

10.017

**Messaggio
concernente l'iniziativa popolare «Per veicoli a misura
d'uomo» e a una modifica della legge sul CO₂**

del 20 gennaio 2010

Onorevoli presidenti e consiglieri,

con il presente messaggio vi proponiamo di sottoporre l'iniziativa popolare federale «Per veicoli a misura d'uomo» al voto del Popolo e dei Cantoni con la raccomandazione di respingerla. Parallelamente vi sottoponiamo per approvazione un controprogetto indiretto sotto forma di modifica della legge sul CO₂.

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

20 gennaio 2010

In nome del Consiglio federale svizzero:

La presidente della Confederazione, Doris Leuthard
La cancelliera della Confederazione, Corina Casanova

Compendio

L'iniziativa popolare federale «Per veicoli a misura d'uomo» si prefigge di migliorare la protezione dell'ambiente e la sicurezza stradale. Essa prevede alcune modifiche della legislazione in materia di veicoli a motore, segnatamente l'introduzione di un valore limite per le emissioni di CO₂ e l'abbassamento del valore limite in vigore per le emissioni di polveri fini, nonché l'emanazione di prescrizioni sulla protezione degli altri utenti della strada e di nuove disposizioni riguardanti il peso a vuoto. Considerati gli obiettivi già definiti dalla Confederazione e i futuri progressi della tecnica, l'impatto dell'iniziativa popolare sarebbe tuttavia ridotto, a fronte di ingenti spese di attuazione. L'iniziativa metterebbe in discussione convenzioni internazionali attualmente in vigore. Il Consiglio federale raccomanda pertanto di respingere l'iniziativa popolare e invita ad approvare il controprogetto indiretto frutto della sua proposta.

Contenuto del progetto

Secondo il testo dell'iniziativa, la Confederazione dovrebbe emanare prescrizioni finalizzate a ridurre gli effetti negativi dei veicoli a motore. L'obiettivo prioritario dell'iniziativa è ridurre il carico inquinante delle automobili e le conseguenze degli incidenti stradali.

Per raggiungere questo obiettivo sono previste da un lato la definizione di nuovi o più severi valori limite per le emissioni di polveri fini e di CO₂, e dall'altro la possibilità di negare l'immatricolazione alle automobili che costituiscono un pericolo eccessivo per gli altri utenti della strada. L'iniziativa popolare si prefigge inoltre di limitare il peso a vuoto massimo delle automobili.

Per le automobili già immatricolate che non soddisfano le esigenze si chiede di ridurre la velocità massima consentita (a 100 km/h, secondo quanto indicato nella disposizione transitoria). Il limite si applicherebbe non solo alle automobili svizzere, ma anche ai veicoli immatricolati all'estero che circolano sul territorio elvetico.

Contesto e progetti in corso

L'iniziativa popolare propone di introdurre un valore limite per le emissioni di CO₂ generate dalle automobili (250 g/km). Attualmente non esistono in Svizzera regolamentazioni corrispondenti. Il controprogetto indiretto prevede dal canto suo l'introduzione di un valore auspicato per le emissioni di CO₂.

La mozione CAPTE-N 07.3004 «Emissioni delle automobili nuove immatricolate in Svizzera» chiede che a partire dal 2012 la Svizzera si conformi ai valori auspicati dell'UE in materia di emissioni di CO₂. Il 19 dicembre 2008 il Consiglio federale ha deciso di presentare un controprogetto indiretto concernente l'attuazione della succitata mozione.

L'iniziativa popolare auspica inoltre l'introduzione di un valore limite più severo per le emissioni di particolato. Nella disposizione transitoria questo valore è fissato a 2,5 mg/km, livello nettamente inferiore al valore limite massimo attualmente in

vigore (Euro 5: 5 o 4,5 mg/km a seconda del metodo di misurazione). Il valore medio di tutte le automobili diesel Euro 5 e Euro 6 sottoposte all'esame del tipo entro il 31 dicembre 2008 si attestava tuttavia sui 0,6 mg/km. Di fatto, dunque, per entrambi i parametri la media delle automobili rimane ben al di sotto dei valori limite. Non vi è pertanto nessuna necessità di abbassare il valore limite vigente che è armonizzato su scala internazionale.

Un'altra richiesta formulata nell'iniziativa popolare consiste nel non ammettere più alla circolazione i veicoli a motore che costituiscono un pericolo eccessivo per i ciclisti, i pedoni o gli altri utenti della strada. Nelle disposizioni transitorie, per le automobili si richiede segnatamente una superficie frontale che «non presenta un rischio eccessivo di arrecare gravi lesioni». Dato che la richiesta è formulata in maniera piuttosto vaga, ci si può riferire alla direttiva sulla protezione dei pedoni¹ dell'UE. Le disposizioni in essa contenute sono parte integrante del diritto svizzero dal 2005. La direttiva è stata nel frattempo sostituita da un nuovo regolamento², più approfondito (entrato in vigore il 24 novembre 2009), che a decorrere dal 2015 estenderà le disposizioni in materia di protezione alle automobili di peso complessivo superiore a 2,5 tonnellate nonché ai veicoli utilitari leggeri di peso complessivo non superiore a 3,5 tonnellate.

L'Ufficio federale delle strade (USTRA) esamina regolarmente questi e altri analoghi sviluppi a livello internazionale in materia di sicurezza stradale, invitando eventualmente il Consiglio federale a recepirli nell'ambito dell'attività legislativa ordinaria. In questo modo è assicurato che il livello di protezione in Svizzera sia almeno equivalente a quello esistente nello spazio europeo. Ciò vale ad esempio per l'estensione della protezione dei pedoni alle automobili di peso superiore a 2,5 tonnellate e per l'introduzione di sistemi di assistenza alla guida e sistemi di regolazione della dinamica di guida che aiutano a prevenire gli incidenti.

Le disposizioni attualmente in vigore, gli sviluppi previsti e il controprogetto indetto consentono di soddisfare le esigenze dell'iniziativa in egual misura per certi versi persino di superarle.

La procedura di immatricolazione delle automobili è armonizzata a livello internazionale e avviene in base al peso complessivo (massimo consentito). Il peso a vuoto, che l'iniziativa popolare vorrebbe limitare a 2,2 tonnellate, non ha un ruolo determinante.

Conseguenze in caso di accettazione dell'iniziativa popolare

Automobili immatricolate per la prima volta: di tutti i tipi di automobili immatricolate in Svizzera al 31 dicembre 2008, circa quattro su cinque non soddisfano – o per

¹ Direttiva 2003/102/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 novembre 2003, relativa alla protezione dei pedoni e degli altri utenti della strada vulnerabili prima e in caso di urto con un veicolo a motore e che modifica la direttiva 70/156/CEE del Consiglio, GU L 321 del 6.12.2003, pag. 15.

² Regolamento (CE) n. 78/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 gennaio 2009, concernente l'omologazione dei veicoli a motore in relazione alla protezione dei pedoni e degli altri utenti della strada vulnerabili, che modifica la direttiva 2007/46/CE e abroga le direttive 2003/102/CE e 2005/66/CE, GU L 35 del 4.2.2009, pag. 1.

essi non esiste prova in tal senso – almeno una delle esigenze formulate nell’iniziativa popolare, principalmente quella inerente agli obiettivi in materia di protezione dei pedoni. In caso di accettazione dell’iniziativa popolare, in linea di principio queste automobili non potrebbero più essere immatricolate, a meno che non sia prevista la possibilità di presentare le prove a posteriori (riguardanti ad es. la protezione dei pedoni).

Questa percentuale relativamente elevata (quattro quinti di tutte le automobili immatricolate per la prima volta) è ad ogni modo destinata a scendere nettamente da qui al momento dell’entrata in vigore della legislazione esecutiva probabilmente nel 2013. Già oggi infatti, per l’approvazione del tipo dei modelli nuovi o interamente rielaborati di automobili occorre presentare una prova che attesti l’adempimento dei requisiti in materia di protezione dei pedoni. Per l’approvazione del tipo dei modelli parzialmente rielaborati la stessa prova dovrà essere fornita a decorrere dal 1° settembre 2010.

Automobili già in circolazione: il 31 dicembre 2008, circa 135 300 automobili in circolazione (vale a dire il 3,4 % del parco auto) adempivano tutte le esigenze definite nell’iniziativa popolare. Questi veicoli potrebbero dunque continuare a circolare sulle autostrade a una velocità di 120 km/h.

Questa percentuale estremamente ridotta va anch’essa relativizzata, poiché per una parte delle automobili si potrebbe effettivamente fornire – con controlli a posteriori – la prova attestante il rispetto delle esigenze indicate nell’iniziativa popolare. Ciò richiederebbe però un notevole dispendio di energie e genererebbe costi ingenti, senza poi contare che la percentuale delle automobili non toccate dai provvedimenti è destinata ad aumentare continuamente per il progressivo rinnovo del parco auto.

Contenuto del controprogetto indiretto

A sostegno della politica energetica, climatica e ambientale attuata dalla Confederazione, le emissioni di CO₂ dei veicoli immatricolati per la prima volta in Svizzera devono diminuire in maniera più marcata di quanto non consentano i soli progressi tecnologici. I tassi delle emissioni devono conformarsi agli obiettivi definiti dall’UE, che prevede di ridurre a 130 g/km – entro il 2015 – la media delle emissioni di CO₂ delle automobili immatricolate per la prima volta. La Svizzera si prefigge lo stesso obiettivo attuando un modello esecutivo comparabile.

La sopraccitata mozione 07.3004 della CAPTE-N incarica il Consiglio federale di porre le basi legali necessarie affinché a decorrere dal 1° gennaio 2012 le emissioni medie delle automobili immatricolate per la prima volta in Svizzera siano conformi alle prescrizioni dell’UE. Il 19 dicembre 2008 il Consiglio federale ha deciso di elaborare un controprogetto indiretto sotto forma di revisione parziale della legge sul CO₂.

Per garantire il raggiungimento dell’obiettivo prefissato, vale a dire ridurre a 130 g/km le emissioni medie di CO₂ entro il 2015, in caso di superamento del limite verrà comminata una sanzione. Altre migliorie tecniche e un maggiore ricorso ai biocarburanti sostenibili consentiranno di ridurre di ulteriori 10 g/km il valore indicato, come formulato nelle disposizioni dell’UE.

Nel 2008, le emissioni medie di CO₂ delle automobili immatricolate per la prima volta hanno raggiunto in Svizzera i 175 g/km³, nell'UE i 153,5 g/km⁴. Questa differenza impone una riduzione più marcata rispetto all'UE. I progressi tecnologici nel settore dell'automobile osservati in questi ultimi anni, nonché misure supplementari concernenti l'offerta contribuiranno al raggiungimento del valore auspicato nei tempi previsti. Gli importatori hanno dal canto loro la possibilità di costituire raggruppamenti per centrare congiuntamente gli obiettivi prefissati, come già avviene nell'UE. Gli importatori che riescono in media a rimanere al di sotto dell'obiettivo potranno dunque farsi indennizzare per gli sforzi intrapresi in termini di efficienza.

A differenza dell'iniziativa popolare, che propone di ridurre le emissioni di CO₂ vietando l'immatricolazione di tutte le nuove automobili che superano il limite dei 250 g/km, il controprogetto indiretto del Consiglio federale interessa tutte le automobili. In caso di superamento dell'obiettivo fissato, viene inflitta una sanzione. Gli importatori e i rivenditori hanno dunque interesse a vendere veicoli efficienti. Dal canto loro gli acquirenti, trovandosi di fronte a un prezzo maggiorato a causa della sanzione, saranno più motivati a prestare maggiore attenzione all'efficienza energetica e alle emissioni di CO₂ delle automobili.

Il controprogetto indiretto non contiene nessun provvedimento sugli altri obiettivi definiti nell'iniziativa popolare, segnatamente sulla sicurezza stradale e sull'emissione di particelle, poiché si ritiene che con gli imminenti sviluppi delle normative vigenti e le nuove regolamentazioni che entreranno presto in vigore si potranno conseguire – più o meno allo stesso modo – i medesimi obiettivi. Ciò che cambia è il metodo di procedere per raggiungere l'obiettivo.

Per quanto riguarda la limitazione del peso a vuoto, il Consiglio federale la respinge senza presentare una controproposta. Questa decisione è motivata dall'esistenza di una procedura armonizzata a livello internazionale che si basa sul peso complessivo consentito e dal fatto che il peso a vuoto non consente di trarre indicazioni precise sul peso effettivo dei veicoli in circolazione.

Il Consiglio federale respinge anche – senza controproposta – le sanzioni previste per le automobili già in circolazione.

Proposta del Consiglio federale

Il Consiglio federale propone di respingere l'iniziativa popolare «Per veicoli a misura d'uomo» e di approvare il controprogetto indiretto.

³ Associazione degli importatori svizzeri di automobili (auto-schweiz), 2009: 13. Berichterstattung im Rahmen der Energieverordnung über die Absenkung des spezifischen Treibstoff-Normverbrauchs von Personnenwagen 2008.

⁴ European Federation for Transport and Environment: «Reducing CO₂ Emissions from New Cars: A Study of Major Car Manufacturer's Progress in 2008», 2009.

Indice

Compendio	856
1 Aspetti formali e validità dell'iniziativa	862
1.1 Testo dell'iniziativa	862
1.2 Riuscita e termini di trattazione	863
1.3 Validità	863
2 Genesi dell'iniziativa popolare	864
2.1 Contesto in cui è nata l'iniziativa popolare	864
2.2 Normativa vigente in Svizzera e all'estero	864
3 Scopi e tenore dell'iniziativa	867
3.1 Scopi dell'iniziativa	867
3.2 Tenore della normativa proposta	867
3.3 Commento e interpretazione del testo dell'iniziativa	868
4 Valutazione dell'iniziativa	869
4.1 Obiettivo dell'iniziativa	869
4.2 Ripercussioni in caso di accettazione dell'iniziativa	869
4.3 Pregi e difetti dell'iniziativa	877
5 Conclusioni	880
6 Presentazione del controprogetto indiretto	881
6.1 Situazione iniziale	881
6.2 Mandato	881
6.3 Calcolo degli obiettivi individuali e della sanzione	882
6.4 Procedura di consultazione nel quadro della revisione totale della legge sul CO ₂	884
6.5 Esito dell'indagine conoscitiva	884
6.6 Forma a livello legislativo	885
6.7 Base di valutazione	886
6.8 Valori auspicati e strategia	886
6.9 Attuazione	888
6.10 Riduzione delle emissioni di CO ₂	889
6.11 Commento alle singole disposizioni del disegno di legge (revisione della legge sul CO ₂)	890
7 Ripercussioni del controprogetto indiretto	893
7.1 Per la Confederazione	893
7.2 Per i Cantoni e i Comuni	895
7.3 Per l'economia nazionale	896
7.4 Ripercussioni su altri settori e gruppi sociali	899
8 Aspetti giuridici del controprogetto indiretto	899
8.1 Costituzionalità e legalità	899

8.2 Rapporto con il diritto cantonale	900
8.3 Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera	900
8.4 Delega di competenze legislative	901
8.5 Forma dell'atto	901
9 Raffronto dei provvedimenti e conclusione	901
Conclusioni	903
Decreto federale concernente l'iniziativa popolare «Per veicoli a misura d'uomo» (Disegno)	905
Legge federale sulle emissioni di CO₂ (Disegno)	907

- a. *ad cpv.* 2: i valori limite (consumo secondo norma) sono di 250g CO₂/km e 2,5 mg particelle/km;
- b. *ad cpv.* 3: il peso a vuoto massimo è di 2,2 tonnellate; la superficie frontale non presenta un rischio eccessivo di arrecare gravi lesioni;
- c. *ad cpv.* 5: la velocità massima è di 100 km/h.

² Se le leggi d'esecuzione dell'articolo 82a non entrano in vigore entro due anni dalla sua accettazione da parte del Popolo e dei Cantoni, il Consiglio federale emana a titolo provvisorio, per via d'ordinanza, le necessarie disposizioni d'esecuzione.

1.2 Riuscita e termini di trattazione

L'iniziativa popolare «Per veicoli a misura d'uomo» è stata sottoposta ad esame preliminare dalla Cancelleria federale⁶ il 13 febbraio 2007 e depositata il 25 agosto 2008 con le firme necessarie.

Con decisione dell'8 settembre 2008, la Cancelleria federale ne ha constatato la riuscita formale con 123 670 firme valide.⁷

L'iniziativa popolare è presentata in forma di progetto elaborato. Il Consiglio federale sottopone al riguardo un *controprogetto indiretto*. Giusta l'articolo 97 capoverso 2 della legge del 13 dicembre 2002⁸ sul Parlamento, il Consiglio federale deve quindi presentare un disegno di decreto con relativo messaggio entro il 25 febbraio 2010. Conformemente all'articolo 100 della legge sul Parlamento, l'Assemblea federale deve prendere una decisione in merito all'iniziativa popolare entro il 25 febbraio 2011.

1.3 Validità

L'iniziativa popolare soddisfa i requisiti di validità sanciti nell'articolo 139 capoverso 2 della Costituzione federale⁹:

- a. è presentata in forma di progetto interamente elaborato e soddisfa il principio dell'unità della forma;
- b. tra le singole parti dell'iniziativa vi è un nesso oggettivo. Essa soddisfa pertanto il principio dell'unità della materia;
- c. l'iniziativa non viola nessuna disposizione cogente del diritto internazionale pubblico e soddisfa pertanto i requisiti di conformità al diritto internazionale.

L'iniziativa popolare è quindi da considerarsi valida.

⁶ FF 2007 1431

⁷ FF 2008 6931

⁸ RS 171.10

⁹ RS 101

2 Genesi dell'iniziativa popolare

2.1 Contesto in cui è nata l'iniziativa popolare

Negli ultimi anni, le automobili in circolazione in Svizzera sono aumentate mediamente in termini sia di dimensioni che di peso. Anche i motori sono diventati via via più potenti. Questa tendenza si riscontra in particolare per quei veicoli definiti comunemente fuoristrada o «SUV» (Sport Utility Vehicle), su cui infatti si concentra in primis l'iniziativa popolare. I promotori ritengono che per il trasporto individuale non è necessario ricorrere a veicoli con parti frontali pericolose, motori potenti e peso elevato, cui sono associati un notevole consumo di carburante ed elevate emissioni inquinanti, a maggior ragione ora che i SUV circolano sempre più anche nelle aree urbane.

2.2 Normativa vigente in Svizzera e all'estero

L'iniziativa popolare riguarda in linea di principio tutti i veicoli a motore, ma si focalizza in particolar modo sulle automobili. Le disposizioni transitorie fanno dunque riferimento specialmente a queste ultime. È quanto emerge anche dalle argomentazioni del comitato d'iniziativa¹⁰ del 10 ottobre 2008. Considerato che per la maggior parte delle esigenze generali formulate nell'iniziativa popolare esistono già regolamentazioni per tutte le categorie di veicoli a motore, non c'è ragione di soffermarsi oltre. Mantenendo le normative vigenti e implementando le modifiche in programma verranno soddisfatte tutte le richieste dell'iniziativa popolare ad eccezione di quelle riguardanti le automobili.

Le indicazioni relative al peso a vuoto massimo figurano unicamente nelle disposizioni transitorie del testo dell'iniziativa, che fa riferimento al capoverso 3 (sicurezza stradale). Per ragioni di chiarezza, il peso a vuoto massimo delle automobili sarà trattato separatamente.

Normative internazionali

Secondo l'accordo dell'Organizzazione mondiale del commercio (OMC) sugli ostacoli tecnici agli scambi (Accordo OTC)¹¹, le prescrizioni tecniche devono per quanto possibile conformarsi alle norme internazionali. I regolamenti della Commissione economica per l'Europa delle Nazioni Unite (UN-ECE), cui si orienta la Svizzera, costituiscono indubbiamente norme internazionali ai sensi dell'accordo OTC dell'OMC. Conformemente all'articolo 4 della legge federale sugli ostacoli tecnici al commercio (LOTG)¹², le prescrizioni tecniche vanno formulate in modo da non costituire ostacoli tecnici al commercio; esse sono pertanto elaborate in modo da essere compatibili con quelle dei principali partner commerciali della Svizzera. L'UE, da cui proviene oltre il 70 per cento delle automobili importate in Svizzera nel 2008, è il principale partner commerciale del nostro Paese. Le pertinenti prescrizioni dell'UE nel settore automobilistico sono elencate nel capitolo 12 dell'allegato I dell'accordo del 21 giugno 1999 tra la Confederazione Svizzera e la Comunità europea sul reciproco riconoscimento in materia di valutazione della conformità

¹⁰ Internet: www.menschenfreundlicher.ch

¹¹ RS **0.632.20** allegato 1A.6

¹² RS **946.51**

(MRA)¹³ e vengono regolarmente recepite dalla Svizzera. Questo allegato è costantemente aggiornato per decisione del Comitato misto Svizzera-CE. Gran parte di queste prescrizioni in materia automobilistica sono state del resto riprese nel quadro dell'accordo di omologazione UN-ECE¹⁴. Nel quadro di questo accordo sono stati emanati ad oggi oltre 120 regolamenti ECE nel settore dei veicoli e dei rispettivi equipaggiamenti.

Le disposizioni in vigore in Svizzera in materia di emissioni¹⁵ e protezione degli utenti della strada¹⁶ sono disciplinate nell'ordinanza concernente le esigenze tecniche per i veicoli stradali (OETV)¹⁷. Le normative vigenti si basano su accordi internazionali e di conseguenza su valori limite e norme armonizzati a livello internazionale.

Dalla ratifica dell'accordo MRA, per i veicoli che dispongono di un'approvazione generale CE non è necessaria una nuova approvazione del tipo in Svizzera. L'accordo si fonda infatti sull'equivalenza tra prescrizioni svizzere e prescrizioni europee in questo settore.

CO₂

La strategia adottata in precedenza dall'UE, ovvero centrare entro il 2012 l'obiettivo di 120 g CO₂/km stabilito nel 1995 dal Consiglio e dal Parlamento, consentendo di scegliere liberamente i valori limite delle emissioni, non viene ripresa. Se è vero che con l'industria automobilistica si è riusciti a negoziare un obiettivo di 140 g CO₂/km¹⁸, è altrettanto vero che analoghe intese erano state siglate con costruttori coreani e americani. Per poter sorvegliare il raggiungimento di questo obiettivo, già nel 2000 era stata emanata la decisione n. 1753/2000/CE¹⁹. La Commissione europea ha però dovuto constatare che con i soli accordi su base volontaria non si sarebbero potuti raggiungere gli obiettivi prefissati in materia di emissioni. Pertanto, nel 2007 ha avanzato la proposta di un nuovo regolamento che sancisse obiettivi vincolanti in materia di emissioni. A seguito di ciò, e dopo intensi dibattiti, il 23 aprile 2009 il Parlamento europeo e il Consiglio hanno approvato il regolamento (CE) n. 443/2009²⁰ che definisce i livelli di prestazioni in materia di emissioni delle autovetture nuove. Questo regolamento prevede, a partire dal 2010, l'obbligo per gli Stati membri di rilevare dati statistici sulle emissioni di CO₂ delle autovetture. Gli obiettivi in materia di emissioni saranno vincolanti a partire dal 1° gennaio 2012. Infine, conformemente alla decisione n. 1753/2000/CE, durante il periodo di transi-

13 RS **0.946.526.81**

14 RS **0.741.411**

15 Art. 52 e art. 53 OETV (RS **741.41**).

16 Art. 104a cpv. 2 OETV (RS **741.41**).

17 RS **741.41**

18 Cfr. al riguardo in particolare la raccomandazione della Commissione, del 5 febbraio 1999, sulla riduzione delle emissioni di CO₂ prodotte dalle autovetture, GU L 40 del 13.2.1999, pag. 49.

19 Decisione n. 1753/2000/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 giugno 2000, che istituisce un sistema di controllo della media delle emissioni specifiche di CO₂ prodotte dalle autovetture nuove, GU L 202 del 10.8.2000, pag. 1.

20 Regolamento (CE) n. 443/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 aprile 2009, che definisce i livelli di prestazione in materia di emissioni delle autovetture nuove nell'ambito dell'approccio comunitario integrato finalizzato a ridurre le emissioni di CO₂ dei veicoli leggeri; GU L 140 del 5.6.2009, pag. 1.

zione la Commissione continuerà a monitorare le emissioni di CO₂ anche negli anni 2010 e 2011²¹.

Polveri fini

Nell'ordinanza concernente le esigenze tecniche per i veicoli stradali (OETV)²² sono regolamentati i valori limite delle emissioni segnatamente di monossido di carbonio, idrocarburi, ossidi di azoto e particolato. In essa è fatto riferimento al relativo regolamento CE²³ che definisce le cosiddette norme Euro 5 e Euro 6. A decorrere dal 1° settembre 2009, in virtù di siffatto regolamento entrano progressivamente in vigore i valori limite di Euro 5. I valori limite di Euro 6, generalmente più bassi e validi a partire dal 2014, sono già noti. Euro 6 non prevede un valore limite più basso per le polveri fini. In programma vi è l'integrazione del regolamento (CE) n. 715/2007 nel capitolo 12 dell'allegato 1 del MRA; il regolamento è stato emanato il 20 giugno 2007, subito dopo l'ultimo aggiornamento del MRA effettuato il 28 febbraio 2007.

Sicurezza stradale

Gli sforzi tesi a migliorare la sicurezza stradale delle automobili mirano in primo luogo a ridurre le conseguenze negative degli incidenti stradali sugli occupanti dei veicoli²⁴ e sulle persone vulnerabili coinvolte, tra cui i pedoni e i ciclisti. A tutela di questi ultimi, da gennaio 2004 in seno all'UE si stanno introducendo gradualmente prescrizioni in materia di protezione dei pedoni²⁵. La pertinente direttiva è già stata recepita dalla Svizzera²⁶. L'obiettivo della protezione dei pedoni è fare in modo che le superfici frontali dei veicoli siano progettate in maniera da ridurre al minimo il rischio di arrecare lesioni alle persone vulnerabili coinvolte negli incidenti.

Con validità 24 novembre 2009, la direttiva è stata sostituita dal regolamento CE sulla protezione dei pedoni²⁷, che prevede un ampliamento della protezione dei pedoni. A partire dal 2015, le disposizioni del regolamento si applicano anche alle automobili con un peso complessivo consentito superiore a 2,5 tonnellate. Entro agosto 2019, la protezione dei pedoni dovrà essere gradualmente potenziata. L'USTRA sta esaminando il nuovo regolamento, prima di eventualmente raccomandarcene il recepimento per mezzo dell'attività legislativa ordinaria. Parallelamente, il regolamento sarà integrato nel capitolo 12 dell'allegato 1 del MRA.

Diversi altri atti legislativi²⁸ in materia di sicurezza, che erano già stati recepiti dalla Svizzera, sono ora sostituiti dal regolamento sulla sicurezza dei veicoli a motore

²¹ Cfr. al riguardo art. 8 cpv. 6 del Regolamento (CE) n. 443/2009; cfr. nota 20.

²² RS **741.41**

²³ Regolamento (CE) n. 715/2007 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 giugno 2007, relativo all'omologazione dei veicoli a motore riguardo alle emissioni dai veicoli passeggeri e commerciali leggeri (Euro 5 ed Euro 6) e all'ottenimento di informazioni sulla riparazione e la manutenzione del veicolo; GU L171 del 29.6.2007, pag. 1.

²⁴ Direttiva 96/79/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 dicembre 1996 sulla protezione degli occupanti dei veicoli a motore in caso di urto frontale; GU L9 del 13.1.2000, pag. 14.

²⁵ Cfr. al riguardo art. 2 della direttiva 2003/102/CE, pag. 15; cfr. nota 1.

²⁶ N. 59 cap. 12 all. 1 MRA; art.104a OETV (RS **741.41**).

²⁷ Regolamento (CE) n. 78/2009; cfr. nota 2.

²⁸ Cfr. in merito art. 19 del regolamento (CE) n. 661/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 luglio 2009, sui requisiti dell'omologazione per la sicurezza generale dei veicoli a motore, dei loro rimorchi e sistemi, componenti ed entità tecniche ad essi destinati, GU L 200 del 31.7.2009, pag. 1.

della CE²⁹, emanato la scorsa estate. Questo regolamento migliora ulteriormente la sicurezza dei veicoli. La Svizzera ha in programma di recepirlo e integrarlo nel MRA. Il regolamento prevede in particolare l'introduzione graduale di sistemi di assistenza alla guida concepiti per prevenire gli incidenti.

Peso a vuoto

Nell'iniziativa popolare si richiede di limitare a 2,2 tonnellate il peso a vuoto delle automobili. In Svizzera, come del resto a livello internazionale, il peso a vuoto delle automobili ha poca rilevanza e non è dunque soggetto a nessuna limitazione. Il valore limite applicato si riferisce al peso totale ammesso³⁰.

Disposizioni transitorie

In Svizzera e nell'UE è oggi prassi comune che i veicoli più vecchi che non rispettano i valori limite introdotti o le nuove normative possano continuare a circolare senza restrizioni temporali o di altro genere. Le deroghe al riguardo sono pochissime. In Svizzera, ad esempio, si possono citare le disposizioni sugli archetti di protezione frontale³¹, entrate in vigore il 1° ottobre 1995 per i nuovi veicoli e dal 1° aprile 1996 diventate vincolanti anche per i veicoli più vecchi.

3 Scopi e tenore dell'iniziativa

3.1 Scopi dell'iniziativa

In origine, lo scopo dell'iniziativa popolare era di vietare la circolazione ai fuoristrada pesanti o se non altro di limitarne la vendita. È per questa ragione che l'iniziativa popolare «Per veicoli a misura d'uomo» è nota anche come «iniziativa contro i fuoristrada», sebbene lo scopo formulato nel testo dell'iniziativa sia più ampio. Nelle argomentazioni del comitato d'iniziativa³², come obiettivo prioritario è indicata anche la riduzione delle emissioni di CO₂ e particolato di tutti i veicoli a motore, ma in particolar modo delle automobili. Il secondo obiettivo annunciato è il miglioramento della protezione di tutti gli altri utenti della strada, mediante l'adozione di prescrizioni sulle modalità di costruzione dei veicoli a motore. Limitando ad esempio a 2,2 tonnellate il peso a vuoto delle automobili si vuole contribuire al raggiungimento degli obiettivi in materia ambientale e di sicurezza stradale.

3.2 Tenore della normativa proposta

CO₂

L'iniziativa popolare reputa necessario introdurre un valore limite per le emissioni di CO₂. La Confederazione è invitata a fissare valori limite per tutti i tipi di veicoli a motore. Nelle disposizioni transitorie il valore limite applicabile alle automobili è fissato a un massimo di 250 g/km. Questo valore deve essere adeguato regolarmente in base al progresso tecnico e alle nuove conoscenze acquisite.

²⁹ Regolamento (CE) n. 661/2009; cfr. nota 28.

³⁰ Art. 7 cpv. 1 e 4 OETV (RS 741.41)

³¹ Art. 67 e 222 cpv. 5 OETV (RS 741.41)

³² Internet: www.menschenfreundlicher.ch

Nei due capoversi succitati, anche la formulazione «non sono ammessi alla circolazione» è vaga. Va chiarito chi deve fornire la prova che un dato veicolo non può essere ammesso alla circolazione. Se la disposizione costituzionale fosse interpretata come un divieto, le autorità d'immatricolazione dovrebbero dimostrare caso per caso che il veicolo in questione non soddisfa i requisiti per la messa in circolazione. Nell'interesse dell'applicabilità sarebbe pertanto preferibile emanare, come fatto finora, prescrizioni concernenti la costruzione e l'equipaggiamento dei veicoli, cui i richiedenti devono attenersi, fornendo relativa prova.

Quanto all'abbassamento del limite di velocità per le automobili, non è chiaro se esso si applicherebbe pure alle automobili per le quali è stata rilasciata un'autorizzazione speciale. Partiamo dal presupposto che questi veicoli non siano soggetti a detto limite, giacché la legge riconosce loro il diritto di circolare. In riferimento ai limiti di velocità, non si capisce come si vorrebbe procedere in futuro per adeguarli. Gli acquirenti dovrebbero sempre tener presente che, in caso di ulteriore adeguamento dei limiti di velocità, il loro veicolo potrebbe essere soggetto a limitazioni e perdere quindi di valore.

4 Valutazione dell'iniziativa

4.1 Obiettivo dell'iniziativa

L'iniziativa popolare persegue un obiettivo ambientale, ad esempio riducendo le emissioni di CO₂. L'attuazione dei provvedimenti proposti avrà anche un impatto positivo sulla sicurezza stradale.

L'iniziativa popolare intende inoltre influenzare la gamma dei modelli di automobili, spingendo in una determinata direzione, ovvero verso un calo – nel parco veicoli svizzero – del numero di automobili che generano molte emissioni in ragione della loro forma, del loro peso e della potenza dei motori. Secondo il parere dei promotori dell'iniziativa, sono il peso e la forma delle automobili più grandi e pesanti a renderle potenzialmente più pericolose in caso di incidenti con utenti della strada vulnerabili o con veicoli più leggeri e bassi. Nasce da qui la richiesta di regolamentare il peso a vuoto massimo e adottare una normativa più rigida concernente la costruzione dei veicoli, in particolare della parte frontale delle automobili.

4.2 Ripercussioni in caso di accettazione dell'iniziativa³⁵

Ripercussioni sulle automobili nuove

Al 31 dicembre 2008, circa l'80 per cento dei tipi di automobili immatricolati in Svizzera (prima immatricolazione) non era conforme ad almeno una delle esigenze indicate nell'iniziativa popolare, o per essi mancava la relativa prova. Le prove mancanti riguardano principalmente gli obiettivi della protezione dei pedoni, poiché l'approvazione del tipo di queste automobili è stata effettuata prima dell'emanazione delle relative prescrizioni e del rilevamento dei dati richiesti. I veicoli in questione non potrebbero dunque più essere immatricolati.

³⁵ Stato 31 dicembre 2008

Questa percentuale piuttosto elevata dovrebbe tuttavia ridursi notevolmente da qui all'entrata in vigore della legislazione esecutiva (probabilmente nel 2013). Già oggi, per l'approvazione del tipo dei modelli nuovi o completamente rielaborati di automobili occorre presentare una prova attestante che il veicolo è conforme alle disposizioni in materia di protezione dei pedoni. A decorrere dal 1° settembre 2010, anche per l'approvazione del tipo dei modelli parzialmente rielaborati sarà obbligatorio presentare detta prova. Inoltre, le automobili nuove delle categorie Euro 5 ed Euro 6 hanno un livello di emissioni di polveri fini notevolmente inferiore al valore limite. In ogni caso, i costruttori potrebbero fornire a posteriori le prove mancanti.

Ripercussioni sulle automobili in circolazione

Solo un 3,4 per cento, vale a dire circa 135 300 automobili di quelle in circolazione al 31 dicembre 2008 soddisfaceva con certezza tutte le esigenze dell'iniziativa popolare (cfr. n. 3.2). A questi veicoli non si applicherebbe il limite di velocità inferiore. Complessivamente, il 96,6 per cento al massimo – ovvero circa 3,796 milioni delle automobili attualmente in circolazione – non sarebbe invece conforme alle esigenze formulate nell'iniziativa popolare. Questo dato va tuttavia relativizzato.

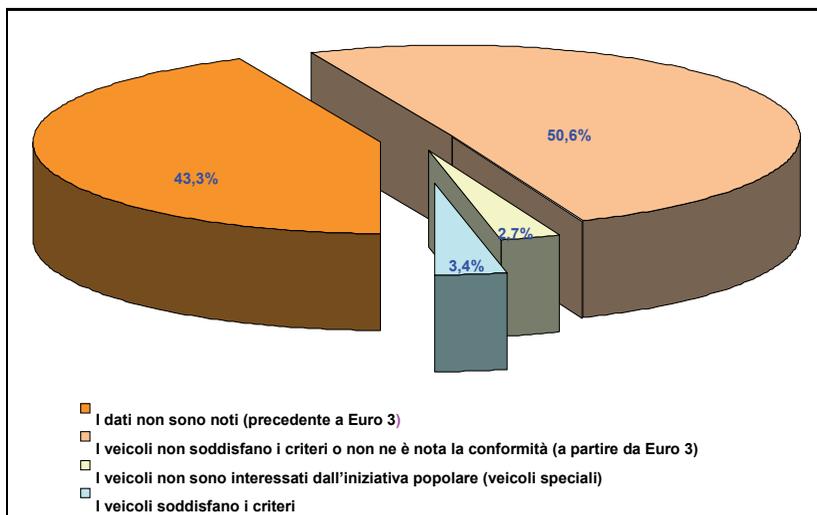
I dati necessari a una valutazione sono disponibili solo per circa la metà delle automobili interessate. Dalla loro analisi risulta che i veicoli non soddisfano almeno una delle esigenze prefigurate nell'iniziativa popolare. Per l'altra metà delle automobili in circolazione non vi sono dati a disposizione per effettuare un'analisi. Si noti che i rilevamenti sono iniziati dopo l'introduzione della norma Euro 3³⁶ nel 2001.

Per tutte le automobili in questione vale la regola secondo cui i costruttori potrebbero fornire a posteriori i dati mancanti o le prove richieste.

Naturalmente, quando l'iniziativa popolare verrà votata nel corso del 2011 o quando il *controprogetto indiretto*, sotto forma di revisione parziale della legge sul CO₂, entrerà in vigore il 1° gennaio 2012, il parco auto si sarà rinnovato, il che significa che una percentuale maggiore di automobili sarà conforme alle esigenze. Di conseguenza, anno dopo anno continuerà a calare il numero delle automobili considerate non conformi secondo i termini dell'iniziativa popolare.

³⁶ Direttiva 98/69/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 13 ottobre 1998 relativa alle misure da adottare contro l'inquinamento atmosferico da emissioni dei veicoli a motore e recante modificazione della direttiva 70/220/CEE del Consiglio, GU L 350 del 28.12.1998, pag. 1.

Conformità alle esigenze dell'iniziativa popolare per le automobili in circolazione al 31 dicembre 2008



Di seguito sono presentati i dati relativi al grado di soddisfacimento dei singoli criteri da parte delle automobili (stato 31 dicembre 2008) di cui si conoscono i dati.

Criterio da soddisfare	Numero	Automobili da Euro 3 (in %)	Automobili in circolazione (in %)
CO ₂ (< 250 g/km)	1 885 565	88,7	47,9
Particolato (< 2,5 mg/km)	1 824 048	85,7	46,3
Peso a vuoto (< 2,2 t)	2 065 319	97,2	52,5
Protezione dei pedoni ³⁷	154 176	7,2	3,9

È difficile prevedere in che misura queste percentuali – relative in particolare alla protezione dei pedoni per le automobili in circolazione prima dell'emanazione della norma Euro 3 – potrebbero subire un cambiamento con la presentazione a posteriori, da parte dei costruttori, delle prove richieste. Certo è che non è facile, e il più delle volte è per di più dispendioso, esibire le prove o raccogliere i dati richiesti a posteriori. Ad esempio, per provare la conformità con le disposizioni in materia di protezione dei pedoni sarebbe necessario sottoporre molti veicoli di uno stesso modello a una specifica procedura di prova³⁸ che prevede diversi test («crash test»).

³⁷ Direttiva 2003/102/CE; cfr. nota 1.

³⁸ Cfr. in merito art. 3 e all. I della Direttiva 2003/102/CE; cfr. nota 1.

Ripercussioni sull'ambiente

Ripercussioni sulle emissioni di CO₂ in caso di restrizioni applicabili alle automobili immatricolate la prima volta

L'impatto sull'ambiente delle restrizioni previste nell'iniziativa popolare per le automobili immatricolate la prima volta è stato analizzato in uno studio³⁹ condotto dal PF di Zurigo. Rispetto allo scenario di riferimento dell'Ufficio federale dell'energia (UFE)⁴⁰, per il periodo che va dal 1° gennaio 2011 al 31 dicembre 2018 lo studio pronostica una potenziale riduzione media annua delle emissioni di CO₂ di circa 150 000 tonnellate nel campo delle nuove immatricolazioni e di circa 50 000 tonnellate per effetto della riduzione del limite di velocità (100 km/h). Complessivamente, questo dato rappresenta in media circa l'1,7 per cento delle emissioni annue di CO₂ generate dalle automobili. Le riduzioni delle emissioni sono state calcolate sull'intera durata di vita delle automobili di nuova immatricolazione e attribuite interamente all'anno della prima messa in circolazione.

L'impatto sull'ambiente in caso di attuazione del *controprogetto indiretto*, vale a dire della mozione 07.3004, è illustrato nel numero 6.

Ripercussioni sulle emissioni di CO₂ per effetto dell'abbassamento della velocità massima consentita

L'abbassamento a 100 km/h del limite di velocità massimo per tutte le automobili interessate si traduce in linea di principio in una riduzione delle emissioni di CO₂ e di sostanze inquinanti. Va precisato che l'effetto di questo abbassamento si nota unicamente nelle situazioni dove i veicoli possono viaggiare alla velocità massima consentita di 120 km/h e dove viene applicato il nuovo limite di 100 km/h, vale a dire sulle autostrade.

Il potenziale di riduzione delle emissioni legato a questo abbassamento della velocità massima consentita è stato calcolato dal PF di Zurigo⁴¹. Ipotizzando che la legislazione esecutiva entri in vigore nel 2013 e che la riduzione del limite di velocità venga attuata subito, il potenziale di riduzione delle emissioni ottenuto nella simulazione è di circa 68 000 tonnellate di CO₂ all'anno, equivalenti allo 0,6 per cento delle emissioni annue di CO₂ causate dalle automobili. La simulazione parte dal presupposto che la velocità media di tutti i chilometri percorsi in autostrada sia di 120 km/h.

Dato che le vendite dei modelli di automobili interessati dal provvedimento calerebbero fortemente già solo con l'accettazione dell'iniziativa popolare, e ciò in ragione dell'abbassamento del limite di velocità (100 km/h invece di 120 km/h), l'effetto anticipato sarebbe più accentuato e supererebbe la riduzione diretta delle emissioni.

Inoltre, con l'evoluzione del parco veicoli, che vedrebbe aumentare la percentuale di automobili poco inquinanti e a elevato rendimento energetico, questo potenziale di riduzione delle emissioni si assottiglierà fino a raggiungere nel 2018 un valore pronosticato di circa 26 000 tonnellate di CO₂, che equivalgono allo 0,25 per cento.

³⁹ USTRA 2008: Analyse der Auswirkungen der Volksinitiative «Für menschenfreundlichere Fahrzeuge» auf die Neuzulassungen, Prof. Peter de Haan, PF Zurigo.

⁴⁰ Prospettive energetiche 2035 (UFE 2007).

⁴¹ Cfr. nota 39.

Ripercussioni sulle emissioni di particolato

L'iniziativa popolare propone un valore limite per le emissioni di particolato (2,5 mg/km) nettamente inferiore al valore soglia fissato nelle norme Euro 5 e Euro 6 (5 rispettivamente 4,5 mg/km). L'unico modo per rispettare questo valore limite è dotare i motori diesel di un sistema di filtro antiparticolato, che consente di rimanere nettamente al di sotto anche del limite più severo indicato nell'iniziativa popolare. Sulla base dei dati effettivi di 187 auto diesel delle categorie Euro 5 e Euro 6 sottoposte all'esame del tipo in Svizzera entro il 31 dicembre 2008, il livello medio delle emissioni di particolato dei veicoli dotati di un simile sistema si aggira su 0,57 mg/km. In un solo caso è stato superato il limite previsto per il particolato (3 mg/km invece di 2,5 mg/km).

Ripercussioni sulla sicurezza stradale

Automobili immatricolate per la prima volta

Se le normative internazionali in materia di protezione dei pedoni e degli occupanti dei veicoli, attualmente già in vigore in Svizzera, saranno applicate anche in futuro, con i dovuti adeguamenti, e il nostro Paese rinuncerà a elaborare regolamentazioni proprie, l'iniziativa popolare non avrà nessun effetto supplementare sulla sicurezza stradale.

Al riguardo va tenuto presente che i sistemi tecnici intelligenti del futuro, dotati di appositi sensori, consentiranno di prevenire gli incidenti o se non altro ridurne in maniera significativa la gravità. Con questa dotazione, la forma dei veicoli avrebbe un'importanza relativa in termini di sicurezza stradale. Infatti, invece di attuare il più possibile l'urto mediante accorgimenti meccanici, questi sistemi permetterebbero di evitare l'incidente o ridurne l'impatto ad esempio grazie a un sistema di frenata d'emergenza automatica. Questi dispositivi si rivelano di grande utilità soprattutto per quei veicoli la cui parte frontale non può essere modificata di molto in ragione del loro specifico impiego (ad es. minivan, autofurgoni e furgoncini).

La problematica è resa più complessa dal fatto che proprio i veicoli più piccoli, leggeri e quindi meno inquinanti, presentano in proporzione meno zone di deformazione – o ne sono addirittura prive –, ma hanno in compenso una carrozzeria molto più rigida. I costruttori di queste automobili partono spesso dall'idea che in caso di incidente lo choc sarà assorbito dalla zona di deformazione dell'altro veicolo coinvolto.

Se, in virtù dell'iniziativa popolare, la Svizzera dovesse emanare prescrizioni proprie in materia, è difficile prevedere in che misura i costruttori di automobili terranno realmente conto di queste disposizioni. Potrebbe essere che, in ragione delle dimensioni ridotte del mercato svizzero, siffatte prescrizioni non avranno in pratica nessun impatto sullo sviluppo dei veicoli. Ciò potrebbe significare che alcune automobili non potranno più essere immatricolate in Svizzera, sebbene il riconoscimento reciproco delle valutazioni di conformità lo richieda. Detto in altre parole, si verrebbe a creare un ostacolo tecnico al commercio.

Automobili già in circolazione

Per quanto riguarda le automobili in circolazione, l'abbassamento del limite di velocità (a 100 km/h) influenzerebbe, ma solo indirettamente, la sicurezza stradale. Adottando, sulle strade nazionali, velocità massime differenziate potrebbero delinearsi nuovi potenziali pericoli che rischierebbero di annullare l'effetto positivo.

Potrebbe avere conseguenze positive il fatto che le automobili più vecchie, essendo soggette alla riduzione del limite di velocità, verrebbero sostituite con automobili più nuove e più sicure.

Per i pedoni e i ciclisti la sicurezza stradale non migliorerebbe, in quanto gli effetti positivi si farebbero sentire per lo più sulle strade dove essi non possono circolare, vale a dire sulle autostrade.

Ripercussioni sulle finanze e sul personale della Confederazione e dei Cantoni

Emanazione di nuove prescrizioni

Nel testo dell'iniziativa sono definiti unicamente i valori limite applicabili alle automobili, ma si invita la Confederazione a fissare valori limite supplementari e di più ampia portata per tutti i veicoli a motore. Per le categorie di veicoli già soggette a valori limite riguardanti taluni inquinanti, il dispendio sarebbe relativamente contenuto. I costi lieviterebbero invece considerevolmente se si dovessero definire i valori limite per altre sostanze inquinanti e/o si rendessero necessarie nuove procedure d'esame. In caso di adozione dell'iniziativa popolare, indipendentemente da come la si interpreterebbe, la Confederazione sarebbe tenuta a fissare i valori limite attualmente mancanti e all'occorrenza mettere a punto nuove procedure d'esame. Se si estenderanno a tutte le categorie di veicoli i valori limite previsti in materia di emissioni di CO₂, si dovranno mettere in conto ingenti spese supplementari. Attualmente, soltanto le automobili e i veicoli commerciali fino a 3,5 tonnellate sono sottoposti sistematicamente, ai fini dell'approvazione del tipo, a misurazione e registrazione delle emissioni di CO₂. Il più delle volte queste misurazioni non sono effettuate in Svizzera, bensì negli Stati membri dell'UE. Infatti, i laboratori di controllo operativi che potrebbero rilevare i dati nel nostro Paese non hanno capacità sufficienti per svolgere questo compito.

Le disposizioni in materia di protezione dei pedoni attualmente in vigore sono incentrate sulla tutela degli utenti più vulnerabili della strada. Estenderne l'applicazione a tutti gli utenti della circolazione, e quindi anche agli occupanti degli altri veicoli, richiederebbe l'elaborazione di normative e adeguate procedure d'esame, con un conseguente notevole dispendio di risorse finanziarie e di personale. Sviluppare delle normative richiede un finanziamento iniziale su più anni. Inoltre, le normative devono essere adeguate e rielaborate costantemente sulla base delle nuove conoscenze acquisite dallo studio degli incidenti. La Confederazione dovrebbe farsi carico e finanziare per intero questi costi, mentre invece allo stato attuale delle cose essa può avvalersi dei risultati delle ricerche condotte a livello internazionale e delle normative che ne scaturiscono.

Considerato che la ricerca e l'elaborazione di normative in materia proseguono anche a livello internazionale, potrebbe accadere che – dopo aver investito ingenti somme in Svizzera – vengano adottate normative internazionali dal contenuto sostanzialmente identico, che renderebbero superflue le normative della Svizzera.

Controlli del limite di velocità ridotto

Per poter segnalare e controllare il ridotto limite di velocità applicato alle automobili interessate, sia quelle già in circolazione in Svizzera sia quelle straniere in circolazione nel nostro Paese, si dovrebbe sviluppare, introdurre e infine attuare un apposito sistema. Ciò implicherebbe costi iniziali per la messa a punto del sistema, che andrebbero a carico della Confederazione. Si aggiungerebbero poi le spese e le

risorse supplementari in termini di personale necessarie per l'attuazione e i controlli, che ricadrebbero invece sui Cantoni, in particolare sugli uffici preposti alla circolazione stradale e sulla polizia. Dato che il provvedimento interessa anche i veicoli stranieri, si dovrebbe mettere in conto un aumento delle formalità doganali, specialmente ai valichi autostradali.

Per contrassegnare i veicoli, ad esempio mediante un adesivo, bisognerebbe esaminare ogni singolo veicolo (marca, modello, anno e versione) per accertare se sono soddisfatti tutti i criteri dell'iniziativa popolare. Le automobili autorizzate a circolare a 120 km/h dovrebbero essere munite del contrassegno, che varrebbe fino a un successivo inasprimento dei limiti di velocità.

Contrassegnare le automobili soggette al limite di velocità ridotto (100 km/h) porrebbe un problema di esecuzione: rimuovendo il contrassegno un veicolo soggetto alla restrizione non sarebbe più reperibile, giacché modelli esteriormente identici montano motori diversi interessati o meno dal provvedimento.

Il dispendio di energie e le spese ricadrebbero dunque sui guidatori in possesso di veicoli sicuri e a basso livello di emissioni, che per provare lo stato del proprio veicolo sarebbero costretti a richiedere il contrassegno. Politicamente questa regolamentazione avrebbe poche speranze di riuscita.

Garantire l'esecuzione del limite di velocità ridotto si rivela ad ogni modo problematico. Si dovrebbero infatti modificare gli apparecchi fissi per il controllo della velocità dislocati lungo le autostrade, in modo tale da poter monitorare i diversi limiti di velocità. Andrebbero riprogrammati anche gli strumenti portatili per i controlli mobili (effettuati da un veicolo inseguitore), per poter anche qui garantire l'osservanza delle velocità massime. Senza adeguati controlli stradali non ci sarebbero garanzie che il limite di velocità venga realmente rispettato.

Ripercussioni di carattere economico

Ripercussioni sulle automobili immatricolate per la prima volta

La probabile svalutazione delle automobili che, con l'entrata in vigore della modifica costituzionale conformemente all'iniziativa popolare, non adempirebbero più uno o più criteri, potrebbe tradursi in un aumento delle vendite di automobili poco inquinanti e soprattutto di vetture nuove. Trarrebbero da ciò profitto rivenditori, importatori e indirettamente anche l'industria complementare.

Se i costruttori di veicoli fossero tenuti a soddisfare criteri specifici soltanto per il mercato svizzero, ciò avrebbe un impatto sulle importazioni dirette o parallele. I modelli dell'UE non potrebbero più, almeno in parte, essere immatricolati in Svizzera. Si annullerebbe di conseguenza la spinta al ribasso dei prezzi esercitata dalle importazioni dirette.

Ripercussioni sulle automobili in circolazione

In caso di accettazione dell'iniziativa popolare si dovrebbe mettere in conto una forte svalutazione delle automobili che non soddisfano i valori limite previsti. Sul mercato dell'usato si venderebbero meno bene le automobili tenute a rispettare la velocità massima di 100 km/h. La stessa tendenza potrebbe delinearci già prima dell'entrata in vigore della nuova disposizione costituzionale anche nel comparto delle auto nuove, segnatamente di quelle che in un secondo momento non rispetterebbero uno o diversi valori limite. Realisticamente parlando, queste conseguenze si

riscontrerebbero unicamente se la popolazione fosse certa dell'accettazione dell'iniziativa e si farebbero comunque sentire al più tardi a partire dall'adozione della stessa.

Dato che l'iniziativa popolare prevede deroghe per i veicoli adibiti a impieghi speciali, anche dopo l'entrata in vigore dei valori limite sarebbe contemplata la possibilità di immatricolare singole automobili, se in possesso di adeguata motivazione. Le autorità competenti potrebbero ad esempio autorizzare l'immatricolazione di automobili dei servizi di emergenza, soccorso e manutenzione, specialmente nelle zone rurali e nelle regioni di montagna.

Compatibilità dell'iniziativa popolare con gli accordi internazionali

Accordo OTC dell'OMC e accordo in materia di omologazione

Conformemente all'articolo 2.4 dell'accordo dell'OMC sugli ostacoli tecnici al commercio⁴² (accordo OTC), la Svizzera è tenuta a utilizzare, se esistenti, le vigenti norme internazionali o le relative parti pertinenti, come base per le sue prescrizioni tecniche nazionali, a meno che le normative internazionali o le relative parti non si rivelino inefficaci o inappropriate per raggiungere gli obiettivi legittimi prefissati, ad esempio a causa di fattori climatici o geografici o ancora di problemi tecnologici di fondo.

Nel settore dei veicoli a motore assume particolare rilevanza l'accordo UN-ECE del 1958 relativo all'adozione di prescrizioni tecniche uniformi applicabili ai veicoli a motore, agli accessori ed alle parti che possono essere installati o utilizzati sui veicoli a motore ed alle condizioni del riconoscimento reciproco delle omologazioni rilasciate sulla base di tali prescrizioni (accordo in materia di omologazione)⁴³. Nel quadro di questo accordo sono stati emanati finora oltre 120 regolamenti CEE allo scopo di uniformare a livello internazionale le prescrizioni tecniche applicabili ai veicoli a motore. Questi regolamenti fissano, per i veicoli e i loro equipaggiamenti, disposizioni uniformi in materia di sicurezza, protezione dell'ambiente e consumo energetico.

I regolamenti CEE costituiscono dunque senza alcun dubbio normative internazionali ai sensi dell'accordo OTC, a maggior ragione visto che non si tratta di specifiche tecniche elaborate da un organismo privato, bensì di regolamentazioni formalizzate nell'ambito di una convenzione multilaterale. Con la seconda revisione dell'accordo nel 1995, il campo d'applicazione dell'accordo in materia di omologazione è stato esteso geograficamente a tutto il mondo. L'accordo conta oggi più di 40 Parti contraenti, tra cui l'UE, il Giappone, la Corea del Sud, la Russia, l'Australia, la Nuova Zelanda e il Sudafrica. L'accordo non è stato ratificato dagli Stati Uniti, che sono ad ogni modo coinvolti nel processo legislativo in atto a livello internazionale avendo essi aderito al Global Agreement⁴⁴ del 1998.

Ai sensi dell'articolo 2.4 dell'accordo OTC, le prescrizioni nazionali relative ai veicoli a motore devono dunque conformarsi ai regolamenti UN-ECE. Se si introducesse, a livello nazionale, il divieto di vendita di determinati veicoli a motore, la

⁴² RS **0.632.20** Allegato 1A.6

⁴³ RS **0.741.411**

⁴⁴ «Agreement concerning the establishing of global technical Regulation for wheeled vehicles, equipment and part which can be fitted and / or be used one wheeled vehicles». Il testo dell'accordo è consultabile alla pagine Internet dell'ONU: http://treaties.un.org/doc/publication/ctc/ch_xi_b_32.pdf

Svizzera dovrebbe essere in grado di dimostrare che le disposizioni contenute nei regolamenti CEE sono soluzioni «inefficaci» o «inappropriate» per il raggiungimento degli obiettivi prefissati, quanto meno per i veicoli che soddisfano le disposizioni dei pertinenti regolamenti CEE. In caso contrario la decisione di imporre il divieto costituirebbe una violazione dell'accordo.

Accordo di libero scambio Svizzera – CEE e MRA

Con l'accordo di libero scambio la Svizzera si è impegnata a non introdurre più per principio nuove restrizioni quantitative all'importazione o altri provvedimenti di uguale impatto. Le prescrizioni tecniche necessarie per la commercializzazione dei prodotti o il cui mancato adempimento comporta delle sanzioni rappresentano in generale provvedimenti di uguale impatto che ostacolano la libera circolazione delle merci alla stregua delle restrizioni quantitative. Tuttavia, se queste prescrizioni servono a tutelare interessi pubblici e se i singoli provvedimenti sono proporzionati, vale a dire adeguati, e comportano le minori restrizioni possibili al commercio, e se il loro effetto di ostacolo al commercio è proporzionale all'oggetto tutelato, la loro emanazione può essere legittima. Il divieto proposto nell'iniziativa popolare per i veicoli a motore «non a misura d'uomo» può essere giustificato con l'interesse pubblico della protezione della salute. Ora, per stabilire se i valori limite indicati nell'iniziativa siano da considerare proporzionati ai sensi dell'accordo di libero scambio, si dovrebbe procedere a un'analisi basata sui dati scientifici attuali, tenendo conto del principio di precauzione. Potrebbe tuttavia essere arduo giustificare l'emanazione di prescrizioni in questo ambito che introducano deroghe alle normative internazionali ed europee in vigore, quando gli stessi obiettivi potrebbero essere raggiunti in tempi ragionevoli per il tramite di misure armonizzate a livello europeo. Un recepimento autonomo delle direttive UE come auspicato nel controprogetto indiretto sarebbe senz'altro possibile in virtù dell'accordo di libero scambio.

Nel quadro degli accordi bilaterali I, con l'accordo MRA la Svizzera e l'UE hanno formalizzato il riconoscimento reciproco dell'immatricolazione dei veicoli a motore in ragione dell'equivalenza tra le prescrizioni svizzere e le prescrizioni comunitarie. Determinare un peso massimo di 2,2 tonnellate per le automobili contestualmente alle disposizioni transitorie in vista della modifica della Costituzione federale non è tuttavia equivalente a quanto sancito nelle prescrizioni dell'UE ed è dunque contrario al MRA. In caso di adozione dell'iniziativa popolare, le prescrizioni svizzere in materia di emissioni di particolato e peso massimo consentito sarebbero dunque più severe di quelle in vigore nell'UE. Ciò costringerebbe la Svizzera a sospendere l'esecuzione del corrispondente capitolo del MRA per evitare un conflitto con le disposizioni del diritto internazionale. Tenuto conto delle reazioni dell'UE alla precedente comunicazione da parte della Svizzera di voler introdurre anticipatamente un valore limite per le emissioni di particolato delle automobili diesel, una tale decisione potrebbe creare notevoli problemi con la Parte contraente.

4.3 Pergi e difetti dell'iniziativa

Modifiche pianificate nell'ambito del vigente diritto svizzero

Con l'inoltro della mozione 07.3004, il Parlamento ci ha incaricato di fare in modo che la Svizzera si conformi ai valori auspicati definiti dall'UE in materia di emissioni di CO₂. Ciò significa sostanzialmente rispettare il principio di base che consiste

nel limitare le emissioni della media del parco auto piuttosto che fissare un valore limite riferito al singolo veicolo, come richiesto nell'iniziativa popolare. Il modello dell'UE consente di ottenere risultati decisamente più significativi senza per altro violare gli accordi internazionali.

A livello europeo, nell'ambito delle norme Euro (Euro 5 dal 1° settembre 2009, Euro 6 dal 1° settembre 2014) è previsto un inasprimento regolare dei valori limite delle emissioni di alcune sostanze inquinanti (monossido di carbonio, idrocarburi, ossidi di azoto e particolato). Mentre per la maggior parte degli inquinanti i valori limite continuerebbero a essere disciplinati nel quadro delle norme Euro, l'iniziativa popolare vorrebbe regolamentare a parte le emissioni di particolato, sulla base di criteri più severi. Inoltre, non vi è nessuna necessità di inasprire il valore limite poiché – come illustrato nel numero 4.2 – i livelli registrati sono in realtà già oggi nettamente inferiori al valore limite. Si genererebbero spese supplementari e complicazioni internazionali senza con ciò ottenere alcun beneficio aggiuntivo.

Come già menzionato, la protezione dei pedoni⁴⁵ – che è stata implementata gradualmente da ottobre 2005 – a partire dal 24 novembre 2009 è disciplinata nel regolamento CE relativo alla protezione dei pedoni⁴⁶, che impone d'ora in poi l'uso di sistemi anticollisione come i sistemi antibloccaggio (ABS) e i dispositivi di assistenza alla frenata. Le automobili di peso totale ammesso superiore a 2,5 tonnellate, che finora non erano soggette alle disposizioni in materia di protezione dei pedoni, a partire dal 2015 saranno disciplinate dal relativo regolamento. L'USTRA esamina regolarmente questi sviluppi e ce li sottopone, raccomandandone il recepimento nel quadro dell'attività legislativa ordinaria. È pianificata anche l'integrazione nel capitolo 12 dell'allegato 1 MRA. Ciò avviene non solo per le modifiche, ma anche per l'adozione di nuovi provvedimenti: l'UE ha in programma di introdurre gradualmente, per le diverse categorie di veicoli, il controllo elettronico della stabilità (ESP) e altri sistemi di assistenza alla guida e di regolazione della stabilità dinamica. Il relativo regolamento è stato pubblicato nella Gazzetta ufficiale dell'UE il 31 luglio 2009⁴⁷. L'USTRA sta vagliando il recepimento anche di queste regolamentazioni.

Parallelamente al recepimento delle normative internazionali, la Svizzera si sta muovendo anche a livello nazionale. Nel 2006 il Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni (DATEC) ha deciso di trasformare l'attuale etichetta Energia per le automobili in un'etichetta Ambiente che fornisca indicazioni non solo sull'efficienza energetica, ma anche sull'inquinamento ambientale. Nel quadro di questo mandato è stata elaborata un'ordinanza del Consiglio federale⁴⁸. Nella relativa indagine conoscitiva la maggioranza si è espressa in linea di massima a favore della nuova etichetta Ambiente, il cui scopo è promuovere l'ammodernamento dell'intero parco auto in Svizzera, in modo da ridurre ulteriormente il consumo energetico e l'inquinamento ambientale.

A livello cantonale sono in corso diversi progetti tesi a rendere più ecologica la tassa sui veicoli a motore. L'iniziativa del Cantone di Berna «Differenziazione dell'imposta sugli autoveicoli a livello federale» datata 30 novembre 2005 viene portata

⁴⁵ Direttiva 2003/102/CE; cfr. nota 1.

⁴⁶ Regolamento (CE) n. 78/2009; cfr. nota 2.

⁴⁷ Regolamento (CE) n. 661/2009; cfr. nota 28.

⁴⁸ Ordinanza sulla contrassegnazione delle automobili nuove con l'etichetta ambientale (ordinanza sull'etichetta ambientale, OEA), non ancora approvata.

avanti nel quadro delle consultazioni relative al controprogetto indiretto all'iniziativa popolare «Per veicoli a misura d'uomo».

Illustrazione dei pregi e difetti

Appurato che l'iniziativa popolare non è compatibile con accordi vigenti a livello internazionale, attuarla non sarebbe possibile o soltanto con inevitabili conseguenze negative, come rescindere gli accordi e rinegoziare gli aspetti necessari. Senza poi contare che l'iniziativa concorrerebbe solo in minima parte al conseguimento dell'obiettivo vero e proprio, vale a dire togliere dalla circolazione i fuoristrada pesanti e di grosse dimensioni, ridurre l'inquinamento causato dai veicoli a motore e migliorare la sicurezza stradale.

Ciò è dovuto a molteplici ragioni.

L'iniziativa popolare si focalizza su una categoria ristretta di automobili particolarmente inquinanti, tra cui molte auto per appassionati (ad es. auto sportive), con le quali si percorrono in proporzione solo pochi chilometri. In questo segmento automobilistico, però, gli incentivi per il passaggio ad automobili più efficienti e meno inquinanti sono relativamente esigui. Per la maggior parte delle automobili funge da incentivo soltanto la minaccia di una limitazione della velocità, che ha effetto prima dell'entrata in vigore della legislazione esecutiva e in un secondo momento sul mercato delle auto usate.

In relazione al valore limite delle emissioni di CO₂, il modello dell'UE adotta un approccio più ampio: esso si prefigge un valore auspicato basato sulla media del parco auto e ponderato in funzione del peso dei veicoli. Includendo tutti i tipi di automobili, si incentiva maggiormente l'acquisto di veicoli efficienti e a basse emissioni. L'iniziativa popolare prevede invece solo una limitazione del livello massimo delle emissioni, da cui la maggior parte delle automobili non sarebbe toccata, il che spiega l'impatto proporzionalmente ridotto sull'ambiente, come illustrato nel numero 4.2.

Conformemente a quanto previsto nell'iniziativa popolare, il valore limite definito nella disposizione transitoria consentirebbe comunque di immatricolare un'automobile che raggiunge un livello di emissioni di CO₂ pari a 249 g/km. Secondo il modello del controprogetto, la stessa auto con un livello di emissioni pari sempre a 249 g/km sarebbe soggetta – a partire dal 2015 – a una sanzione di circa 33 000 franchi, qualora le emissioni eccedenti l'obiettivo prefissato non potessero essere compensate con i risparmi delle automobili meno inquinanti.

L'iniziativa popolare prevede di abbassare il valore limite delle emissioni di CO₂. Ciononostante, anche riducendo questo valore supponiamo del 60 per cento, portandolo così a 150 g/km, il potenziale di risparmio sarebbe comunque inferiore rispetto a quello prospettato con il modello UE.

Quanto alle emissioni di particolato, i valori limite per le automobili nuove sono già oggi molto bassi. Sebbene il valore limite della norma Euro 5 in vigore (5 rispettivamente 4,5 mg/km) sia meno severo di quello auspicato nell'iniziativa popolare (2,5 mg/km), esso consente in realtà di conseguire risultati addirittura migliori (ca. 0,6 mg/km). Se tecnicamente possibile, il perfezionamento delle norme Euro permetterebbe di ottenere un'ulteriore riduzione delle emissioni di particolato.

L'impatto positivo che l'iniziativa popolare si prefigge a livello di sicurezza stradale va accolto favorevolmente. Tuttavia, la soluzione proposta trascura alcuni fattori

importanti. È vero che la gravità di un incidente dipende sostanzialmente dal peso e dalla forma del veicolo, ma è altrettanto vero che entrano in gioco molteplici altri fattori tra cui la velocità, l'angolo d'urto e ulteriori parametri fisici difficilmente standardizzabili. Di questi elementi si è tenuto conto nel mettere a punto le procedure d'esame per la protezione dei pedoni, in funzione delle situazioni incidentali uniformate e delle possibilità tecniche in fase di costruzione dei veicoli. Tali elementi vengono costantemente sviluppati. Se, ai fini di una valutazione, la Svizzera dovesse utilizzare criteri semplificati come l'altezza e l'angolo del cofano o ancora il peso del veicolo e il materiale della parte frontale, per poter togliere dalla circolazione i classici fuoristrada, si vedrebbe presto costretta a introdurre procedure d'esame differenziate. Ad esempio, a seconda della statura di un pedone e della velocità del veicolo, una superficie frontale molto inclinata non è necessariamente più pericolosa di una superficie frontale meno inclinata. È inoltre difficile definire in maniera univoca quali automobili sono ancora soggette alla normativa sui fuoristrada e quali invece no.

In futuro, un contributo essenziale sarà fornito dai sistemi di assistenza attiva e passiva, che sono in grado di prevenire gli incidenti o se non altro ridurne la gravità. Un veicolo dotato di un simile sistema ha buone probabilità di non essere nemmeno coinvolto in un incidente: di conseguenza, la forma della superficie frontale del veicolo perde d'importanza in termini di sicurezza stradale. Un primo passo in questa direzione è stato compiuto con l'introduzione dell'obbligo dell'ABS nel regolamento rivisto in materia di protezione dei pedoni⁴⁹ e con l'inserimento dell'obbligo dell'ESP nel regolamento sui requisiti dell'omologazione per la sicurezza generale dei veicoli a motore⁵⁰.

La richiesta dell'iniziativa popolare di prevedere un limite di velocità più basso per tutte le automobili in circolazione che non rispettano i requisiti comporterebbe, quanto meno in una fase iniziale, l'introduzione di una limitazione generale della velocità a 100 km/h sulle autostrade. Sebbene in futuro un numero sempre crescente di automobili sarà conforme alle norme vigenti, in autostrada molte automobili dovrebbero continuare a rispettare il limite di velocità ridotto ancora per parecchi anni.

5 Conclusioni

Gli obiettivi definiti nell'iniziativa popolare corrispondono in linea di massima a quelli della Svizzera e anche dell'UE. Si riscontrano differenze nei provvedimenti proposti per consentire e garantire il raggiungimento degli obiettivi.

L'attuazione delle misure proposte deve ad ogni modo avvenire nel rispetto del quadro giuridico, in particolare degli accordi internazionali, e garantire una proporzionalità tra gli obiettivi perseguiti e i provvedimenti scelti a questo scopo. Come argomentato nel presente messaggio, rispetto ai provvedimenti già adottati o pianificati dalla Svizzera, le proposte avanzate nell'iniziativa popolare risultano essere meno efficaci. Alcune disposizioni sono già state implementate in larga misura (protezione dei pedoni, valore limite per le emissioni di particolato). Le soluzioni

⁴⁹ Regolamento (CE) n. 78/2009; cfr. nota 2.

⁵⁰ Regolamento (CE) n. 661/2009; cfr. nota 28.

concrete da noi proposte nel suo controprogetto indiretto in materia di emissioni di CO₂ sono conformi alle prescrizioni internazionali e poggiano su basi più ampie.

A sfavore dell'iniziativa popolare parlano anche i costi elevati delle misure prospettate, il cui impatto sarebbe però solo minimo.

Dopo aver esaminato vantaggi e svantaggi di un'eventuale attuazione dell'iniziativa popolare «Per veicoli a misura d'uomo», proponiamo di respingerla.

6 Presentazione del controprogetto indiretto

6.1 Situazione iniziale

Il 12 febbraio 2007, la Commissione dell'ambiente, della pianificazione del territorio e dell'energia del Consiglio nazionale (CAPTE-N) ha depositato la seguente mozione (07.3004):

Il Consiglio federale è incaricato di creare le basi legali per garantire la conformità delle emissioni medie delle autovetture nuove immatricolate in Svizzera alla normativa dell'UE a decorrere dal 2012.

Il 16 marzo 2007, abbiamo proposto di respingere la mozione per ragioni formali, poiché si stava in quel momento elaborando il contenuto del piano d'azione «Efficienza energetica» dell'Ufficio federale dell'energia (UFE). Ciò nonostante, la mozione è stata approvata dal Consiglio nazionale il 21 marzo 2007 e dal Consiglio degli Stati il 4 ottobre 2007. La direzione per l'attuazione della mozione è stata affidata all'UFE.

Il 19 dicembre 2008, abbiamo deciso di presentare un controprogetto indiretto all'iniziativa popolare «Per veicoli a misura d'uomo» in attuazione della mozione 07.3004.

Il nuovo regolamento (CE) n. 443/2009⁵¹ definisce per ogni costruttore o importatore obiettivi in materia di emissioni di CO₂. Lo scopo è ridurre a 130 g/km, entro il 2015, le emissioni medie di CO₂ delle automobili messe in circolazione nell'UE, grazie a miglioramenti tecnologici. L'UE ha fissato a 95 g/km il valore auspicato per il 2020. Le modalità per conseguire questo obiettivo (tra cui il versamento di un'indennità per le emissioni prodotte in eccesso) saranno definite al più tardi entro il 1° gennaio 2013 nell'ambito di una revisione degli obiettivi.

Secondo il testo della mozione, i valori auspicati dell'UE e la strategia adottata per conseguirli formano la base per l'elaborazione di una soluzione attuabile in Svizzera.

6.2 Mandato

Il parametro decisivo per l'attuazione della mozione è il raggiungimento dell'obiettivo fissato per il 2015, vale a dire 130 g/km come valore medio delle emissioni di CO₂. Secondo le disposizioni del regolamento (CE) n. 443/2009, un'ulteriore riduzione di 10 g/km dovrà essere realizzata con l'attuazione di altri

⁵¹ Cfr. nota 20.

provvedimenti. Questa riduzione non sarà ad ogni modo imposta per mezzo di sanzioni.

La mozione è realizzata sotto forma di revisione parziale della vigente legge sul CO₂ (disegno A), o quale parte integrante della revisione totale della succitata legge (disegno B). L'idea di fondo è che la revisione parziale della legge (disegno A) entri in vigore il 1° gennaio 2012⁵² e venga in seguito sostituita, a partire dal 1° gennaio 2013, dalla legge totalmente rivista (disegno B).

6.3 Calcolo degli obiettivi individuali e della sanzione

La media di 130 g/km di CO₂ rappresenta un valore auspicato globale. Per raggiungerlo, occorre definire per ogni importatore o costruttore di automobili un obiettivo individuale per la media delle emissioni di CO₂ del suo parco auto. Questo obiettivo è calcolato per mezzo di una formula. Secondo quanto previsto, riprenderemo la formula⁵³ nell'ordinanza di esecuzione. Ciò comporta quanto segue.

Per ogni automobile messa in circolazione per la prima volta vengono calcolate, sulla base del suo peso a vuoto, le emissioni specifiche di CO₂.

Emissioni specifiche in g di CO₂/km = 130 g/km + a·(M-M₀)

a: 0.0457 (coefficiente angolare della retta del valore auspicato)⁵⁴

M: peso a vuoto in kg

M₀: peso a vuoto medio delle automobili messe in circolazione per la prima volta in Svizzera durante l'anno precedente, in kg

Per le automobili di peso superiore alla media, le emissioni specifiche di CO₂ sono superiori a 130 g/km, mentre per le automobili di peso inferiore alla media esse scendono al di sotto di 130 g/km.

Sulla base delle emissioni specifiche di CO₂ di tutte le automobili di un importatore o costruttore messe in circolazione per la prima volta sull'arco di un anno, viene calcolato l'obiettivo individuale medio, che viene confrontato con le emissioni medie effettive delle corrispondenti automobili. Se sull'arco di un anno le emissioni medie effettive superano l'obiettivo individuale medio, viene inflitta una sanzione, il cui importo è calcolato in base ai seguenti criteri.

Per gli anni 2012–2018, il primo grammo di CO₂ in eccesso (rispetto all'obiettivo individuale) costa 7.50 franchi, il secondo grammo 22.50 franchi, il terzo 37.50 franchi e a partire dal quarto grammo ogni ulteriore grammo costa 142.50 franchi, da moltiplicare per il numero di automobili messe in circolazione per la prima volta dall'importatore o dal costruttore nel corrispondente anno.

⁵² Cfr. in merito n. 4.3 del messaggio del 26 agosto 2009 concernente la politica climatica della Svizzera dopo il 2012, FF **2009** 6467.

⁵³ Conformemente all'Allegato I del Regolamento (CE) n. 443/2009; cfr. nota 20.

⁵⁴ Per ogni 100 kg di peso supplementare rispetto alla media nazionale, l'obiettivo individuale sale di 4,57 g/km. Un peso supplementare di 100 kg comporterebbe tuttavia un aumento medio di 7,61 g di CO₂/km. In base alla formula il peso a vuoto del veicolo viene considerato soltanto nella misura del 60 per cento. Anche per gli importatori o costruttori di veicoli relativamente pesanti vale dunque la pena di investire in misure che consentano di ridurre le emissioni.

A partire dal 2019, ogni grammo in eccesso di CO₂ rispetto all'obiettivo prefissato costa 142.50 franchi, da moltiplicare per il numero di automobili messe in circolazione per la prima volta dall'importatore o dal costruttore durante il corrispondente anno.

Confronto tra UE e Svizzera

Anno:	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	
Base di calcolo (veicoli del parco):	65 % meno inquinante del parco auto	75 % meno inquinante del parco auto	80 % meno inquinante del parco auto	100 % del parco auto					
Obiettivo:	130 g di CO ₂ /km nel 2015								
Tassa UE:	1° g: 5 €; 2° g: 15 €; 3° g: 25 €, a partire dal 4° g: 95 €							dal 1° g: 95 €	
Sanzione Svizzera:	1° g: 7.50 fr.; 2° g: 22.50 fr.; 3° g: 37.50 fr.; dal 4° g: 142.50 fr.							dal 1° g: 142.50 fr.	

Importatori e costruttori possono unirsi e costituire un raggruppamento. In questo caso si calcolano gli obiettivi medi individuali e le effettive emissioni medie di CO₂ per l'intero raggruppamento. Ciò consente ai singoli importatori e costruttori di prendere accordi e negoziare scambi per centrare gli obiettivi prefissati con una migliore efficienza in termini di costi.

Il modello sarà introdotto gradualmente nel periodo 2012–2015. Questa implementazione a tappe si rende necessaria poiché il calcolo delle emissioni medie effettive non si basa da subito sul totale delle emissioni delle automobili messe in circolazione nell'arco di un anno, bensì:

- sul 65 per cento nel 2012;
- sul 75 per cento nel 2013;
- sull'80 per cento nel 2014;
- sul 100 per cento a partire dal 2015.

Nel calcolo degli obiettivi individuali medi viene tenuto conto unicamente dei veicoli «migliori» (in base alle percentuali indicate sopra), vale a dire quelli che presentano le emissioni più basse di CO₂ sull'insieme delle automobili immatricolate in un anno.

Infine, durante un periodo transitorio verrebbero avvantaggiati gli importatori e i costruttori che già commercializzano automobili con un livello di emissioni di CO₂ inferiore a 50 g/km. Queste automobili devono essere conteggiate più volte nel calcolo delle emissioni medie individuali:

- 3,5 volte nel 2012 e 2013;
- 2,5 volte nel 2014;
- 1,5 volte nel 2015;
- 1 volta a partire dal 2016.

Queste automobili abbassano in maniera significativa il valore individuale auspicato dei corrispondenti importatori e costruttori.

6.4

Procedura di consultazione nel quadro della revisione totale della legge sul CO₂

Nel quadro della procedura di consultazione relativa alla revisione totale della legge sul CO₂, avviata il 5 dicembre 2008 e conclusasi il 17 marzo 2009, ci si è potuti esprimere anche sulle prescrizioni in materia di emissioni di CO₂ per le automobili immatricolate per la prima volta.

Il progetto sulla revisione della legge sul CO₂ posto in consultazione prevedeva un articolo sulle misure tecniche riguardanti i veicoli. Nel progetto erano illustrate le prescrizioni europee sulle emissioni delle automobili e si faceva riferimento alla mozione (cfr. n. 6.1) che richiede alla Svizzera di conformarsi alle pertinenti normative dell'UE.

Dato che la consultazione era stata avviata prima dell'adozione in prima lettura il 17 dicembre 2008 del progetto di regolamento da parte del Parlamento europeo, si è rinunciato a quantificare i valori auspicati da raggiungere. Ciononostante, i partecipanti alla consultazione hanno potuto fornire un parere concreto in proposito, poiché i pareri sono stati formulati dopo aver preso atto della decisione del Parlamento europeo⁵⁵. Per questo motivo si è optato per un'indagine conoscitiva al posto di una nuova consultazione, giudicata superflua.

6.5

Esito dell'indagine conoscitiva

Nell'ambito dell'indagine conoscitiva sono pervenuti 66 pareri. 48 partecipanti si sono dichiarati favorevoli al disegno di legge (tra di essi tutti i Cantoni che hanno partecipato all'indagine), 16 hanno richiesto modifiche fondamentali e due l'hanno respinto.

Le associazioni ambientaliste sono favorevoli a un sistema di incentivi più mirato e chiedono di adottare un modello di certificazione o, in alternativa, un modello che preveda un adeguamento automatico delle sanzioni in caso di mancato raggiungimento degli obiettivi. 18 partecipanti all'indagine conoscitiva accoglierebbero invece favorevolmente la nostra decisione di adeguare l'entità delle sanzioni per via di ordinanza. Le associazioni ambientaliste chiedono inoltre di abbassare il valore auspicato dagli attuali 130 g CO₂/km a 120 g CO₂/km entro il 2015, spiegando che anche l'UE punta in realtà a un obiettivo di 120 g CO₂/km (tenuto conto della riduzione di 10 g CO₂/km da attuarsi con provvedimenti supplementari). D'altronde, il parco delle automobili nuove della Svizzera è, da diversi anni, il più inquinante a livello europeo in termini di CO₂. Il valore auspicato per le emissioni di CO₂ proposto (130g CO₂/ km) è stato approvato da 17 partecipanti. 16 si sono dichiarati a favore della proposta di fissare a 80 g CO₂/km (o almeno 95 g CO₂/km) l'obiettivo a lungo termine da raggiungere entro il 2020.

Il comparto automobilistico chiede di prorogare di cinque anni il termine per il raggiungimento degli obiettivi, sostenendo che la Svizzera deve essere considerata un caso speciale in ragione della sua topografia montagnosa (che spiega la percentuale nettamente superiore di veicoli a quattro ruote motrici) e della percentuale ridotta – rispetto all'UE – di veicoli diesel. Inoltre, negli Stati dell'UE costruttori e importa-

⁵⁵ Il regolamento (CE) n. 443/2009 è stato adottato il 23 aprile 2009 (cfr. nota 20).

tori avrebbero la possibilità di compensare le loro emissioni di CO₂ nei vari Stati, mentre la Svizzera rimarrebbe isolata. L'obiettivo sarebbe dunque troppo ambizioso per la Svizzera, dove il processo politico avrebbe inoltre accumulato un ritardo di due, tre anni. Per questo motivo, i rappresentanti del settore automobilistico chiedono esplicitamente che l'obiettivo 2020 per le emissioni di CO₂ sia fissato a 130 g/km e propongono di istituire un gruppo di lavoro incaricato di elaborare una soluzione economicamente adeguata. L'importo delle sanzioni, pari al doppio di quelle applicate nell'UE, è considerato eccessivo e non compatibile con la normativa UE.

Altri partecipanti sostengono esplicitamente l'obbligo di indicare l'entità della sanzione nella documentazione di vendita delle automobili. 41 partecipanti si dicono favorevoli al modello esecutivo e alla soluzione speciale per i piccoli importatori, 38 giudicano opportuna la redistribuzione conformemente alla tassa COV. I Cantoni reputano interessante, ma poco praticabile, un sistema di certificazione come richiesto dalle associazioni ambientaliste. Le associazioni automobilistiche e dell'economia vedono in un modello di certificazione una restrizione del mercato. 28 partecipanti sono dell'avviso che non sia necessario promuovere ulteriormente i carburanti e i motori alternativi, giudicando sufficienti le misure già implementate (detassazioni ed esenzioni dall'imposta sugli oli minerali).

Riassumendo: una larga maggioranza approva il disegno di legge. Il testo originale è stato adeguato per quanto riguarda la revisione periodica della procedura, le disposizioni sugli obiettivi del dopo 2019 e la regolamentazione speciale per i fornitori di prodotti di nicchia (a livello di ordinanza).

6.6 Forma a livello legislativo

Il disegno di legge prevede un modello che, per gli importatori di automobili e i costruttori svizzeri di automobili, rappresenta un incentivo finanziario sotto forma di sanzione, finalizzato a promuovere la vendita di veicoli meno inquinanti e a maggiore efficienza energetica. La sanzione è pronunciata alla fine dell'anno civile, nel momento in cui viene accertato che l'importatore o il costruttore ha superato l'obiettivo individuale assegnatogli.

La normativa di legge adempie i seguenti criteri:

- la procedura di immatricolazione dei veicoli non cambia. L'onere aggiuntivo per i servizi cantonali d'immatricolazione è circoscritto agli importatori piccoli e agli importatori privati;
- l'onere aggiuntivo per la Confederazione e i Cantoni è coperto dalle entrate derivanti dalla riscossione della sanzione;
- le eventuali eccedenze di entrate provenienti dal prelievo della sanzione sono ridistribuite alla popolazione;
- è garantita un'esecuzione appropriata.

6.7 Base di valutazione

Il modello esecutivo proposto, come del resto il modello dell'UE, poggiano sulle emissioni specifiche di CO₂ delle automobili. I livelli di CO₂ delle singole vetture si basano sui dati forniti dai costruttori, i quali determinano i valori delle emissioni e dei consumi secondo il «nuovo ciclo europeo di guida» (ciclo NEFZ)⁵⁶. I valori così misurati divergono spesso dai valori reali, poiché vengono calcolati in condizioni di laboratorio. Il ciclo unitario è però requisito essenziale per poter confrontare i diversi veicoli. Nel 2008, le emissioni medie di CO₂ delle automobili immatricolate per la prima volta sono state di 175 g/km⁵⁷ in Svizzera e di 153,5 g/km⁵⁸ nell'UE.

Nella maggior parte dei casi, i dati ottenuti nelle misurazioni al banco prova, tra cui i livelli di emissioni di CO₂, vengono comprovati in base a un'approvazione parziale⁵⁹ e in seguito iscritti nel registro dei tipi di veicoli (TARGA) dell'USTR. Può anche capitare che il costruttore, mancando un'approvazione parziale della CE, rilasci una dichiarazione di conformità ai sensi dell'articolo 14 dell'ordinanza del 19 giugno 1995 concernente l'approvazione del tipo di veicoli stradali (OATV)⁶⁰.

6.8 Valori auspicati e strategia

Le automobili nuove commercializzate in Svizzera sono tecnologicamente identiche a quelle in vendita sul mercato dell'UE. Di conseguenza, gli sforzi intrapresi dall'UE per ridurre le emissioni di CO₂ hanno un impatto anche sul mercato svizzero. Secondo una stima del PF di Zurigo⁶¹, non è detto che i costruttori riverseranno direttamente sui consumatori le sanzioni inflitte in caso di mancato raggiungimento degli obiettivi, poiché ciò comporterebbe una lievitazione dei prezzi e quindi una contrazione della domanda. Si prevede invece un maggior ricorso a tecnologie meno inquinanti nonché un adeguamento della gamma dei modelli commercializzati.

⁵⁶ Cfr. in merito l'Allegato III del regolamento (CE) n. 692/2008 della Commissione, del 18 luglio 2008, recante attuazione e modifica del regolamento (CE) n. 715/2007 del Parlamento europeo e del Consiglio relativo all'omologazione dei veicoli a motore riguardo alle emissioni dai veicoli passeggeri e commerciali leggeri (Euro 5 e Euro 6) e all'ottenimento di informazioni per la riparazione e la manutenzione del veicolo, GU L 199 del 28.7.2008, pag. 1.

⁵⁷ Associazione degli importatori svizzeri di automobili (auto-schweiz), 2009: 13. Berichterstattung im Rahmen der Energieverordnung über die Absenkung des spezifischen Treibstoff-Normverbrauchs von Personewagen 2008.

⁵⁸ European Federation for Transport and Environment: «Reducing CO₂ Emissions from New Cars: A Study of Major Car Manufacturer's Progress in 2008», 2009.

⁵⁹ Direttiva 80/1268/CEE del Consiglio, del 16 dicembre 1980, per il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati Membri relative al consumo di carburante dei veicoli a motore, GU L 375 del 31.12.1980, pag. 36; Regolamento n. 101 della Commissione economica per l'Europa delle Nazioni Unite (UN-ECE) — Disposizioni uniformi relative all'omologazione delle autovetture con solo motore a combustione interna o con motore ibrido elettrico per quanto riguarda la misurazione dell'emissione di biossido di carbonio e del consumo di carburante e/o la misurazione del consumo di energia elettrica e dell'autonomia elettrica, e dei veicoli delle categorie M 1 e N 1 con solo motore elettrico per quanto riguarda la misurazione del consumo di energia elettrica e dell'autonomia elettrica, GU L 158 del 19.6.2007, pag. 34; Regolamento (CE) n. 715/2007; cfr. nota 23.

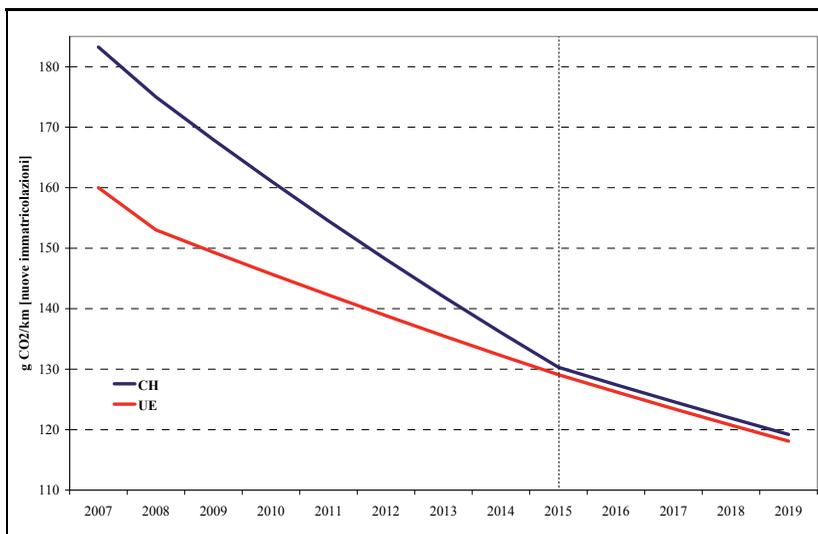
⁶⁰ RS 741.511

⁶¹ UFE 2009: CO₂-Emissionen der PW-Neuzulassungen der Schweiz: Orientierung an der EU. Rapporto conclusivo del PF di Zurigo relativo alla mozione 07.3004.

Complessivamente, il potenziale tecnico d'innovazione annuo è del 2,4 per cento fino al 2015 e del 2,2 per cento per il periodo 2016–2020. Finora, parte di questo potenziale di risparmio è stato sfruttato per incrementare la potenza e il peso. Guardando ai prossimi anni ci si può invece attendere che il potenziale di risparmio verrà utilizzato interamente per ridurre le emissioni di CO₂. Questa tendenza è già osservabile sul mercato, il che fa presupporre che i costruttori riusciranno a centrare i loro obiettivi in seno all'UE.

Dato che in Svizzera viene immatricolato un numero più elevato di automobili nuove molto inquinanti, nel 2008 la media svizzera dei veicoli immatricolati per la prima volta è stata superiore a quella dell'UE, precisamente di 21,5 g/km. La Svizzera deve quindi impegnarsi maggiormente per allinearsi alla strategia adottata dall'UE. Per poter raggiungere un valore medio di 130 g/km entro il 2015, è necessario applicare un tasso di riduzione del 4,2 per cento annuo. Ciò significa che, oltre alla riduzione «importata» delle emissioni di CO₂ derivante dal potenziale d'innovazione tecnica, si dovranno implementare provvedimenti supplementari con incidenza sull'offerta e sulla domanda.

Programma di riduzione delle emissioni dell'UE e della Svizzera



In seno all'UE gli obiettivi di lungo termine per gli anni successivi al 2019 verranno discussi nel 2013. La Svizzera si orienterà nuovamente a questi obiettivi.

La Svizzera dovrà perseguire un programma di riduzione più drastico rispetto all'UE. I progressi tecnici raggiunti non saranno sufficienti per conseguire un tasso di riduzione del 4,2 per cento e un valore auspicato di 130 CO₂ g/km: sono necessarie misure supplementari a livello di offerta. Per promuoverle occorre predisporre incentivi finanziari che si tradurranno in una sanzione da comminare in caso di superamento del valore auspicato. Importatori e rivenditori saranno così indotti ad esempio a modificare il marketing, a rinunciare all'importazione di determinati modelli o a modificare i prezzi proposti o i margini previsti. Queste misure, combi-

nate ai notevoli progressi tecnologici osservati nel settore automobilistico in modo particolare nel corso dell'ultimo biennio, saranno necessarie per conseguire il valore auspicato nel 2015.

6.9 Attuazione

Importatori e costruttori

In Svizzera, il numero d'importatori (26 nel 2008) e costruttori di automobili è contenuto: il 95–98 per cento delle automobili viene importato da importatori generali i quali, salvo poche eccezioni, sono iscritti all'Associazione degli importatori svizzeri di automobili (auto-schweiz). Essi importano annualmente circa 260 000 automobili nuove. Vi è poi una serie di piccoli importatori diretti (importatori paralleli o importatori che agiscono a nome di un cliente). La maggior parte degli importatori diretti sono riuniti nell'«Associazione Indipendente Commercio Automobile Svizzera» (VFAS), che conta una novantina di soci. Globalmente, il 2–5 per cento dell'intero parco delle automobili nuove (ca. 5 000–13 000 automobili) è importato direttamente ogni anno. Il 90 per cento circa delle importazioni dirette proviene dall'area europea: per questi veicoli sono di regola disponibili i dati sulle emissioni. La terza categoria, accanto agli importatori generali e a quelli diretti, è rappresentata dalle importazioni per uso personale. Questi veicoli vengono importati e immatricolati da una stessa persona.

Non tutti i veicoli importati o costruiti in Svizzera vengono poi immatricolati nel nostro Paese. È il caso ad esempio delle automobili che vengono importate in Svizzera e poi nuovamente esportate oppure delle automobili che, una volta importate in Svizzera, non vengono immatricolate. Giacché sia le nuove prescrizioni dell'UE sia la mozione in oggetto si riferiscono alle automobili immatricolate per la prima volta, il modello proposto incide non sulle importazioni, bensì sull'immatricolazione delle automobili nuove.

Modello esecutivo

Il modello esecutivo s'ispira al modello dell'UE e sarà da noi introdotto per via di ordinanza. Il modello deve essere riadattato in funzione delle specificità elvetiche.

Il peso medio M_0 , che è il parametro determinante per il calcolo degli obiettivi individuali (cfr. n. 6.3), è stato fissato a 1372 chilogrammi nel regolamento (CE) n. 443/2009. Questo valore è stato determinato sulla base dei valori medi effettivi degli anni precedenti e un pronostico sull'evoluzione futura nell'UE. Recepire il valore europeo significherebbe per la Svizzera ridurre ulteriormente il valore auspicato, poiché nel nostro Paese il peso medio effettivo delle nuove automobili immatricolate è superiore⁶². Invece di stabilire un valore fisso va pertanto previsto un adeguamento annuo fino al 2015, tenendo conto del fatto che le automobili diventeranno presumibilmente sempre più leggere. Il peso M_0 corrisponderà al peso medio a vuoto delle automobili immatricolate per la prima volta in Svizzera durante l'anno precedente a quello di riferimento. Se il valore M_0 fosse calcolato solo a fine anno sulla base delle automobili effettive immatricolate per la prima volta, si creerebbe per importatori e costruttori incertezza in termini di pianificazione.

⁶² UFE 2009: CO₂-Emissionen der PW-Neuzulassungen der Schweiz: Orientierung an der EU. Rapporto conclusivo del PF di Zurigo relativo alla mozione 07.3004.

Se i proventi delle sanzioni eccedono i costi sostenuti, a differenza di quanto accade nell'UE è prevista una redistribuzione delle risorse alla popolazione, analogamente a quanto succede con la tassa d'incentivazione sui COV, in conformità all'ordinanza del 12 novembre 1997 relativa alla tassa d'incentivazione sui composti organici volatili (OCOV)⁶³.

Marchi di nicchia

Per i marchi di nicchia, nell'ordinanza sarà prevista una deroga agli obiettivi individuali. Questa possibilità è prefigurata anche nel regolamento (CE) n. 443/2009 per tutte le marche che immatricolano per la prima volta nell'UE meno di 10 000 automobili all'anno e che soddisfano altri requisiti⁶⁴. La lista redatta dall'UE e i rispettivi obiettivi negoziati individualmente devono essere validi anche per la Svizzera. La Svizzera rinuncia perciò ad allestire una lista propria come del resto ad avviare trattative in tal senso. Come nell'UE, gli obiettivi negoziati devono avere validità massima di 5 anni.

Esecuzione

L'Amministrazione federale allestirà, per ogni importatore, costruttore o raggruppamento di cui avrà previamente ricevuto notifica, una lista con i dati relativi ai veicoli immatricolati per la prima volta nell'anno di riferimento e con i rispettivi obiettivi individuali per le emissioni di CO₂. I dati vengono rilevati in occasione della prima immatricolazione presso l'ufficio cantonale della circolazione stradale, la cui richiesta è presentata di regola dal venditore dell'auto. I dati vengono poi trasmessi al registro automatizzato dei veicoli e dei detentori (MOFIS) per essere confrontati con i dati del registro dei tipi di veicoli (TARGA). Importatori e costruttori sono individuati per mezzo del codice del detentore. Alla fine dell'anno civile, per ogni lista generata sulla base dei dati MOFIS vengono determinati l'obiettivo medio individuale e la media effettiva delle emissioni di CO₂. Se quest'ultima supera l'obiettivo individuale, si procede al calcolo e all'esecuzione della sanzione.

Per gli importatori e i costruttori che importano o immatricolano per la prima volta meno di 50 automobili all'anno non viene allestita alcuna lista. Viene meno la possibilità di cumulare più veicoli per raggiungere l'obiettivo in materia di emissioni di CO₂. La sanzione, come pure gli obiettivi di riduzione per il periodo 2013–2018 sono calcolati per ogni singolo veicolo.

6.10 Riduzione delle emissioni di CO₂

L'impatto dei provvedimenti sulle emissioni di CO₂ è stato simulato per mezzo di un modello elaborato dal PF di Zurigo⁶⁵. È stato simulato l'acquisto di un milione di automobili da parte di singole economie domestiche, tenendo conto anche di alcune componenti psicologiche. I risultati della simulazione, nonché le ipotesi sui progressi tecnologici e sul potenziale delle misure a livello di offerta⁶⁶ permettono di

⁶³ RS 814.018

⁶⁴ Cfr. art. 11 del regolamento (CE) n. 443/2009; cfr. nota 20.

⁶⁵ UFE 2009: CO₂-Emissionen der PW-Neuzulassungen der Schweiz: Orientierung an der EU. Rapporto conclusivo del PF di Zurigo relativo alla mozione 07.3004.

⁶⁶ UFE 2010: Bundesamt für Energie (2010): Übernahme des EU-Ziels 130 g CO₂/km in der Schweiz: Konkretisierung des bundesrätlichen Vorschlags, estratto

concludere che la Svizzera riuscirà probabilmente a conseguire l'obiettivo di 130 g CO₂/km nei tempi dell'UE, vale a dire entro la fine del 2015.

Rispetto allo scenario di riferimento dell'UFE⁶⁷, dunque, la riduzione media delle emissioni di CO₂ per l'intero periodo 2012–2020 è di circa un milione di tonnellate di CO₂ all'anno che equivale mediamente all'8,8 per cento delle emissioni annue complessive delle automobili. Con il progressivo rinnovo del parco auto, da un tasso inizialmente basso la riduzione annua delle emissioni andrà gradualmente aumentando a partire dal 2012. Per il 2020 è previsto un calo delle emissioni che potrebbe raggiungere anche quota 1,7 milioni di tonnellate di CO₂, pari al 15 per cento delle emissioni annue complessive generate dalle automobili. Il calcolo è stato effettuato sulla base di un valore auspicato fisso di 130 g CO₂/km fino al 2020.

È lecito supporre che la Svizzera trarrà beneficio dagli obiettivi fissati dall'UE anche senza introdurre prescrizioni proprie in materia di emissioni. Le emissioni medie di CO₂ delle automobili nuove immatricolate per la prima volta calerebbero in maniera più marcata rispetto allo scenario di riferimento. Pertanto, la riduzione pronosticata con l'implementazione delle prescrizioni svizzere in materia di emissioni potrebbe risultare più contenuta. Va ad ogni modo sottolineato che l'«effetto passivo» della regolamentazione europea sarebbe nettamente più attenuato rispetto a quello che si innescherebbe con l'introduzione delle pertinenti norme svizzere. Senza queste prescrizioni, il nostro Paese continuerebbe ad essere un mercato molto interessante per lo smercio di automobili molto potenti e pesanti.

6.11 Commento alle singole disposizioni del disegno di legge (revisione della legge sul CO₂)

La presente revisione parziale della legge sul CO₂ deve essere integrata anche nel progetto di revisione totale della legge sul CO₂. Dato che il messaggio concernente la revisione totale è già stato da noi approvato il 26 agosto 2009, si sono potuti inserire unicamente spazi riservati al contenuto del controprogetto⁶⁸. Per questo motivo, al presente messaggio sono allegati sia il progetto di revisione parziale (disegno A) sia il progetto per l'integrazione nella revisione totale della legge sul CO₂ (disegno B). I commenti che seguono si riferiscono alla revisione parziale.

Art. 11a Principio

Capoverso 1: vengono definiti i veicoli soggetti alla riduzione delle emissioni specifiche di CO₂ e il termine prefissato per il raggiungimento dell'obiettivo di 130 g/km. Per le automobili vale la definizione ai sensi dell'articolo 11 capoverso 2 lettera a dell'ordinanza concernente le esigenze tecniche per i veicoli stradali (OETV)⁶⁹.

Capoverso 2: il Consiglio federale è incaricato di verificare l'efficacia dei provvedimenti la prima volta nel 2016 e successivamente ogni tre anni, proponendo al Parlamento gli adeguamenti necessari al raggiungimento dell'obiettivo di cui al capoverso 1. Si può ad esempio prevedere un adeguamento dell'importo delle sanzioni.

⁶⁷ Prospettive energetiche 2035 (UFE 2007).

⁶⁸ Cfr. FF 2009 6557

⁶⁹ RS 741.41

Capoverso 3: l'UE ha già definito un ulteriore obiettivo per il 2020 (95 g CO₂/km). Non è tuttavia chiaro in che misura questo valore sia vincolante. Entro inizio 2013 la Commissione europea fisserà, nell'ambito di una revisione degli obiettivi di riduzione delle emissioni, le modalità di attuazione dell'obiettivo di 95 g CO₂/km. Nella presente legge si rinuncia pertanto a definire già ora un secondo obiettivo per il dopo 2019. Il Consiglio federale è tuttavia incaricato di sottoporre per tempo al Parlamento una proposta, tenendo conto delle prescrizioni dell'UE.

Art. 11b Obiettivo individuale

Capoverso 1: come calcolare l'obiettivo per ogni importatore, costruttore o raggruppamento sarà definito a livello di ordinanza. Va di regola ripresa la formula dell'UE, mentre non va recepito il valore fisso per il peso medio M₀ (cfr. n. 6.9, modello esecutivo). Se in futuro l'UE adeguerà questa formula, la Svizzera dovrà tenerne conto.

Capoverso 2: il calcolo dell'obiettivo individuale si basa sul peso a vuoto della singola automobile. Come previsto anche nel regolamento CE, si può considerare anche il piano di appoggio. L'UE consente di computare le innovazioni ecologiche che non entrano in linea di conto nel metodo di prova adottato per determinare le emissioni di CO₂. La stessa possibilità deve essere garantita anche in Svizzera. Le modalità di computazione andranno disciplinate per via di ordinanza.

Capoverso 3: per ogni singolo importatore o costruttore viene definito un obiettivo individuale. Costruttori e importatori hanno la possibilità di costituire un raggruppamento. In questo caso viene definito un unico obiettivo individuale per l'intero raggruppamento. I dettagli saranno disciplinati per via di ordinanza.

Capoverso 4: allestire elenchi individuali e calcolare gli obiettivi per gli importatori privati e i piccoli importatori, sarebbe troppo dispendioso. Per i costruttori e gli importatori che immatricolano per la prima volta meno di 50 automobili all'anno è previsto un regime sanzionatorio specifico per ogni veicolo. Anche i piccoli importatori possono costituire dei raggruppamenti, a condizione che il raggruppamento venda più di 50 automobili all'anno.

Art. 11c Calcolo dell'obiettivo individuale e delle emissioni medie di CO₂

Capoverso 1: l'obiettivo individuale per ogni costruttore, importatore o raggruppamento viene calcolato sulla base della media delle emissioni specifiche di CO₂ di tutte le automobili immatricolate per la prima volta nel periodo di riferimento. Le emissioni medie di CO₂ sono calcolate dall'UFE sulla base dei dati dell'approvazione del tipo.

Capoverso 2: importatori e costruttori sono tenuti a fornire, laddove mancanti, i dati richiesti. Si tratta in particolare del peso a vuoto e delle emissioni specifiche di CO₂. Se per un'automobile non vengono forniti i dati specifici riguardanti le emissioni di CO₂, viene attribuito automaticamente un valore di 300 g CO₂/km. Nell'ordinanza va disposto che entro sei mesi dall'immatricolazione dell'automobile si può fornire una prova delle emissioni effettive. Se il valore effettivo delle emissioni è più basso, viene rimborsata la differenza rispetto a quanto già versato sotto forma di sanzione.

Capoverso 3: come nell'UE, agli importatori, ai costruttori e ai raggruppamenti va concesso un termine transitorio. Nel 2012, ad esempio, non verrà considerato il 35 per cento dei veicoli con le emissioni di CO₂ più elevate. Questa percentuale

scende al 25 per cento nel 2013 e al 20 per cento nel 2014. Nel 2015, tutte le automobili di un importatore, di un costruttore o di un raggruppamento immatricolate per la prima volta dovranno in media aver raggiunto l'obiettivo prefissato.

Capoverso 4: le automobili con emissioni di CO₂ molto basse devono contare in maniera particolare nella valutazione del grado di raggiungimento dell'obiettivo prefissato. Analogamente alla normativa UE, nell'ordinanza si potrebbe disporre che questi veicoli vengano conteggiati più volte nella lista.

Art. 11d Sanzione in caso di superamento dell'obiettivo individuale

Capoverso 1: l'obbligo di versare la sanzione riguarda gli importatori, i costruttori o i relativi raggruppamenti. Gli importi corrispondono, nella loro progressione, alle indennità previste dall'UE. Fino alla fine del 2018, gli importi delle sanzioni sono differenziati fino al quarto grammo in eccesso, a partire dal 2019 per ogni grammo in eccesso viene la stessa sanzione, pari a 142.50 franchi.

Capoverso 2: per i piccoli importatori o costruttori si applicano gli stessi importi e le stesse progressioni. Per ogni singolo veicolo viene calcolato un obiettivo individuale in funzione del suo peso. Nel periodo 2012–2014, viene applicata una percentuale forfettaria di riduzione (del 65, 75 e 80 %).

Capoverso 5: affinché gli acquirenti sappiano se il loro veicolo nuovo rispetti il valore auspicato, vanno specificate, in virtù dell'obbligo di indicare il prezzo, anche le sanzioni di cui sarebbero passibili i singoli veicoli.

Art. 11e Procedura

La competenza in materia di esecuzione come pure i termini per il pagamento e gli interessi di mora saranno disciplinati per via di ordinanza.

Art. 11f Impiego dei proventi della sanzione

Capoverso 1: i proventi netti della sanzione, vale a dire compresi gli interessi e dopo deduzione delle spese di esecuzione, sono ridistribuiti alla popolazione analogamente a quanto previsto per la tassa sui composti organici volatili (COV). La disposizione corrisponde all'articolo 35a capoverso 9 della legge sulla protezione dell'ambiente⁷⁰.

Capoverso 2: procedura e modalità di distribuzione saranno disciplinate per via di ordinanza.

Art. 13a False dichiarazioni sulle automobili

La disposizione penale si riferisce ai casi in cui vengono fornite, intenzionalmente o per negligenza, false dichiarazioni per il calcolo dell'obiettivo individuale e della media delle emissioni di CO₂.

⁷⁰ RS 814.01

Art. 104a LCStr (modifica del diritto vigente)

Con la modifica della legge sulla circolazione stradale si garantisce all'autorità esecutiva l'accesso ai dati necessari e la possibilità di utilizzarli ai fini dell'esecuzione dei provvedimenti proposti.

7 Ripercussioni del controprogetto indiretto

7.1 Per la Confederazione

Ripercussioni finanziarie

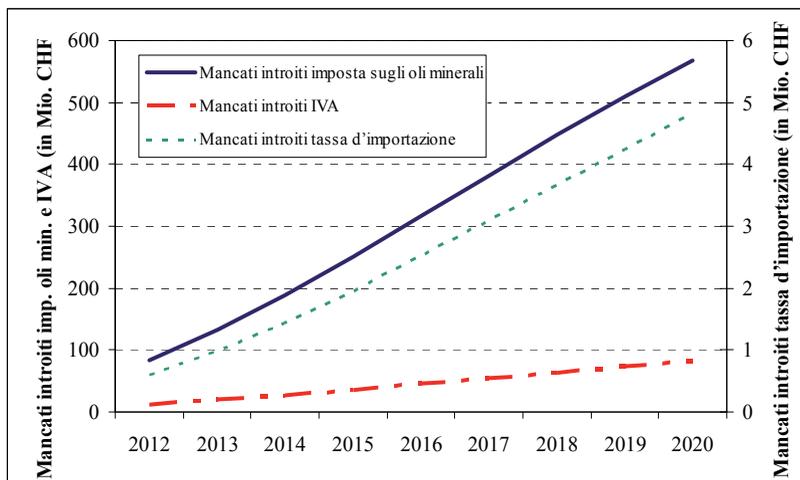
Sebbene i singoli importatori debbano confrontarsi con sfide di diversa portata, la possibilità di costituire raggruppamenti crea una situazione di partenza comparabile a quella dell'UE. Sulla base delle stime degli esperti riguardanti i progressi tecnologici dei prossimi anni e sulla base del valore auspicato (130 g/km nel 2015), con il tempo i proventi delle sanzioni diminuiranno. Se, una volta detratte le spese di esecuzione, dovesse risultare un'eccedenza, questa è distribuita alla popolazione conformemente al modello COV⁷¹.

Per effetto dell'auspicata riduzione del consumo di carburanti, i proventi dell'imposta sugli oli minerali si riducono. Rispetto allo scenario di riferimento delineato nelle prospettive energetiche dell'UFE, per gli anni 2012–2020 risulta una riduzione media delle emissioni di CO₂ di circa 1 050 000 tonnellate, che equivale a una riduzione dei carburanti dell'ordine di 432 milioni di litri. Indipendentemente dal prezzo dei carburanti, considerando la media dell'intero periodo 2012–2020 il calo dei proventi dell'imposta sugli oli minerali – inclusi il supplemento fiscale sugli oli minerali e la tassa d'importazione – sarà di circa 320 milioni di franchi all'anno.

A ciò si sommerà un calo delle entrate dell'IVA, che dipende dai prezzi dei carburanti. Se si considera il prezzo medio dei carburanti per il mese di marzo 2009, le perdite annuali in termini di IVA si aggirano in media sui 45 milioni di franchi. Questo calcolo si basa su un mix di carburanti composto dal 31 per cento di diesel (fr. 1,42 al l) e dal 69 per cento di benzina (fr. 1,34 al l) per il 2015 e da una quota di diesel del 37 per cento per il 2020. Per effetto del progressivo rinnovamento del parco auto, questa evoluzione perdurerà oltre il 2020.

⁷¹ Cfr. art. 23 dell'ordinanza del 12 novembre 1997 relativa alla tassa d'incentivazione sui composti organici volatili (OCOV; RS **814.018**)

Mancati introiti dell'imposta sugli oli minerali nel periodo 2012–2020 in milioni di franchi



Ripercussioni sul finanziamento speciale del traffico stradale (FSTS)

Il finanziamento FSTS è alimentato dall'imposta sugli oli minerali e dal contrassegno autostradale e serve tra le altre cose per finanziare le strade nazionali, il fondo infrastrutturale e il trasferimento del traffico. La Confederazione versa inoltre ai Cantoni una parte delle entrate (il 10 per cento).

Nel messaggio concernente il programma per l'eliminazione dei problemi di capacità sulla rete delle strade nazionali e lo sblocco dei crediti necessari⁷², abbiamo indicato la possibile evoluzione del FSTS. Già con la presunta stabilizzazione delle entrate a medio e a lungo termine, a partire orientativamente dal 2016 il fondo registrerà un saldo negativo. Fattore determinante di questo risultato sono le crescenti uscite, legate in particolare:

- all'aumento, dovuto al rincaro, del fabbisogno ordinario per la sistemazione e la manutenzione delle strade nazionali;
- ai maggiori versamenti nel fondo infrastrutturale (completamento della rete delle strade nazionali, traffico d'agglomerato);
- ai possibili completamenti sulle strade nazionali;
- al mantenimento dei contributi ai progetti ferroviari.

In base al succitato messaggio, a medio termine si dovrà pertanto aumentare di 18–22 centesimi il supplemento fiscale sugli oli minerali (attualmente fissato a 30 cent. al litro).

L'implementazione del controprogetto indiretto non comporterebbe una stabilizzazione, bensì una contrazione delle entrate del FSTS. Di conseguenza, il saldo del FSTS si avvicinerebbe allo zero in tempi più brevi.

⁷² FF 2009 7301

Il calo delle entrate determinato dal controprogetto indiretto riguarda in egual misura le finanze della Confederazione (50 per cento dell'imposta di base) e il FSTS (50 per cento dell'imposta di base + 100 per cento del supplemento fiscale).

L'unico modo per garantire il finanziamento dei compiti correnti consisterebbe nell'aumentare in maniera compensativa, oltre che il già menzionato supplemento per il FSTS, anche l'imposta sugli oli minerali. Ad esempio, per compensare i mancati introiti pronosticati per il 2020 (ca. 650 mio. di fr. IVA incl.), si deve mettere in conto un aumento dell'ordine di 10–12 centesimi⁷³. A tempo debito sottoporremo alle vostre Camere alcune proposte in tal senso.

Ripercussioni sul personale della Confederazione

L'Amministrazione federale sarà investita di due nuove funzioni: la prima consiste nel gestire un elenco per ogni importatore/costruttore o relativo raggruppamento e calcolare gli obiettivi individuali, la seconda nel fare un bilancio di fine anno per ogni elenco e in caso di superamento degli obiettivi presentare agli importatori/costruttori il conto da pagare.

Il personale supplementare necessario all'espletamento di queste funzioni in seno al DATEC sarà finanziato con i proventi delle sanzioni.

A ciò si aggiungono le spese una tantum per la procedura legislativa, la messa a punto o la modifica dei programmi informatizzati e la creazione delle interfacce richieste.

Altre ripercussioni

Il modello per il calcolo delle sanzioni si avvale dell'attuale registro MOFIS, che è gestito dall'USTRA. La trasmissione dei dati al MOFIS avviene al momento dell'immatricolazione dei veicoli presso l'ufficio della circolazione stradale. I dati richiesti devono soddisfare standard elevati di qualità per quanto riguarda non solo l'immatricolazione dei veicoli, ma anche l'indicazione del valore delle emissioni di CO₂ e dell'importatore. Va dunque messo in conto un onere supplementare per il controllo e l'aggiornamento dei dati (ad es. integrazione di prove di plausibilità aggiuntive). Gli adeguamenti tecnici del MOFIS genereranno costi stimati a 200 000 franchi.

7.2 Per i Cantoni e i Comuni

La Confederazione versa ai Cantoni il 10 per cento degli introiti dell'imposta sugli oli minerali a destinazione vincolata (base: 50 % dell'imposta di base e 100 % del supplemento) sotto forma di contributi stradali generali. In caso di attuazione del controprogetto quindi gli introiti dei Cantoni diminuirebbero mediamente di 22 milioni di franchi all'anno fra il 2012 e il 2020. Per contro, i Cantoni non subirebbero perdite se l'imposta sugli oli minerali sarebbe aumentata di conseguenza conformemente alla procedura menzionata al n. 7.1.

Per i piccoli importatori e gli importatori privati che immatricolano per la prima volta meno di 50 automobili all'anno, in caso di superamento dei valori auspicati prefissati la sanzione è pronunciata direttamente al momento dell'immatricolazione

⁷³ 1 cent. corrisponde a ca. 70 mio. di fr.

del veicolo. Onde evitare che le spese di esecuzione siano riversate sui Cantoni, è previsto l'obbligo per l'importatore di versare l'importo della sanzione presso un servizio federale. A pagamento avvenuto egli riceve un attestato che dovrà essere controllato dal competente ufficio cantonale della circolazione stradale al momento dell'immatricolazione del veicolo. La Confederazione verserà agli uffici cantonali della circolazione stradale un'indennità per i servizi prestati.

7.3 Per l'economia nazionale

Ripercussioni sull'economia in generale

Le emissioni dei veicoli a motore hanno effetti negativi su terzi non direttamente coinvolti. La minaccia delle sanzioni può influenzare l'offerta e la domanda di automobili, facendo propendere per i modelli a basse emissioni ed elevata efficienza energetica. L'obiettivo è ridurre le emissioni e i costi esterni che ne derivano (in particolare per i danni legati ai cambiamenti climatici).

Il presente controprogetto contribuisce al raggiungimento degli obiettivi definiti dalla politica climatica, energetica e di igiene dell'aria. Esso consente inoltre di ridurre il legame di dipendenza dai carburanti fossili.

Il modello basato sulle sanzioni costituisce uno strumento dell'economia di mercato: continua a funzionare il meccanismo dei prezzi e si devono mettere in conto solo lievi distorsioni del mercato. Vengono ripresi in larga misura i valori di riferimento del regolamento CE sulla riduzione delle emissioni di CO₂, ragion per cui il progetto non ha effetti negativi sulle importazioni delle automobili costruite nell'UE e destinate al mercato europeo, le quali rappresentano circa due terzi di tutte le automobili importate in Svizzera.

Ripercussioni sul mercato automobilistico

La definizione di un valore auspicato per le emissioni delle automobili avrà come conseguenza una variazione della composizione del parco auto svizzero. Per effetto del sistema di incentivi aumenterà la percentuale delle automobili meno inquinanti e ad elevata efficienza energetica, a fronte di un calo di quelle a bassa efficienza energetica e altamente inquinanti.

Si può supporre che, con l'introduzione del modello basato sulle sanzioni e in vista dell'implementazione del modello UE, i motori subiranno un lieve ridimensionamento. È al contempo probabile che i prezzi delle tecnologie ad elevata efficienza e basse emissioni registreranno un incremento.

Non sono attesi cambiamenti né nel settore delle riparazioni né in quello rilevante delle imprese subfornitrici svizzere, che sono orientate esclusivamente alle esportazioni.

Ripercussioni sugli importatori

Per gli importatori, il controprogetto comporta un rincaro delle automobili nel caso in cui la media del parco auto superi l'obiettivo prefissato. Inoltre, la necessità di effettuare un pronostico delle sanzioni genera costi, seppur esigui. Le sanzioni effettive sono ad ogni modo riscosse solamente quando le emissioni medie di CO₂ delle automobili immatricolate per la prima volta di un importatore, costruttore o raggruppamento superano l'obiettivo.

Il modello delle sanzioni non ostacola né impedisce le importazioni dirette private o industriali. Non è tuttavia escluso che penalizzi leggermente i piccoli importatori, se questi importano veicoli ad elevate emissioni di CO₂. Sono in questo senso previste tre misure attenuative.

Prima misura: l'obiettivo è corretto in funzione del peso del veicolo. Seconda misura: nella fase transitoria che va dal 2012 al 2014 compreso, la sanzione è ridotta analogamente alle percentuali del parco auto dei grandi importatori. Terza misura: esiste la possibilità per i piccoli importatori di costituire raggruppamenti, in modo tale che l'obiettivo prefissato corrisponda alla media del parco auto dell'intero raggruppamento.

La tabella riportata sotto mostra l'importo delle sanzioni per ogni singolo importatore. I dati sono il risultato di simulazioni effettuate dal PF/EBP⁷⁴. Il 2012 è l'anno in cui verrà introdotta la misura; a partire dal 2015 gli obiettivi individuali si applicano all'intero parco auto e a partire dal 2019 sarà comminata la sanzione piena (Fr. 142.50 per ogni grammo di CO₂ che eccede l'obiettivo individuale). Partendo dalle quote di mercato del 2008, è stato simulato il mercato automobilistico nel periodo 2012–2020. Sono state applicate le percentuali di riduzione necessarie per raggiungere il valore auspicato di 130 g CO₂/km entro la fine del 2015, come indicato al numero 6.8 (4,2 % annuo). Ciò che emerge dalla simulazione è che numerosi importatori non dovrebbero versare nessuna sanzione, poiché essi riuscirebbero a centrare l'obiettivo o rimanere addirittura al di sotto del limite previsto. Sarebbero interessati dalle sanzioni in prevalenza gli importatori di automobili sportive o fuoristrada, in particolare dei modelli di lusso. Il calcolo è stato fatto ipotizzando che non venga costituito nessun raggruppamento. Con la costituzione di raggruppamenti gli importi delle sanzioni sarebbero ancora più bassi e con una strategia ottimale di raggruppamento si potrebbero addirittura evitare del tutto le sanzioni. Ipotesi, questa, poco realistica.

⁷⁴ Ufficio federale dell'energia UFE (2010): Übernahme des EU-Ziels 130 g CO₂/km in der Schweiz: Konkretisierung des bundesrätlichen Vorschlags. Estratto.

**Sanzione per singolo importatore negli anni 2012, 2015 e 2019
(senza raggruppamenti), in mio. di fr.**

Importatore ⁷⁵	Sanzione 2012	Sanzione 2015	Sanzione 2019
1	0	0	0
2	16	16	11
3	0	0	0
4	0	0	0
5	0	0	0
6	2	2	0
7	11	24	0
8	10	11	5
9	8	6	5
10	7	8	7
11	0	0	0
12	0	0	0
13	0	0	0
14	0	0	0
15	0	0	0
16	16	15	9
17	0	0	0
18	0	0	0
19	0	0	0
20	0	1	0
21	0	0	0
22	0	0	0
23	6	4	0
24	22	20	6
25	4	1	0
26	0	0	0
27	6	9	0
Total	107	116	43

Ripercussioni sui consumatori

Non è possibile prevedere in anticipo come gli importatori influenzeranno la loro rete di distribuzione. I costi supplementari dei veicoli che superano gli obiettivi prefissati potrebbero ripercuotersi sul prezzo di vendita. I prezzi di vendita delle automobili che rimangono al di sotto del valore limite potrebbero rimanere tendenzialmente invariati o scendere, ma solo di poco. Si può ipotizzare che i rivenditori o gli importatori compenseranno i costi aggiuntivi e le potenziali agevolazioni tra i

⁷⁵ In forma anonima

diversi modelli di automobili. Se si considerano tutti gli acquisti di automobili nuove e l'intera durata del provvedimento, il prezzo delle automobili poco inquinanti non scenderà di molto, mentre quello delle automobili a elevate emissioni aumenterà lievemente.

Con la compensazione reciproca non cambierà sostanzialmente nulla per le automobili che si posizionano lievemente al di sopra o al di sotto dell'obiettivo prefissato, mentre per le automobili con uno scarto maggiore il prezzo potrebbe salire o scendere di conseguenza. È difficile prevedere se si innescherà una dinamica in cui gli acquirenti di automobili nettamente al di sotto dell'obiettivo rivendicheranno uno sconto e, in caso affermativo, se lo sconto verrà poi concesso. Sembra tuttavia certo che una simile dinamica si indebolirebbe man mano che la media delle automobili immatricolate la prima volta si avvicina al valore auspicato.

Acquistando automobili a maggiore efficienza energetica i consumatori hanno un risparmio in termini di consumo di carburante. Nel periodo 2012–2020 il risparmio annuo sarà in media di 595 milioni di franchi. Questo calcolo tiene conto di un incremento dei chilometri annui percorsi dall'intero parco auto.

7.4 Ripercussioni su altri settori e gruppi sociali

Contrariamente alla maggioranza della popolazione, alcune categorie di lavoratori e di cittadini non possono fare a meno di usare veicoli di grossa cilindrata e quindi tendenzialmente più inquinanti. Per ovviare a un'eventuale penalizzazione di questi gruppi, il calcolo dell'obiettivo di CO₂ è effettuato sulla base del peso a vuoto del veicolo.

8 Aspetti giuridici del controprogetto indiretto

8.1 Costituzionalità e legalità

L'attuazione del controprogetto comporta l'introduzione di una sanzione. Dato che la sanzione verrebbe comminata unicamente in caso di mancato adempimento degli obiettivi prefissati, essa ha anche carattere di tassa d'incentivazione. La sanzione viene riscossa esclusivamente con l'obiettivo di ridurre il consumo di carburante e le emissioni di CO₂ e non per coprire il fabbisogno finanziario generale dello Stato.

In virtù dell'articolo riguardante la politica energetica (art. 89 Cost.⁷⁶), la Confederazione non può esigere nessuna tassa. Ciò è il risultato della sua genesi e della prassi parlamentare. L'articolo 8 capoverso 3 della legge del 26 giugno 1998 sull'energia (LEne)⁷⁷ prevede la possibilità di prescrivere le esigenze applicabili alla commercializzazione di impianti, veicoli e apparecchi soltanto se i valori mirati di consumo convenuti non sono rispettati o se non è stata adottata alcuna convenzione in tal senso. La legge non prevede invece la riscossione di tasse per garantire l'adempimento di siffatte esigenze. Inoltre, l'articolo 8 capoverso 4 LEne – che ci autorizza a introdurre strumenti economici al posto delle prescrizioni – secondo il messaggio sulla LEne non crea le basi giuridiche per l'introduzione di una tassa di

⁷⁶ RS 101

⁷⁷ RS 730.0

incentivazione. È invece prevista la possibilità di prelevare una tassa d'incentivazione in virtù dell'articolo costituzionale consacrato alla protezione dell'ambiente (art. 74 Cost.). La tassa sul CO₂ sancita nella legge sul CO₂ si fonda ad esempio sul succitato articolo della Costituzione.

La legge deve specificare la cerchia delle persone assoggettate alla tassa, come anche l'oggetto e il calcolo degli importi (art. 164 cpv. 1 lett. d Cost.). Il disegno di legge in esame soddisfa questi requisiti.

8.2 Rapporto con il diritto cantonale

Non emergono conflitti con le legislazioni dei Cantoni, ad esempio con le leggi riguardanti le imposte sui veicoli a motore, che in molti Cantoni sono attualmente oggetto di revisione o al centro di dibattiti politici. L'obiettivo è rendere più ecologiche le basi di calcolo. Le prescrizioni proposte in materia di emissioni e la differenziazione – a livello cantonale – dell'imposta sui veicoli a motore in base a criteri ecologici spingono nella stessa direzione e si completano dunque a vicenda.

8.3 Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera

Nel quadro dell'accordo di libero scambio concluso con l'UE nel 1972, la Svizzera si è impegnata a non introdurre più, per principio, nuove restrizioni quantitative all'importazione o altre misure di effetto equivalente. Lo stesso principio è sancito sia nell'accordo di libero scambio concluso tra l'Associazione europea di libero scambio (AELS) e la Corea del Sud, sia nell'accordo di libero scambio e di partenariato economico (ALSPE) tra la Svizzera e il Giappone. Gli accordi bilaterali sono subordinati agli impegni contratti dalla Svizzera nei confronti dell'OMC, il cui articolo XI GATT⁷⁸ vieta per principio di ostacolare il commercio attraverso nuove restrizioni quantitative a livello multilaterale.

L'articolo 2.2 dell'accordo dell'OMC sugli ostacoli tecnici agli scambi stabilisce che le prescrizioni tecniche non devono limitare il commercio più di quanto non sia necessario per raggiungere un obiettivo legittimo. Pertanto, le prescrizioni tecniche svizzere devono, ai sensi dell'articolo 4 della legge federale del 6 ottobre 1995 sugli ostacoli tecnici al commercio (LOTIC)⁷⁹, essere compatibili con quelle dei principali partner commerciali della Svizzera; provvedimenti che derogano a questo principio sono ammessi unicamente se sono richiesti da interessi pubblici preponderanti, non costituiscono restrizioni camuffate al commercio internazionale e soddisfano i criteri di proporzionalità. Nel 2008 la quota delle importazioni di automobili costruite nell'UE ha raggiunto il 72 per cento di tutte le automobili importate in Svizzera. Di conseguenza, le prescrizioni in materia di emissioni di CO₂ devono conformarsi a quelle dell'UE, tanto più che sulla materia non esiste attualmente nessuna regolamentazione internazionale che debba essere recepita nella legislazione svizzera.

⁷⁸ RS 0.632.21

⁷⁹ RS 946.51

Il modello proposto s'ispira in larghissima misura al regolamento CE⁸⁰. Non vi sono dunque divergenze significative rispetto al diritto europeo.

8.4 Delega di competenze legislative

La regolamentazione delle modalità di esecuzione è delegata al nostro Consiglio in primo luogo per ragioni di opportunità. Gli aspetti da disciplinare per via di ordinanza sono menzionati al numero 6.11.

8.5 Forma dell'atto

Conformemente all'articolo 22 capoverso 1 della legge del 13 dicembre 2002 sul Parlamento (LParl)⁸¹, l'Assemblea federale emana sotto forma di legge federale tutte le disposizioni importanti che contengono norme di diritto.

9 Raffronto dei provvedimenti e conclusione

Raffronto dei provvedimenti

Esigenza	Provvedimenti secondo l'iniziativa popolare	Provvedimenti della Confederazione ⁸²
Limitare le emissioni di CO ₂ generate dalle automobili.	Prima immatricolazione: Impossibile per le automobili con 250 g/km o più. Automobili già immatricolate: Velocità massima di 100 km/h in caso di superamento del valore limite.	Prima immatricolazione: Valore auspicato di 130 g/km per la media di tutte le nuove automobili immatricolate, con sanzioni in caso di superamento degli obiettivi specifici, ma senza divieto di immatricolazione. Automobili già immatricolate: nessun provvedimento.
Valore limite di emissioni di particolato ⁸³	Prima immatricolazione: Impossibile per le automobili con 2,5 mg/km o più. Automobili già immatricolate: Velocità massima di 100 km/h in caso di superamento del valore limite.	Prima immatricolazione: Valore limite secondo le norme Euro (Euro 5: 5 rispettivamente 4,5 mg/km). Automobili già immatricolate: nessun provvedimento.

⁸⁰ Regolamento (CE) n. 443/2009; cfr. nota 20.

⁸¹ RS 171.10

⁸² Inasprimenti previsti e imminenti nonché controprogetto indiretto.

⁸³ Le nuove automobili diesel raggiungono in realtà livelli inferiori ad entrambi i valori limite (ca. 0,6 mg/km).

Esigenza	Provvedimenti secondo l'iniziativa popolare	Provvedimenti della Confederazione
Sicurezza stradale	<p>Prima immatricolazione: «Superficie frontale che non presenta un rischio eccessivo di arrecare gravi lesioni»: definizione vaga, uguale a quella della vigente «protezione dei pedoni». In caso di mancato adempimento un veicolo non può essere immatricolato per la prima volta.</p> <p>Automobili già immatricolate: Velocità massima di 100 km/h in caso di mancato adempimento delle esigenze.</p>	<p>Prima immatricolazione: Per le automobili immatricolate per la prima volta è necessario provare la conformità con la vigente «protezione dei pedoni»⁸⁴ e gli inasprimenti previsti. Imminente: recepimento del regolamento CE sulla sicurezza dei veicoli a motore⁸⁵ (ad es. obbligo ESP).</p> <p>Automobili già immatricolate: nessun provvedimento.</p>
Peso a vuoto	<p>Prima immatricolazione: Non è possibile per le automobili con peso a vuoto superiore a 2,2 t.</p> <p>Automobili già immatricolate: Velocità massima di 100 km/h in caso di superamento del peso a vuoto massimo consentito.</p>	<p>Prima immatricolazione: Classificazione per categorie di veicoli in base al peso complessivo consentito (corrispondenza con le classi della licenza di condurre). Nessuna restrizione di immatricolazione in ragione del peso a vuoto all'interno delle categorie di automobili.</p> <p>Automobili già immatricolate: nessun provvedimento.</p>

⁸⁴ Regolamento (CE) n. 78/2009; cfr. nota 2.

⁸⁵ Regolamento (CE) n. 661/2009; cfr. nota 28.

Conclusioni

Inasprendo le disposizioni vigenti nonché recependo le nuove norme e i nuovi valori limite in vigore a livello internazionale, si potranno in gran parte raggiungere gli obiettivi definiti nell'iniziativa popolare. Il controprogetto indiretto colma le lacune in materia di emissioni di CO₂. Proponiamo di respingere unicamente – senza controprogetto – la limitazione prevista per il peso a vuoto (2,2 tonnellate), poiché la procedura di immatricolazione delle automobili, che è armonizzata a livello internazionale, si basa sul peso complessivo (massimo consentito) e non attribuisce un ruolo determinante al peso a vuoto. Il peso a vuoto non consente infatti di trarre alcuna indicazione precisa sul peso effettivo del veicolo in circolazione.

Le considerazioni sugli inasprimenti già pianificati e sull'adozione di nuove regolamentazioni, che la Svizzera attuerà negli anni a venire, indicano che la maggior parte degli obiettivi potrà essere raggiunta anche senza attuare l'iniziativa popolare. Il controprogetto indiretto da noi elaborato garantirà una riduzione più significativa delle emissioni di CO₂ e in tempi più brevi. Il provvedimento ispirato agli obiettivi dell'UE ha come oggetto tutte le automobili e non solo quelle particolarmente inquinanti.

Considerate le argomentazioni esposte in merito al controprogetto indiretto all'iniziativa popolare «Per veicoli a misura d'uomo», proponiamo di respingere l'iniziativa e approvare il controprogetto.

