

IMPOSTA DI CIRCOLAZIONE

Rapporto del Gruppo di lavoro

I - PREMESSA

In data 22.01.2008 il Gran Consiglio, approvando il Messaggio n. 5881, ha modificato la Legge sulle imposte e tasse di circolazione al fine di introdurre un sistema di ecoincentivi basati su di un'imposta di circolazione differenziata in funzione dell'efficienza energetica e ambientale dei veicoli a motore (bonus/malus). La modifica di legge è entrata in vigore il 01.01.2009 congiuntamente al relativo regolamento d'applicazione che ne definisce nel dettaglio le modalità di attuazione. Essa prevedeva che l'imposta di circolazione dipendesse dal rendimento energetico del veicolo e in particolare che l'imposta venisse calcolata tenendo conto della categoria energetica di appartenenza del veicolo.

Per questo nuovo sistema nella legge era però formalizzato il principio della neutralità finanziaria degli ecoincentivi: il gettito dell'imposta di circolazione automobili con gli ecoincentivi deve essere uguale a quello senza gli ecoincentivi. Detto in altro modo bonus e malus devono compensarsi, eventuali differenze sia positive che negative devono essere riportate sugli anni successivi e se la neutralità non fosse data il Consiglio di Stato è tenuto a intervenire, adeguando i coefficienti di moltiplicazione.

Nel 2013 il Gran Consiglio ha approvato il messaggio no. 6774 con cui si è parzialmente modificata la formula di calcolo dell'imposta di circolazione. Pur mantenendo il principio degli ecoincentivi si è deciso di determinare i coefficienti di moltiplicazione non più in base alla categoria energetica del veicolo, ma alle emissioni di CO₂.

I motivi alla base della modifica (entrata in vigore il 01.01.2014) sono da ricercare prioritariamente nelle difficoltà riscontrate sia a livello pratico che di comunicazione con il precedente sistema. Difficoltà legate soprattutto al fatto che, con l'introduzione da parte della Confederazione dell'adeguamento annuale dell'etichetta Energia, le auto peggiorano rapidamente la loro categoria energetica di appartenenza, con impatto sull'importo dell'imposta di circolazione e conseguente importante saldo positivo del conto bonus/malus.

Pertanto il pregio principale di questa nuova modalità di calcolo è che il parametro di riferimento (livello di emissioni di CO₂) è definito e fisso nel tempo.

Per quanto riguarda la neutralità finanziaria degli ecoincentivi durante i primi anni (2009-2011) i bonus sono stati leggermente superiori ai malus, con un saldo negativo di circa 600'000 CHF. A seguito delle citate conseguenze della modifica dell'Ordinanza federale sull'energia al 31.12.2013 il saldo presentava un'eccedenza positiva di 5.3 milioni di franchi.

Il nuovo parametro in vigore dal 01.01.2014 (livello emissioni di CO₂) e il costante miglioramento del parco veicoli hanno avuto come ovvio risultato un forte aumento dei bonus e una sostanziale stabilità dei malus, con conseguente saldo negativo al 31.12.2016 di CHF 1'923'000.--.

Alla luce della chiara tendenza in atto il Consiglio di Stato è dovuto intervenire con un adeguamento dei coefficienti di moltiplicazione. In caso contrario nel 2017 avremmo avuto un saldo annuale negativo di oltre 7 milioni, che avrebbe portato il saldo totale negativo a circa 9 milioni di franchi.

Nel frattempo però (primavera 2016), alla luce dei problemi legati al sistema in vigore, la Direzione del Dipartimento delle istituzioni ha ritenuto opportuno valutare nuove formule di calcolo dell'imposta, coinvolgendo le cerchie interessate in un seminario che si è svolto nel mese di settembre 2016.

Obiettivo dichiarato era quello di creare un'occasione di confronto e discussione che potesse formulare elementi condivisi, tali da permettere al Dipartimento di proporre un'imposta di circolazione più semplice, più chiara e che superasse i limiti del sistema di ecoincentivi in vigore.

Per concretizzare e affinare quanto emerso nel seminario, il Consiglio di Stato con decisione del 18.10.2016 ha incaricato un Gruppo di lavoro.

II - II GRUPPO DI LAVORO

1. Il mandato

Il mandato assegnato al Gruppo di lavoro (GdL) è di proporre una formula per il calcolo dell'imposta di circolazione delle automobili più semplice e più comprensibile di quella oggi in vigore, senza una diminuzione del gettito attualmente garantito.

Ulteriore indicazione fornita al GdL è stata quella di suggerire una formula che fosse applicabile a tutto il parco automobili, evitando nel limite del possibile quanto attualmente in vigore: una formula per le auto immatricolate dopo il 2009, una per quelle immatricolate prima, un calcolo per le auto con codice di emissione B00 e un altro per le auto B01.

2. Aspetti di principio

Prima di affrontare il tema dei criteri di imposizione, è necessario dare risposta ad alcune questioni di principio emerse nel corso del seminario che potrebbero influenzare le scelte successive.

a) Well to wheel

Il principio del well to wheel (“dalla fonte alla ruota”) permette di paragonare fra di loro dal punto di vista energetico le differenti tecnologie propulsive e i carburanti, tenendo conto dell'estrazione, trasporto e stoccaggio del carburante. In pratica è un indice del totale di energia impiegata.

Il principio del tank to wheel (“dal serbatoio alla ruota”) è un sottoindice del precedente, ma in pratica gli viene opposto come metodo di calcolo.

Per quanto ci riguarda il tema è se la formula di calcolo deve tener conto dell'intera catena energetica o unicamente dell'energia necessaria a “muovere” il veicolo.

La risposta del GdL è chiara. Il tema è interessante e importante ma al momento questa soluzione è irrealizzabile. In particolare per il fatto che, pur esistendo dati a livello globale, non è possibile applicare correttamente questi dati a ogni singolo veicolo. Inoltre in questo senso sarebbe più corretto caricare al distributore una tassa in base alla sostenibilità del carburante, come del resto avviene per i combustibili, la tassa sul CO₂ per quelli di origine fossile, attualmente non applicata ai carburanti.

b) Calcolo del fabbisogno

L'ipotesi formulata è quella di calcolare il fabbisogno di un ipotetico “conto stradale” su di un determinato periodo di tempo (2-4 anni) e definire il gettito dell'imposta di circolazione in funzione dell'importo da coprire.

Il GdL ritiene la proposta interessante (trasparenza, gestione del conto stradale tramite un fondo), ma difficilmente realizzabile nella pratica (anche in relazione alla prevista tempistica di introduzione della nuova imposta).

3. Criteri di imposizione

Il GdL, sulla base anche di un esame intercantonale dei vari sistemi in uso, ha passato in rassegna possibili criteri di imposizione, con le seguenti valutazioni.

a) CO₂

Criterio semplice e conosciuto, di (quasi) comune utilizzo, sia per quel che riguarda i veicoli che altri temi.

E' un indicatore proporzionale al consumo e alle emissioni inquinanti.

E' un dato che muta lentamente nel tempo e quindi garantisce un'imposizione abbastanza costante.

Non presenta difficoltà a livello di comunicazione.

Trattandosi di un valore destinato lentamente a diminuire (se si considera l'insieme del parco veicoli in circolazione), per evitare una riduzione del gettito bisognerà adeguare i parametri impositivi con una certa periodicità. Inoltre nel corso dei prossimi anni verrà modificato il ciclo di omologazione (modalità di calcolo delle emissioni di CO₂). Ciò non rappresenterà però un problema in quanto secondo le informazioni fornite dall'Ufficio federale delle strade per gestire il periodo di transizione è prevista una formula di conversione dal vecchio al nuovo valore.

b) Emissioni nocive (NO_x , PM₁₀)

Durante i lavori preparatori è stato fatto presente che le vere sostanze inquinanti sono altre, ad esempio NO_x e PM₁₀.

Dal punto di vista ambientale l'osservazione è corretta. Però una formula di calcolo dell'imposta basata sul livello delle citate emissioni nocive sarebbe più complicata, difficile da capire e da calcolare per l'utente e inoltre necessiterebbe dell'introduzione di sotto varianti, in considerazione ad esempio del fatto che i veicoli diesel sono interessanti per quel che riguarda le emissioni di NO_x, ma molto più problematici in relazione alle polveri fini.

Si ribadisce inoltre che le emissioni di CO₂ sono comunque proporzionali alle emissioni di inquinanti all'interno di una medesima tipologia di motore, pertanto sono rappresentative del grado di inquinamento causato dal veicolo.

c) Tipo di carburante

Il tema base è un'eventuale penalizzazione dei veicoli diesel, con particolare riferimento all'aspetto delle polveri fini.

Considerato però che le polveri fini sono causate anche da diverse altre fonti di inquinamento (ad esempio gli pneumatici), che il filtro antiparticolato (di cui ormai sono dotate oltre il 75% delle auto diesel) ha ridotto moltissimo il problema, e che comunque i veicoli diesel dal punto di vista di altri fattori inquinanti (NOx) sono più interessanti, si ritiene il criterio non idoneo.

Si ribadisce inoltre quanto detto sopra: le emissioni di CO₂ sono comunque proporzionali alle emissioni di polveri fini.

d) Massa

Sebbene sia nella base legale federale che sui documenti (approvazione del tipo, licenza di circolazione) figuri la menzione “peso”, in conformità alle vigenti normative concernenti i pesi e le misure verrà utilizzata la denominazione “massa”.

La massa di un veicolo è un fattore che determina il grado di usura dell’infrastruttura stradale ed è il solo criterio che permetta di tenerne conto. La massa si suddivide in “totale” (peso massimo con cui si può circolare) e “a vuoto” (veicolo pronto all’uso, con il conducente).

La massa totale definisce sicuramente in modo più reale l’impatto del veicolo sull’infrastruttura stradale. Per contro la massa a vuoto tiene conto in misura maggiore di alcuni aspetti sociali, quali le esigenze familiari: a parità di massa a vuoto un’auto familiare avrà un carico disponibile superiore ad un’auto sportiva e pertanto una massa totale (e un’imposta) superiore.

Il GdL privilegia la variante massa a vuoto.

e) Cilindrata

In passato è stato il criterio forse più utilizzato, oggi vista l’evoluzione tecnologica dei motori si ritiene non sia più un parametro di particolare riferimento.

f) Energia grigia

L’energia grigia è tutta l’energia necessaria alla vita di un’automobile (comprensivo ad esempio di trasporto, rottamazione, smaltimento).

Tenerne conto significa mettere in discussione l’opportunità di incentivare la sostituzione di un veicolo. Infatti la messa fuori circolazione di un vecchio veicolo di principio necessita globalmente più energia rispetto a quella risparmiata grazie alla messa in circolazione di un nuovo veicolo più performante dal punto di vista delle emissioni.

Detto in altro modo significa favorire (o per lo meno non sfavorire) i vecchi veicoli.

Il ragionamento è corretto in relazione ad un approccio globale al tema. Il GdL ritiene però che l'imposta di circolazione debba esplicitare i suoi effetti principali a livello locale e pertanto in tale ottica è sicuramente da privilegiare il passaggio a un veicolo meno inquinante.

III - LA PROPOSTA

Alla luce delle soprastanti considerazioni e del chiaro mandato di semplificare il sistema, il GdL ritiene che la formula debba far riferimento al massimo a due parametri.

Il principale è senza dubbio il livello di emissioni di CO₂: chiaro, conosciuto, funzione del consumo e indicativo dal punto di vista ambientale.

Come criterio aggiuntivo si ritiene corretto tenere in considerazione la massa a vuoto, per l'impatto che tale criterio ha sullo stato dell'infrastruttura.

1) Formula

$$a \cdot M + b \cdot \text{CO}_2$$

dove M è la massa a vuoto espressa in kg

CO₂ sono le emissioni di CO₂ espresse in g/km

a e b sono i coefficienti di moltiplicazione

2) Gettito

Il mandato al GdL è chiaro e quindi la nuova formula di calcolo deve garantire il mantenimento del gettito risultante dall'emissione 2017: CHF 110'192'309.--. Il gettito globale è la somma del gettito dei due criteri, massa ed emissioni di CO₂.

La massa è un criterio aggiuntivo per tener conto dell'impatto sull'infrastruttura e che concettualmente va a sostituire l'attuale importo fisso.

Le emissioni di CO₂ sono il criterio principale.

Di conseguenza si ritiene opportuna una diversa ponderazione dei due criteri: 30% per la massa e 70% per le emissioni di CO₂.

Pertanto il gettito legato alla massa sarà di CHF 33'057'693 (30%) e quello alle emissioni di CHF 77'134'616 (70%).

Il calcolo del coefficiente di moltiplicazione è quindi il seguente:

- Massa

Totale automobili:	219'036
Somma massa a vuoto:	308'820'248 kg
Quota parte gettito:	33'057'693 CHF
Coefficiente a:	0.107

- Emissioni CO₂

Totale automobili:	219'036
Somma emissioni CO ₂ :	34'187'666 g/km
Quota parte gettito:	77'134'616 CHF
Coefficiente b:	2.256

In base a quanto sopra la formula risulterebbe essere:

$$\text{Imposta di circolazione} = 0.107 \cdot M + 2.256 \cdot \text{CO}_2$$

Applicando questa formula al parco automobili risulta però una limitata differenziazione fra i veicoli più e meno inquinanti (riducendo notevolmente l'effetto incentivante dell'imposta), ma anche nettamente inferiore a quanto si ottiene con la formula in vigore, con una conseguente marcata penalizzazione delle piccole e medie categorie e un chiaro vantaggio per le categorie superiori e di lusso.

Ne consegue che la formula deve obbligatoriamente integrare, accanto alla citata funzione lineare per la massa, una funzione che preveda un aumento non lineare dell'imposta per quanto riguarda le emissioni di CO₂.

Per ottenere un aumento non lineare dell'imposta in relazione alle emissioni ed evitare di dover gestire più coefficienti, il GdL ritiene che la proposta più interessante sia quella di individuare una funzione non lineare da moltiplicare con un unico coefficiente b.

La formula proposta, attualmente enunciata in termini matematici, è dunque la seguente:

$$\text{Imposta di circolazione} = a \cdot M + b \cdot f(\text{CO}_2)$$

Tramite simulazioni si tratterà di trovare la soluzione più semplice che raggiunga gli obiettivi enunciati.

IV - CONCLUSIONE

A parere del Gruppo di lavoro la formula proposta, con una funzione lineare per il peso e non lineare per le emissioni di CO₂, riservati maggiori approfondimenti per i dati e l'effettuazione di simulazioni più precise, risponde alle esigenze fissate nel mandato:

- La formula è chiaramente più semplice e comprensibile.
- I parametri scelti (peso ed emissioni di CO₂) sono conformi ai requisiti di un'imposta di circolazione.
- La formula può essere applicata a tutto il parco automobili (ad eccezione dei veicoli d'epoca). Cade quindi l'attuale differenziazione (B00, B01, prima del 2009, dopo il 2009) che tanto ha fatto discutere.
- Pur restando solidamente ancorato nella nuova formula il principio dell'incentivazione delle automobili ecologicamente più performanti, viene abbandonato il discusso sistema di bonus e malus che devono obbligatoriamente compensarsi.
- La formula non necessita di un particolare diritto transitorio: dal giorno dell'entrata in vigore si applicano le nuove norme.

Da ultimo il Gruppo ritiene comunque opportuno evidenziare che una formula di calcolo basata sulle emissioni di CO₂ produrrà un gettito globale sempre minore (a parità di parco veicoli), in quanto il parametro scelto è destinato a costantemente diminuire. Di conseguenza si dovrà procedere a periodici adeguamenti del coefficiente b della formula proposta.

Per il Gruppo di lavoro
"Nuova imposta di circolazione"

Il Presidente:

Avv. C. Canova

