissioni di inquinanti atmosferici, di gas a effetto serra e di rumore e delle emissioni risultanti dalla produzione di carburante</p>	<p>9.9 litri / 100km</p> <p>238 grammi / km Media di tutti i veicoli nuovi: 204 grammi / km</p> <p>170 PIA Media di tutti i veicoli nuovi: 192 PIA</p>
<p>Efficienza energetica Consumo di carburante riferito a tutti i tipi di veicoli commercializzati aventi lo stesso peso</p> 	<p>Impatto ambientale Punti di impatto ambientale del veicolo riferiti a tutti i veicoli nuovi</p> 
<p>Le informazioni relative al consumo di carburante e alle emissioni di CO₂, compreso un elenco di tutte le nuove automobili commercializzate, sono disponibili gratuitamente presso tutti i punti di vendita oppure sul sito Internet www.etichettaenergia.ch.</p> <p>Il consumo di carburante e le emissioni di CO₂ di un veicolo dipendono anche dallo stile di guida e da altri fattori non tecnici.</p>	