

09.499

Iniziativa parlamentare
Agrocarburi. Tenere conto degli effetti indiretti
Rapporto della Commissione dell'ambiente, della pianificazione
del territorio e dell'energia del Consiglio nazionale

dell'8 aprile 2013

Onorevoli colleghi,

con il presente rapporto vi sottoponiamo il progetto di modifica della legge sull'imposizione degli oli minerali e della legge sulla protezione dell'ambiente, che trasmettiamo nel contempo per parere al Consiglio federale.

La Commissione vi propone di approvare il progetto di legge allegato.

8 aprile 2013

In nome della Commissione:

Il presidente, Eric Nussbaumer

Compendio

Negli ultimi anni, il fabbisogno di biocarburanti ha segnato un netto incremento a livello mondiale. La forte domanda ha determinato una rapida crescita della produzione intensiva di materie prime da trasformare in biocarburanti, con un impatto corrispondente per l'uomo e per l'ambiente. Sempre più spesso arrivano sul mercato biocarburanti la cui produzione è contraddistinta da un bilancio ecologico e sociale negativo. Per rispondere a questa situazione, la Commissione dell'ambiente, della pianificazione del territorio e dell'energia del Consiglio nazionale (CAPTE-N) ha deciso di presentare un'iniziativa che chiede di prendere debitamente in considerazione ed evitare, nei limiti del possibile, gli effetti indiretti della produzione di biocarburanti e delle loro materie prime.

La CAPTE-N ha elaborato un progetto di legge che inasprisce il diritto in vigore. In Svizzera, per poter beneficiare di un'agevolazione fiscale i biocarburanti saranno sottoposti a criteri più estesi. Inoltre il Consiglio federale è autorizzato a introdurre un criterio supplementare per garantire che la produzione di biocarburanti non vada a scapito della sicurezza alimentare, non appena si saranno imposte norme internazionali in materia. Infine, in caso di immissione sul mercato in Svizzera di notevoli quantitativi di biocarburanti e biocombustibili che non soddisfano i criteri per l'agevolazione fiscale, il Consiglio federale può stabilire un obbligo di omologazione.

La Commissione ha adottato il progetto l'8 aprile 2013 con 14 voti contro 7 e 3 astensioni.

Indice

Compendio	4964
1 Situazione iniziale	4967
1.1 Genesi e iniziativa parlamentare, lavori della Commissione e della Sottocommissione	4967
1.2 Situazione del mercato	4968
1.2.1 Domanda e offerta su scala globale	4968
1.2.2 Domanda e offerta in Svizzera	4969
1.3 Promozione della sostenibilità dei biocarburanti	4970
1.3.1 Iniziative internazionali	4971
1.3.2 Iniziative europee	4972
1.4 Impegno della Svizzera per la sostenibilità dei biocarburanti	4974
1.4.1 Agevolazione fiscale per i biocarburanti prodotti in modo sostenibile	4974
1.4.2 Sostegno e promozione delle iniziative internazionali a favore della sostenibilità	4975
1.4.3 Sforzi di attuazione del Patto ONU I	4976
1.5 Impegni della Svizzera	4976
1.5.1 Impegni commerciali internazionali	4976
1.5.2 Eliminazione degli ostacoli tecnici al commercio	4977
1.6 Risultati della procedura di consultazione	4978
2 Punti essenziali del progetto	4979
2.1 Scopi dell'iniziativa parlamentare	4979
2.2 Rinuncia a un'omologazione diretta	4979
2.3 Modifiche della legge sull'imposizione degli oli minerali e della legge sulla protezione dell'ambiente	4981
2.3.1 Estensione dei criteri per l'agevolazione fiscale	4982
2.3.2 Biocarburanti in impianti stazionari	4984
2.3.3 Delega della regolamentazione delle omologazioni al Consiglio federale	4985
3 Commento alle modifiche della legge sull'imposizione degli oli minerali e della legge sulla protezione dell'ambiente	4985
3.1 Modifiche della legge sull'imposizione degli oli minerali	4985
3.2 Modifiche della legge sulla protezione dell'ambiente	4991
3.3 Commento alla cifra III	4993
4 Conseguenze	4993
4.1 Attuabilità e spese di esecuzione	4993
4.2 Conseguenze finanziarie e per il personale	4994
4.3 Conseguenze per l'economia nazionale	4996
5 Rapporto con il diritto europeo	4997
5.1 Confronto delle modifiche di legge con il diritto europeo	4997

5.2 Compatibilità con gli accordi tra la Svizzera e l'UE e conseguenze per i negoziati e i colloqui in corso	4997
6 Basi legali	4999
6.1 Costituzionalità	4999
6.2 Delega di competenze legislative	4999
6.2.1 Modifica della legge sull'imposizione degli oli minerali	4999
6.2.2 Modifica della legge sulla protezione dell'ambiente	5000
6.3 Forma dell'atto	5000
Legge federale sull'imposizione degli oli minerali (LIOm) (Disegno)	5001

Rapporto

1 Situazione iniziale

1.1 Genesi e iniziativa parlamentare, lavori della Commissione e della Sottocommissione

Il presente progetto di legge fa seguito all'iniziativa parlamentare 08.480 «Moratoria sugli agrocarburanti» del consigliere nazionale Rudolf Rechsteiner. Puntando il dito contro la concorrenza con la produzione alimentare e le violazioni dei diritti dell'uomo provocate dalla produzione di agrocarburanti¹, l'iniziativa parlamentare chiedeva una moratoria di cinque anni sull'importazione di biocarburanti o di materie prime necessarie alla loro produzione. L'11 maggio 2009, la Commissione dell'ambiente, della pianificazione del territorio e dell'energia del Consiglio nazionale (CAPTE-N) ha esaminato l'iniziativa parlamentare e ha deciso di darvi seguito. Nell'ambito dell'esame preliminare, pur condividendo l'idea di base dell'iniziativa la Commissione omologa del Consiglio degli Stati (CAPTE-S) ha invece ritenuto che una moratoria sull'importazione non fosse una misura efficace. Dopo la bocciatura nella Commissione del Consiglio degli Stati, l'iniziativa parlamentare è stata ritirata.

Successivamente, la CAPTE-N ha elaborato un'iniziativa in cui riprendeva sostanzialmente gli obiettivi dell'iniziativa parlamentare 08.480, rinunciando tuttavia alla rivendicazione di una moratoria. Il 19 ottobre 2009, con 22 voti contro 1 e 2 astensioni, la Commissione ha deciso di elaborare l'iniziativa 09.499. Questa decisione è stata approvata dalla CAPTE-S, il 28 gennaio 2010 con 9 voti contro 0 e 4 astensioni.

Il 2 febbraio 2010, la CAPTE-N ha incaricato una sottocommissione di sette membri di elaborare un progetto preliminare che concretizzasse l'iniziativa parlamentare. La Sottocommissione, composta dai consiglieri nazionali Roger Nordmann (presidente), Elvira Bader, Elmar Bigger, Laurent Favre, Bastien Girod, Beat Jans (dal 1° giugno 2010), Guy Parmelin, Rudolf Rechsteiner (fino al 31 maggio 2010), si è riunita cinque volte tra marzo e ottobre 2010 e ha sentito esperti di varie discipline. È inoltre stata affiancata da un gruppo di lavoro sotto la guida del Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni (DATEC), composto da collaboratori dell'Ufficio federale dell'ambiente (UFAM), dell'Ufficio federale dell'energia (UFE), della Segreteria di Stato dell'economia (SECO), dell'Ufficio federale dell'agricoltura (UFAG), dell'Amministrazione federale delle dogane (AFD) e della Regia federale degli alcool (RFA).

Il 26 ottobre 2010, con 4 voti contro 2 la Sottocommissione ha adottato un progetto preliminare da sottoporre alla Commissione plenaria. Quest'ultima ha approvato tale progetto il 9 novembre 2010 con 17 voti contro 7 e l'ha una inviato in procedura di consultazione. Il 9 maggio 2011, la Commissione ha preso atto dei risultati della consultazione e deciso di sospendere l'esame del progetto. Prima di procedere

¹ Per agrocarburanti s'intendono carburanti prodotti a partire da materie prime rinnovabili come il bioetanolo (prodotto p. es. a partire dalla canna da zucchero o dal mais), il biodiesel (prodotto p. es. a partire da oli vegetali come l'olio di colza, di soia o di palma) o il biogas (ricavato dalla fermentazione o dalla gassificazione di biomassa). Nel presente rapporto è utilizzato il termine di «biocarburanti».

voleva attendere la risposta a un postulato² trasmesso nel frattempo al Consiglio federale. Durante le riunioni dell'8 gennaio e dell'8 aprile 2013, dopo aver preso atto del rapporto in adempimento del postulato, la Commissione ha rielaborato il progetto e, con 14 voti contro 7 e 3 astensioni, ha deciso di proporre alla propria Camera di accogliere il progetto.

Una *minoranza* propone invece di non entrare in materia sul progetto: considerate le quantità limitate di biocarburanti commercializzate in Svizzera, ritiene che le modifiche legislative proposte e il volume di lavoro che esse genererebbero siano sproporzionati. Considera che il diritto in vigore sia adeguato alla situazione attuale e sufficiente.

1.2 Situazione del mercato

1.2.1 Domanda e offerta su scala globale

Negli scorsi anni, l'importanza delle materie prime rinnovabili nella produzione di carburanti è aumentato nettamente a livello mondiale, anche in seguito alle misure d'incentivazione statali (p. es. sussidi, quote) dettate da motivi di protezione del clima e di indipendenza energetica. Nel 2012, gli Stati Uniti hanno trasformato in carburante etanolo il 42 per cento della produzione di mais (114 milioni di tonnellate), con un aumento del 50 per cento rispetto a cinque anni prima³. Nell'Unione europea (UE), nel 2010 la quota di biocarburanti in commercio era del 4,7 per cento, in Germania addirittura del 5,7 per cento e in Francia del 6,1 per cento⁴, e l'obiettivo è di portare la quota delle energie rinnovabili nel settore dei trasporti al 10 per cento entro il 2020 (cfr. n. 1.3.2).

Il bioetanolo è il biocarburante più importante a livello internazionale: nel 2011, nel mondo ne sono stati prodotti 86 miliardi di litri. La produzione di bioetanolo è quindi circa il quadruplo della produzione di biodiesel. Quasi l'87 per cento è prodotto negli Stati Uniti (54 miliardi di litri) e in Brasile (21 miliardi di litri). La maggior parte della produzione è destinata al mercato interno dei due Paesi. Nel 2009 il Brasile ha esportato circa 5 miliardi di litri diventandone quindi il maggior esportatore del mondo.⁵ A titolo di paragone: in Svizzera, il consumo totale di carburanti fossili è di circa 9 miliardi di litri.⁶

Le superfici agricole negli Stati industrializzati non sono sufficienti per coprire il fabbisogno di biocarburanti con la produzione nazionale. Bisogna quindi far ricorso a materie prime importate. La produzione e il commercio di biocarburanti sono diventati un business globale. Viste le estese piantagioni di palme da olio create in Indonesia e in Malesia, in futuro questi Stati dovrebbero assumere un ruolo impor-

² Postulato 09.3611 «Ridurre le emissioni di CO₂ includendo i biocarburanti tra i carburanti», approvato dal Consiglio nazionale l'11 aprile 2011.

³ U.S. Department of Agriculture (www.ers.usda.gov/data-products/feed-grains-database/; ultimo accesso nell'aprile 2013).

⁴ Quota di biocarburanti sul consumo di carburanti dei trasporti – [tsdcc340], Eurostat (<http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&plugin=1&language=de&pcode=tsdcc340>; ultimo accesso nell'aprile 2013).

⁵ Mustafa Balat, Havva Balat (2009): Recent trends in global production and utilization of bio-ethanol fuel. *Journal of Applied Energy* 86, pagg. 2273–2282.

⁶ Statistica dell'imposta sugli oli minerali 2012 ai sensi dell'art. 33 LIOM.

tante nel commercio internazionale di olio di palma (tra l'altro per la produzione di biodiesel), analogamente a quello attuale del Brasile per il bioetanolo.

È attesa una domanda supplementare di biocarburanti nel settore dei trasporti aerei. Di fronte alla continua crescita di questo settore e all'incremento delle emissioni di CO₂ dell'aviazione, malgrado il progresso tecnologico, è nell'interesse del settore sostituire la maggior quota possibile di carburanti fossili con biocarburanti. Il futuro impiego di carburanti che producono meno gas a effetto serra, dalla coltivazione delle materie prime all'utilizzazione dei carburanti, e di conseguenza non rientrano nel bilancio del CO₂ delle imprese è molto interessante in particolare nell'UE, che a partire dal 2012 includerà i trasporti aerei nel suo sistema di scambio di emissioni. L'industria dell'aviazione stima di riuscire, entro il 2040, a coprire una quota sostanziale del proprio consumo di carburante, attualmente di circa 219 miliardi di litri all'anno, partendo da fonti rinnovabili.

1.2.2 Domanda e offerta in Svizzera

In Svizzera le quote di mercato dei biocarburanti sono modeste rispetto ad altri Paesi. La conquista del mercato è ostacolata dai prezzi della benzina bassi rispetto ad altri Stati europei, dal dibattito pubblico sull'impatto potenzialmente negativo della produzione di biocarburanti nonché dalle esigenze relativamente elevate per la concessione di agevolazioni fiscali. Gli attori del mercato sono sempre più scettici nei confronti dei biocarburanti. Attualmente, senza agevolazioni fiscali i biocarburanti non hanno praticamente alcuna possibilità di ritagliarsi quote di mercato nel settore dei trasporti.

In Svizzera, nel 2012 sono stati messi in commercio circa 4,6 milioni di litri di bioetanolo presso oltre 180 distributori, pari all'1,2 per mille circa del totale delle vendite annuali di benzina. Dalla chiusura dell'unico produttore svizzero di bioetanolo nel novembre del 2008, la Svizzera dipende esclusivamente dalle importazioni. Inizialmente, il bioetanolo era acquistato da Alcosuisse, il centro di profitto della RFA, in Svezia e in Norvegia, dove è prodotto a partire da rifiuti di legno e, di conseguenza, senza fare concorrenza alla catena alimentare umana o animale. Dal 1° ottobre 2010, la Confederazione non offre più carburante bioetanolo. Il mercato del carburante bioetanolo è quindi stato completamente liberalizzato.

Quanto al biodiesel, in Svizzera nel 2012 ne sono stati venduti circa 12,4 milioni di litri, pari al 4,1 per mille circa delle vendite complessive di diesel. Circa 7,8 milioni di litri di biodiesel sono stati prodotti perlopiù entro i confini nazionali a partire da oli vegetali usati (oli per frittura). I 4,6 milioni di litri di biodiesel restanti, provenienti esclusivamente da oli vegetali usati, sono stati importati.

Nel 2012, in Svizzera sono stati prodotti circa 7 milioni di chilogrammi di biogas sotto forma di carburante per veicoli. Il biogas è immesso nella rete svizzera del gas naturale o trasformato in carburante e fornito direttamente ai distributori di biogas. Il carburante biogas, ricavato da rifiuti e scarti di produzione, corrisponde a oltre il 37 per cento del totale del gas naturale venduto in Svizzera quale carburante.

Negli scorsi anni, grossi quantitativi di olio di palma sono stati utilizzati in centrali termoelettriche a blocco e impianti di cogenerazione. Ai sensi della legislazione sull'imposizione degli oli minerali, questo olio di palma è considerato carburante per impianti stazionari perché utilizzato per alimentare motori. I carburanti destinati a

impianti stazionari beneficiano di restituzioni dell'imposta o di agevolazioni fiscali anche se non rispettano i criteri ecologici e sociali per le agevolazioni fiscali (cfr. n. 2.3.2).

Attualmente, l'aviazione civile svizzera non impiega biocarburanti. Il bioetanolo non rientra fra i carburanti per i velivoli con motore a pistoni a causa delle sue caratteristiche tecniche e della mancanza di omologazione per la maggior parte dei tipi di velivoli. Le cose non dovrebbero cambiare di molto anche in futuro. La situazione è invece diversa per i biocarburanti per i velivoli a reazione (petrolio per aerei, cherosene). Dal 2011 esistono norme per l'impiego di carburanti per aerei con una quota di biocarburanti fino al 50 per cento nel traffico aereo normale. L'industria dell'aviazione prevede una crescita della quota di biocarburanti sul consumo totale di carburanti per aerei dell'1 per cento nel 2015, del 15 per cento nel 2020 e fino al 50 per cento nel 2040. In base al consumo attuale di carburante in Svizzera ciò corrisponde a un consumo futuro di 875 milioni di litri di biocarburanti per aerei all'anno.

1.3 Promozione della sostenibilità dei biocarburanti

Il crescente fabbisogno mondiale di biocarburanti ha un impatto sull'uomo e sull'ambiente. Da più parti è stato avanzato il dubbio che questo genere di carburanti non sia sostenibile. La stampa e la letteratura scientifica hanno riferito di monoculture su grande scala, intere distese coltivate con materie prime per la produzione di biocarburanti che minacciano la sicurezza alimentare. In relazione allo sfruttamento di queste grandi superfici sono state segnalate violazioni dei diritti dell'uomo. I piccoli agricoltori sono stati espulsi dalle loro terre con le loro famiglie. Sotto la spinta della crescente pressione generale sulle superfici agricole esistenti sono dissodate foreste per ricavarne superfici supplementari da destinare all'allevamento di bestiame o alla coltivazione di altre materie prime, mettendo in pericolo la selvicoltura sostenibile o la biodiversità. Non da ultimo, studi hanno mostrato che l'impatto ambientale dei biocarburanti può variare notevolmente e che spesso una riduzione delle emissioni di CO₂ comporta un'intensificazione di altri impatti ambientali maggiore rispetto ai carburanti fossili.⁷ Sulla valutazione ambientale sfavorevole pesano ad esempio gli incendi di foreste per creare terreno agricolo o l'impiego di prodotti fertilizzanti e fitosanitari per coltivare le materie prime. Di fronte a questi problemi irrisolti, all'euforia iniziale nei confronti dei biocarburanti è subentrato un certo scetticismo, perlomeno in Europa, condiviso anche dal Consiglio federale. Nel rapporto in adempimento del postulato 09.3611, questi ha espresso le proprie riserve sulla promozione dei biocarburanti, rilevando che, visti i rischi esistenti, un'intensificazione della promozione non è auspicabile e pertanto non rientra tra gli obiettivi del Consiglio federale.⁸ In Europa sono nate varie iniziative per rendere sostenibile la produzione di biocarburanti e promuovere la sostenibilità dei biocarburanti e non i biocarburanti in generale.

⁷ Rainer Zah et al. (2007): Ökobilanz von Energieprodukten. Ökologische Bewertung von Biotreibstoffen. EMPA; e Mireille Faist Emmenegger et al. (2012): Harmonisation and extension of the bioenergy inventories and assessment. EMPA.

⁸ Consiglio federale (2012): Beimischung von biogenen Treibstoffen zu fossilen Treibstoffen. Rapporto dell'11 giugno 2009 in adempimento del postulato 09.3611 «Ridurre le emissioni di CO₂ includendo i biocarburanti» del Consigliere nazionale Jacques Bourgeois.

1.3.1 Iniziative internazionali

Negli ultimi anni si sono notevolmente intensificati gli sforzi volti a definire e applicare efficacemente criteri di sostenibilità per i biocarburanti. Da qualche anno sono in elaborazione norme private relative a criteri di sostenibilità per i biocarburanti. Benché a livello internazionale non si delinei ancora una norma in grado di imporsi a breve scadenza, vi è qualche proposta promettente di cui vale la pena seguire gli sviluppi.

Qui di seguito sono descritte alcune iniziative importanti a cui partecipa anche la Svizzera. Un aspetto comune a tutte è che finora non si è riusciti a tener conto in misura soddisfacente degli effetti indiretti della produzione di biocarburanti. L'elenco non è esaustivo (vi sono altre norme come p. es. il *Verified Sustainable Ethanol*, la *Better Sugarcane Initiative* o il Cigno nordico, il marchio ambientale scandinavo per il bioetanolo).

Tavola rotonda sui biocarburanti sostenibili (Roundtable on Sustainable Biofuels, RSB)

La RSB è un'iniziativa internazionale di produttori, dell'economia, della scienza e di organizzazioni non governative, sotto la guida dell'Energy Center del Politecnico di Losanna (EPFL), che ha elaborato una norma di sostenibilità nonché un sistema di certificazione per i biocarburanti. Un'etichetta attesta che i biocarburanti certificati rispettano i requisiti della RSB per quanto riguarda la protezione del clima, lo sviluppo economico nonché la sicurezza energetica e alimentare e soddisfano criteri ecologici e sociali.

La norma RSB copre tutti i settori, dalla produzione delle materie prime all'utilizzazione del carburante. Sono stati definiti 12 principi generali, riguardanti ad esempio il coinvolgimento degli attori locali, la riduzione delle emissioni di gas a effetto serra, la conservazione degli ecosistemi e la sicurezza alimentare. Questi principi sono concretizzati mediante criteri più precisi, il cui rispetto può essere verificato mediante indicatori di conformità.

L'etichetta che attesta il rispetto della norma è assegnata da terzi indipendenti. Il processo di certificazione comprende un modello di gestione dei rischi, che consente un maggior controllo delle attività rischiose. I vari sistemi di tracciabilità (flussi di merci separati, bilancio di massa⁹ ecc.) sono già definiti e applicabili. Sono già stati certificati i primi progetti.

Criteri di sostenibilità per le bioenergie (Sustainability criteria for bioenergy, norma ISO)

Sotto la guida del *Deutsches Institut für Normung* (DIN) e della *Associação Brasileira de Normas Técnicas* (ABNT) è stato avviato un processo di normalizzazione a livello internazionale, che include la standardizzazione dei criteri di sostenibilità nell'ambito della produzione e dell'utilizzazione di bioenergie. L'obiettivo è di

⁹ Il sistema del bilancio di massa consente di mischiare forniture di materie prime o biocarburanti con caratteristiche di sostenibilità differenti. L'apporto di biocarburanti che soddisfano i criteri deve corrispondere al quantitativo che può essere prelevato dalla miscela (analogamente al sistema dell'energia elettrica ecologica). In altre parole, la somma di tutte le forniture prelevate dalla miscela deve presentare le stesse caratteristiche di sostenibilità nelle stesse quantità della somma di tutte le forniture aggiunte alla miscela.

elaborare una norma internazionale di diritto privato dell'Organizzazione internazionale di normalizzazione (*International Organization for Standardization*, ISO).

Tale norma deve coprire i seguenti aspetti: definizioni, clima (gas a effetto serra), aspetti ambientali (compresa la biodiversità), aspetti sociali, aspetti economici nonché controllo e audit. Gli effetti indiretti¹⁰ delle bioenergie non sono tenuti in considerazione. A fine 2012 è circolato un primo progetto di norma. Per la Svizzera, tale progetto è troppo debole ed è quindi stato respinto dal comitato specchio dell'Associazione svizzera di normalizzazione (SNV).

Partenariato globale sulle bioenergie (*Global Bioenergy Partnership*, GBEP)

La GBEP è stata fondata su iniziativa degli Stati del G8¹¹ e riunisce rappresentanti locali e internazionali dei settori pubblico e privato. Le attività si basano su tre pilastri strategici – sicurezza energetica e alimentare, sviluppo sostenibile e cambiamenti climatici – e sono coordinate dall'Organizzazione delle Nazioni Unite per l'alimentazione e l'agricoltura (FAO).

Per valutare la sostenibilità delle bioenergie sono stati elaborati 24 indicatori, di cui otto relativi ad aspetti ecologici, otto relativi ad aspetti sociali e otto relativi ad aspetti economici. Lo scopo degli indicatori è di sostenere i decisori politici nell'elaborare regolamentazioni corrispondenti.

1.3.2 Iniziative europee

L'UE si è posta l'obiettivo ambizioso di coprire il 20 per cento del fabbisogno energetico complessivo mediante energie rinnovabili prodotte a partire da biomassa, acqua, vento e sole entro il 2020. Nel settore dei trasporti, la quota di energie rinnovabili dovrà essere del 10 per cento. Per raggiungere questi obiettivi generali, la direttiva sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili (*Renewable Energy Directive*, RED)¹² fissa un quadro comune per gli Stati membri. Nella RED sono stabiliti obiettivi nazionali vincolanti per la quota totale di energia da fonti rinnovabili sul consumo energetico lordo e per la quota di energia da fonti rinnovabili nel settore dei trasporti. Gli Stati membri sono liberi di adottare sistemi d'incentivazione corrispondenti.

Sono inoltre prescritti criteri per la sostenibilità dei biocarburanti e biocombustibili liquidi, che devono essere soddisfatti per il computo ai fini del raggiungimento degli obiettivi. È vietata ad esempio la coltivazione su superfici con un valore elevato per la biodiversità (foresta primaria e altre superfici boschive, zone naturali protette,

¹⁰ Tra gli effetti indiretti figurano in particolare i seguenti aspetti: minaccia alla sicurezza alimentare, cambiamenti indiretti della destinazione dei terreni (p. es. dissodamento di foreste per ricavare terreno agricolo o pascoli supplementari) ed espulsione della popolazione locale.

¹¹ Il Gruppo degli Otto (G8) raggruppa le maggiori nazioni industrializzate del mondo: Germania, Stati Uniti, Giappone, Regno Unito, Canada, Francia, Italia e Russia. Si auto-definisce un «forum di concertazione», che discute di questioni riguardanti l'economia mondiale alla ricerca di un consenso.

¹² Direttiva 2009/28/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 aprile 2009 sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili, recante modifica e successiva abrogazione delle direttive 2001/77/CE e 2003/30/CE. GU L140 dal 5.6.2009, pag. 16.

terreni erbosi ricchi di biodiversità) o dall'elevato tenore in carbonio (zone umide, zone boschive continue, torbiere). Sono inoltre stabiliti requisiti minimi per il mantenimento di buone condizioni agronomiche e ambientali sulle superfici di produzione.¹³ Attualmente, i biocarburanti devono emettere il 35 per cento di gas a effetto serra in meno (il 50 per cento a partire dal 2017 e il 60 per cento a partire dal 2018). Quanto alla sicurezza alimentare, alla conservazione delle superfici boschive e ai diritti fondiari, la RED non stabilisce criteri, ma prevede un rapporto regolare della Commissione UE che comprenda anche questi aspetti. La selvicoltura sostenibile e condizioni di produzione socialmente accettabili non sono menzionate nella RED.

Gli attori economici sono tenuti a dimostrare il rispetto dei criteri di sostenibilità mediante un sistema di bilancio di massa. Devono inoltre provvedere a un'adeguata verifica indipendente e dimostrare che tale verifica ha avuto luogo.¹⁴

L'attuazione della RED è di competenza degli Stati membri. La Germania, ad esempio, è il primo Paese europeo ad aver disciplinato l'attuazione della RED, con la *Biokraftstoff-Nachhaltigkeitsverordnung*¹⁵ (per i carburanti) e la *Biomassestrom-Nachhaltigkeitsverordnung*¹⁶ (per i combustibili liquidi). Entrambi questi atti concretizzano il riconoscimento delle prove che garantiscono il rispetto dei criteri di sostenibilità della RED. È inoltre prescritta la verifica indipendente mediante sistemi di certificazione. Finora la Svezia aveva seguito un'altra strada: nel 2007, il Governo aveva infatti concluso con il Brasile un contratto di acquisto di bioetanolo ricavato da canna da zucchero.

Tutte le iniziative in Europa (e nel resto del mondo) si basano sul principio della promozione. Attualmente non sono prese in considerazione restrizioni della commercializzazione.

Il Comitato europeo di normalizzazione (CEN) ha recepito singole parti della RED ed elaborato una norma corrispondente.¹⁷ La norma mira a fungere da strumento di attuazione della RED in Europa.

Sviluppi attuali nell'UE

Nella sua valutazione d'impatto del 17 ottobre 2012, la Commissione europea giunge alla conclusione che i biocarburanti convenzionali aumentano le emissioni di anidride carbonica a causa degli effetti indiretti sull'utilizzazione del suolo e non

¹³ Cfr. la cosiddetta «Cross-Compliance», detta anche condizionalità obbligatoria, in base a cui i pagamenti diretti agli agricoltori sono vincolati all'adempimento di condizioni in materia di protezione dell'ambiente, sicurezza alimentare, salute animale e vegetale, protezione degli animali nonché mantenimento della superficie agricola utile in buone condizioni agronomiche e ambientali (ai sensi del regolamento (CE) n. 1782/2003 del Consiglio, del 29 settembre 2003, che stabilisce norme comuni relative ai regimi di sostegno diretto nell'ambito della politica agricola comune e istituisce taluni regimi di sostegno a favore degli agricoltori).

¹⁴ Cfr. art. 18 par. 1 e 3 della direttiva 2009/28/CE.

¹⁵ Bundesgesetzblatt Teil I G 5702, Bonn 5.10.2009 Nr. 65; Verordnung über Anforderungen an eine nachhaltige Herstellung von Biokraftstoffen.

¹⁶ Bundesgesetzblatt Teil I, Bonn 29.7.2009 Nr. 46; Verordnung über Anforderungen an eine nachhaltige Herstellung von flüssiger Biomasse zur Stromerzeugung.

¹⁷ In particolare in relazione agli articoli 17 e 18 della direttiva 2009/28/CE.

rappresentano un'alternativa a lungo termine ai carburanti fossili a causa dei costi elevati. Essa intende pertanto rendere più restrittiva la politica attuata finora.¹⁸

La Commissione propone al Parlamento e al Consiglio di ridurre la quota coperta da biocarburanti di prima generazione al massimo alla metà dell'obiettivo del 10 per cento. L'altra metà dell'obiettivo deve essere raggiunta mediante biocarburanti avanzati, basati su materie prime che non servono alla produzione di alimenti e mangimi, e altre energie rinnovabili nel settore dei trasporti. Il progetto prevede inoltre una riduzione almeno del 60 per cento delle emissioni di gas a effetto serra per gli impianti messi in esercizio dopo il 1° luglio 2014 (finora: 1° gennaio 2018). Per il conseguimento degli obiettivi il progetto prevede inoltre che carburanti prodotti a partire da alghe, paglia, concimi aziendali, fango di depurazione e simili nonché gli altri carburanti rinnovabili, liquidi o gassosi, dovranno essere computati quattro volte mentre gli oli alimentari usati, i grassi animali nonché le biomasse legnose e simili soltanto due volte. A partire dal 2020, la Commissione intende anche eliminare i sussidi ai biocarburanti di prima generazione. Dopo il 2020 dovranno essere promossi solo i biocarburanti avanzati, che hanno minori ripercussioni sui cambiamenti indiretti della destinazione dei terreni. A tal fine, la Commissione prospetta fattori di emissione, che a partire dal 2021 integrano i cambiamenti indiretti della destinazione dei terreni nel calcolo delle emissioni di gas a effetto serra dei biocarburanti.¹⁹

1.4 Impegno della Svizzera per la sostenibilità dei biocarburanti

1.4.1 Agevolazione fiscale per i biocarburanti prodotti in modo sostenibile

In Svizzera, dal 1° luglio 2008, data d'entrata in vigore della modifica della legge sull'imposizione degli oli minerali²⁰, i biocarburanti sono esonerati dall'imposta se soddisfano le esigenze ecologiche e sociali minime. Sia i produttori svizzeri che gli importatori devono dimostrare che i loro carburanti soddisfano le esigenze minime relative al bilancio ecologico globale positivo e alle condizioni di produzione socialmente accettabili.²¹

I biocarburanti devono produrre, dalla coltivazione fino al consumo, almeno il 40 per cento di emissioni di gas a effetto serra in meno rispetto alla benzina fossile, non devono avere un impatto sull'ambiente considerevolmente maggiore rispetto alla benzina fossile e la coltivazione delle materie prime rinnovabili non deve pregiudicare la conservazione delle foreste pluviali e la biodiversità. Nell'ambito della

¹⁸ Cfr. Commission Staff Working Document of 17 October 2012 Impact Assessment accompanying the Document Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council amending Directive 98/70/EC relating to the quality of petrol and diesel fuels and amending Directive 2009/28/EC on the promotion of the use of energy from renewable sources, SWD(2012) 343 final.

¹⁹ Cfr. proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica la direttiva 98/70/CE relativa alla qualità della benzina e del combustibile diesel e la direttiva 2009/28/CE sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili, COM(2012) 595 final.

²⁰ LIOM; RS **641.61**

²¹ Art. 12b LIOM, art. 19a–19h dell'ordinanza sull'imposizione degli oli minerali (OIOM; RS **641.611**) nonché ordinanza sull'ecobilancio dei carburanti (OECarb; RS **641.611.21**).

coltivazione e della produzione devono inoltre essere rispettati perlomeno gli accordi di base dell'Organizzazione internazionale del lavoro (OIL). Di norma, i carburanti prodotti a partire da olio di palma, olio di soia o cereali non soddisfano le esigenze ecologiche minime. Le esigenze minime sono invece considerate in ogni caso soddisfatte per i carburanti prodotti secondo lo stato della tecnica a partire da rifiuti biogeni o da residui di produzione o di lavorazione di prodotti agricoli e forestali.²² I requisiti svizzeri per le agevolazioni fiscali sui biocarburanti sono più severi rispetto ai requisiti per la computabilità dei biocarburanti per il raggiungimento degli obiettivi dell'UE (cfr. n. 1.3.2).

Il rispetto dei criteri ecologici e sociali è esaminato dall'UFAM e dalla SECO. Successivamente l'AFD decide in merito all'agevolazione fiscale. Le domande respinte finora riguardavano esclusivamente biocarburanti prodotti a partire da rifiuti e residui di produzione.

La procedura per dimostrare il rispetto delle esigenze ecologiche minime è complessa. Siccome la Svizzera genera un volume di domanda esiguo rispetto alla media internazionale, finora per i produttori non vi erano incentivi sufficienti a fornire le informazioni necessarie per l'agevolazione fiscale. Fatta eccezione per le domande riguardanti i rifiuti e i residui di produzione, finora non vi è stata nessuna domanda che abbia completato la procedura. In Svizzera possono essere immessi sul mercato anche i biocarburanti che non soddisfano le esigenze ecologiche e sociali minime, ma non beneficiano di una riduzione dell'imposta sugli oli minerali e quindi ai prezzi attuali nel settore dei trasporti non sono competitivi rispetto ai carburanti fossili (eccezione: olio di palma in impianti stazionari, cfr. n. 2.3.2). Ciò spiega tra l'altro anche l'esigua quota di mercato, dell'ordine di qualche punto per mille, descritta nel numero 1.2.2.

1.4.2 Sostegno e promozione delle iniziative internazionali a favore della sostenibilità

Da tempo la Svizzera si adopera per l'introduzione di norme internazionali (cfr. n. 1.3.1). Sostiene ad esempio la *Roundtable on Sustainable Biofuels*. La Svizzera partecipa inoltre alla *Global Bioenergy Partnership*, il cui segretariato è assicurato dall'Organizzazione delle Nazioni Unite per l'alimentazione e l'agricoltura (FAO), e collabora attivamente all'elaborazione di norme sulle bioenergie sostenibili, segnatamente in seno al CEN e all'ISO.

Il 2 giugno 2010, con un postulato²³ il Consiglio federale è stato incaricato di verificare come rafforzare e proseguire il suo impegno a livello internazionale per lo sviluppo e l'applicazione di criteri di sostenibilità alla produzione di biocarburanti, alle relative norme e ai marchi internazionali riconosciuti. Il Consiglio federale riconosce l'estrema importanza che le norme di sostenibilità internazionali assumono nell'ambito della produzione sostenibile di biocarburanti. Nel suo parere del 26 maggio 2010 sul postulato, rileva che la Confederazione si impegna già oggi a livello internazionale per lo sviluppo e l'applicazione di criteri di sostenibilità per i

²² Art. 19b OIOm

²³ 10.3349 «Biocarburanti. Applicazione di criteri di sostenibilità a livello internazionale». Postulato trasmesso dal Consiglio degli Stati il 2 giugno 2010.

biocarburanti e che intende mantenere il suo impegno e rafforzarlo nel quadro delle sue possibilità finanziarie.

1.4.3 Sforzi di attuazione del Patto ONU I

Nell'ambito del Patto ONU I²⁴, la Svizzera si è impegnata a realizzare i diritti economici, sociali e culturali sfruttando tutte le sue possibilità e con tutti i mezzi adeguati. Tra questi figura anche il diritto a un'alimentazione adeguata. Come tutte le convenzioni sui diritti dell'uomo, tuttavia, anche il Patto ONU I si riferisce principalmente al rapporto tra lo Stato e i suoi cittadini o le persone che si trovano sul suo territorio. Vi è divergenza di opinioni sulla possibilità o meno – e in che misura – di leggere nel Patto ONU I un impegno degli Stati a contribuire alla realizzazione dei diritti sanciti dal patto in altri Stati o a non ostacolarla. Siccome gli obiettivi della presente iniziativa parlamentare riguardano principalmente produttori e importatori privati, il Patto ONU I non è direttamente rilevante.

Il rappresentante speciale delle Nazioni Unite per le imprese e i diritti umani, John Ruggie, esorta però gli Stati a impedire, con i rimedi giuridici a loro disposizione, che imprese domiciliate sul loro territorio commettano abusi all'estero. In relazione agli obblighi statali di protezione e regolamentazione, John Ruggie elabora principi comportamentali e politici generali. Al momento dell'elaborazione del progetto di legge tali principi erano ancora molto generici e non contenevano criteri che si riferissero espressamente ai temi essenziali per l'attuazione dell'iniziativa parlamentare.²⁵ Vi sono tuttavia iniziative volte a rafforzare un'altra dimensione esplorata da Ruggie – la responsabilità delle imprese di rispettare i diritti dell'uomo – che si occupano concretamente dell'influsso delle attività delle imprese sulla sicurezza alimentare e sui diritti fondiari. In proposito vanno menzionati i lavori dell'*Institute for Human Rights and Business* di Londra, sostenuti anche dalla Svizzera. L'obiettivo di questi lavori è di elaborare buone prassi e una valutazione d'impatto sui diritti umani intersettoriale. Siccome i lavori non sono ancora conclusi, non possiamo fare altro se non supporre che possano diventare la futura norma generale di buona gestione aziendale in materia di diritti dell'uomo.

1.5 Impegni della Svizzera

1.5.1 Impegni commerciali internazionali

A agevolazioni fiscali per i biocarburanti vincolate al rispetto di criteri ecologici e sociali sono conciliabili con gli impegni commerciali internazionali della Svizzera, a condizione che tali misure d'incentivazione siano attuate in modo non discriminatorio.

Dal punto di vista degli impegni commerciali internazionali della Svizzera sarebbero problematiche soprattutto disposizioni che limitano la commercializzazione. Se la

²⁴ Patto internazionale del 16 dicembre 1966 relativo ai diritti economici, sociali e culturali; RS **0.103.1**.

²⁵ John Ruggie: State obligations to provide access to remedy for human rights abuses by third parties, including business: an overview of international and regional provisions, commentary and decisions, UN-Documents A/HRC/11/13/Add.1, 15 maggio 2009.

Svizzera volesse limitare l'impiego di biocarburanti e biocombustibili in Svizzera, dovrebbe farlo compatibilmente con gli impegni internazionali assunti nell'ambito dell'OMC nonché nei confronti dell'UE e di altri partner di libero scambio. Ciò presupporrebbe in particolare un'attuazione non discriminatoria delle restrizioni. La limitazione della commercializzazione non deve far sì che di fatto solo i produttori provenienti da certi Paesi possano soddisfare i criteri o fornire la prova dell'adempimento dei criteri. La Svizzera non potrebbe giustificare una limitazione dell'immissione in commercio in Svizzera di un prodotto straniero affermando che la legislazione di un altro Paese non corrisponde ai suoi valori o al suo diritto. Le restrizioni devono riferirsi al prodotto e non possono basarsi sulle condizioni quadro generali degli altri Paesi.

Anche se attuasse una restrizione non discriminatoria non è escluso che la Svizzera sarebbe attaccata per tale regolamentazione in sede OMC e a livello bilaterale soprattutto in virtù della condizione che prevede l'adozione delle misure che ostacolano meno il commercio. Bisogna quindi tenere presente che restrizioni della commercializzazione andrebbero prese in considerazione solo se le agevolazioni fiscali non fossero più sufficienti per escludere dal mercato i biocarburanti che non soddisfano le esigenze ecologiche e sociali minime. I Paesi effettivamente o potenzialmente colpiti dalle restrizioni svizzere dell'immissione in commercio di biocarburanti e biocombustibili potrebbero avviare una procedura di conciliazione contro la Svizzera in sede OMC. In caso di esito negativo per la Svizzera, tale procedura potrebbe obbligare la Confederazione ad adeguare o a revocare la sua legislazione oppure imporre dazi punitivi.

Siccome il netto aumento rispetto a oggi dell'onere amministrativo per l'immissione in commercio di biocarburanti e biocombustibili stranieri porterebbe a negoziati dall'esito incerto, la Svizzera dovrebbe forse avviare consultazioni con l'UE e i partner di libero scambio. È infatti presumibile che il rapporto bilaterale con numerosi partner di libero scambio ne soffrirebbe. Sarebbe inoltre notevolmente ridotto il margine di manovra per negoziare con altri potenziali partner di libero scambio (p. es. l'Indonesia e la Malesia).

Il presente progetto di legge tiene fundamentalmente conto di questi aspetti. Il Consiglio federale potrà introdurre restrizioni alla commercializzazione solo se i criteri più estesi per l'agevolazione fiscale non saranno più sufficienti ad escludere dal mercato i biocarburanti che non soddisfano le esigenze ecologiche e sociali minime.

1.5.2 Eliminazione degli ostacoli tecnici al commercio

Impedire gli ostacoli tecnici al commercio è la massima priorità della legge federale sugli ostacoli tecnici al commercio²⁶. Ciò si rispecchia anche nei complementi dell'articolo 4 LOTC (elaborazione di prescrizioni tecniche) introdotti in occasione della revisione del 2009 della LOTC, e cioè nei principi riguardanti l'emanazione di prescrizioni relative ai prodotti. All'articolo 4 capoverso 6 LOTC è infatti stata inserita una nuova disposizione che prevede che l'omologazione di un prodotto prima della sua immissione in commercio possa essere prevista soltanto se è indispensabile per la tutela degli interessi pubblici preponderanti di cui all'articolo 4 capoverso 4 LOTC. Il destinatario di questa norma giuridica è il legislatore.

²⁶ LOTC; RS 946.51

L'articolo 16a capoverso 2 LOTC enumera i casi in cui non si applica il principio del «Cassis de Dijon» – secondo cui per principio i prodotti legalmente in commercio nell'UE o nello Spazio economico europeo (SEE) possono circolare liberamente senza controlli supplementari preliminari anche in Svizzera. Sono menzionati tra l'altro i prodotti soggetti a omologazione (lett. a). Siccome esistono procedure di omologazione in particolare per i prodotti che rappresentano un pericolo potenzialmente elevato per la vita o la salute dell'uomo o degli animali o per l'ambiente, i prodotti soggetti a omologazione ai sensi del diritto svizzero sono esonerati dall'applicazione del principio del «Cassis de Dijon».

Conformemente alla LOTC, l'omologazione va limitata ai prodotti indispensabili per la tutela degli interessi pubblici preponderanti di cui all'articolo 4 capoverso 4 per i quali misure meno incisive (p. es. agevolazioni fiscali quali misure d'incentivazione) non garantiscono una protezione sufficiente.

Attuando l'iniziativa parlamentare della CAPTE-N alla lettera, la volontà manifestata nell'ambito della revisione della LOTC di prevedere nuovi obblighi di omologazione dei prodotti solo in base ai criteri restrittivi di cui all'articolo 4 capoverso 6 LOTC sarebbe rimessa in questione dopo poco tempo. Per questo motivo, il presente progetto di legge si scosta dal testo dell'iniziativa parlamentare rinunciando per il momento a limitazioni della commercializzazione per i biocarburanti.

1.6 Risultati della procedura di consultazione

Il progetto preliminare è stato posto in consultazione dal 25 novembre 2010 al 10 marzo 2011. Una netta maggioranza dei partecipanti alla consultazione ha approvato le proposte volte ad estendere i criteri per l'agevolazione fiscale e, se del caso, a introdurre disposizioni in materia di omologazione. In generale il progetto è stato valutato favorevolmente dai Cantoni, che considerano logici e adeguati in particolare la procedura in due fasi (agevolazione fiscale e omologazione) e l'orientamento. Critiche sono giunte da un lato da varie organizzazioni ambientaliste e dei diritti dell'uomo, che pur considerando urgenti le misure previste ritengono che il progetto preliminare non tenga abbastanza conto degli effetti indiretti della produzione di biocarburanti e rivendicano norme più vincolanti. Dall'altro, vari partecipanti hanno criticato gli aspetti del progetto legati alla politica commerciale: temono ulteriori ostacoli al commercio e suggeriscono inoltre un'armonizzazione con i criteri dell'UE. Vanno in una direzione analoga alcuni pareri, che chiedono di tenere maggiormente conto delle norme internazionali e di integrarle nella legislazione.

Nel rielaborare il progetto la Commissione ha modificato in particolare la disposizione relativa all'omologazione di cui al nuovo articolo 35d della legge sulla protezione dell'ambiente.²⁷ L'obbligo restrittivo per il Consiglio federale di stabilire disposizioni in materia di omologazione non appena sono immesse sul mercato quantità notevoli di biocarburanti e biocombustibili è stato trasformato in una formulazione potestativa, che offre al Consiglio federale un maggior margine di apprezzamento nell'introdurre un obbligo di omologazione.

²⁷ LPAmb; RS 814.01

2 Punti essenziali del progetto

2.1 Scopi dell'iniziativa parlamentare

L'iniziativa parlamentare chiede di prendere debitamente in considerazione e di prevenire, per quanto possibile, gli effetti indiretti derivanti dalla produzione di biocarburanti e delle loro materie prime. In particolare devono essere stabiliti criteri che soddisfino esigenze ecologiche minime relative alla conservazione delle superfici boschive e alla selvicoltura sostenibile. Esigenze sociali minime devono inoltre impedire che piccoli agricoltori siano espulsi dalle loro terre e che sia messa in pericolo un'alimentazione sufficiente. In altre parole, nei Paesi con un approvvigionamento alimentare scarso non possono essere utilizzate per produrre biocarburanti superfici agricole utili necessarie per la produzione alimentare. Nella regione di produzione deve essere garantito l'approvvigionamento alimentare di base e non è ammesso un incremento rilevante delle importazioni di sementi oleose e alimenti da altri Paesi. L'iniziativa parlamentare chiede inoltre di disciplinare mediante criteri l'omologazione – l'immissione in commercio per il consumo in Svizzera – di biocarburanti e di non limitarsi ad applicare un'agevolazione fiscale, come prescrive il diritto vigente. I biocarburanti che non soddisfano le esigenze minime non potranno quindi più essere immessi sul mercato svizzero. Sono ammessi senza limitazioni soltanto i biocarburanti prodotti a partire da rifiuti e biogas.

2.2 Rinuncia a un'omologazione diretta

In un primo modello, la Sottocommissione ha analizzato l'attuazione dell'iniziativa parlamentare sotto forma di un sistema a due livelli con criteri di omologazione per l'immissione sul mercato svizzero da un lato e criteri per l'agevolazione fiscale dall'altro. In questo modello, la regolamentazione vigente per l'agevolazione fiscale dei biocarburanti sarebbe completata mediante criteri di omologazione per i biocarburanti e i biocombustibili. Durante la discussione sono stati esaminati possibili criteri di omologazione e di agevolazione fiscale.

Criteri presi in considerazione per l'omologazione:

- le materie prime non sono state coltivate in zone protette a livello nazionale o internazionale;
- la coltivazione delle materie prime non ha richiesto il dissodamento di foreste né cambiamenti di destinazione di superfici dall'elevato tenore in carbonio o dalla grande biodiversità;
- le materie prime sono state coltivate su superfici acquistate legalmente;
- nell'ambito della coltivazione delle materie prime e della produzione dei biocarburanti e dei biocombustibili è stata rispettata la legislazione sul lavoro, per lo meno gli accordi di base dell'OIL;
- non appena norme riconosciute a livello internazionale garantiranno che la produzione dei carburanti e dei combustibili non va a scapito della produzione alimentare, il Consiglio federale potrà dichiararle vincolanti.

Criteri presi in considerazione per l'agevolazione fiscale:

- dalla coltivazione delle materie prime fino al consumo, i biocarburanti producono almeno il 40 per cento di emissioni di gas a effetto serra in meno rispetto alla benzina fossile;
- dalla coltivazione delle materie prime fino al consumo, i biocarburanti non hanno un impatto sull'ambiente considerevolmente maggiore rispetto alla benzina fossile;
- nell'ambito della coltivazione delle materie prime sono state rispettate le prescrizioni ambientali vigenti nella regione di coltivazione;
- nell'ambito della coltivazione delle materie prime è stata rispettata la buona prassi tecnica.

Il testo dell'iniziativa parlamentare parla di «agrocarburanti». Vi sono tuttavia indizi che anche in Svizzera sono impiegati sempre più biocombustibili liquidi e gassosi. Se sono introdotti criteri per l'omologazione, è logico che si applichino anche ai biocombustibili. È così possibile evitare che biocarburanti a cui è negata l'omologazione siano impiegati come biocombustibili.

Il sistema a due livelli con criteri di omologazione e criteri per l'agevolazione fiscale presenta le seguenti caratteristiche:

- l'adempimento dei criteri di omologazione è la condizione preliminare per l'immissione in commercio di biocarburanti e biocombustibili;
- la limitazione dell'omologazione permette di escludere l'immissione in commercio in Svizzera di prodotti con caratteristiche indesiderate;
- l'agevolazione fiscale rappresenta una misura d'incentivazione. I produttori o gli importatori di biocarburanti possono però richiedere agevolazioni fiscali solo se dimostrano il rispetto di criteri supplementari. L'omologazione non giustifica automaticamente anche un'agevolazione fiscale.

Dopo aver esaminato questo modello, la Sottocommissione si è detta contraria all'introduzione diretta di criteri di omologazione. Questa decisione è motivata dalle seguenti considerazioni.

Visto che attualmente senza agevolazioni fiscali i biocarburanti non hanno praticamente alcuna possibilità di ritagliarsi quote di mercato nel settore dei trasporti, che i biocarburanti disponibili in Svizzera sono prodotti prevalentemente a partire da rifiuti o residui di produzione e che la loro quota di mercato è piccola rispetto a quella della benzina fossile, oggi non vi è praticamente alcuna necessità di disciplinare questo mercato mediante restrizioni all'omologazione.

Le restrizioni all'omologazione rappresentano un intervento di peso sul mercato, sono problematiche in relazione al rispetto degli impegni commerciali internazionali e devono essere ben motivate. Bisogna poter dimostrare in particolare che per raggiungere l'obiettivo perseguito non può essere adottata nessuna misura meno limitante per il mercato (cfr. n. 1.5.1). Al momento non vi è alcun segno che anche altri Paesi stiano prendendo in considerazione la possibilità di un regime di omologazione. Una limitazione diretta della commercializzazione in Svizzera potrebbe rivelarsi troppo precoce e non si sa se altri Stati seguirebbero il suo esempio o meno.

Nella pratica, inoltre, l'attuazione di una limitazione della commercializzazione comporterebbe un onere notevole, difficilmente giustificabile di fronte alla situazio-

ne attuale del mercato. Per ogni biocarburante o biocombustibile dovrebbe essere esaminato il rispetto dei criteri. Di fronte agli ostacoli di accesso al mercato, probabilmente potenziali importatori rinuncerebbero al mercato svizzero.

2.3 Modifiche della legge sull'imposizione degli oli minerali e della legge sulla protezione dell'ambiente

La nuova normativa contempla un'estensione dei criteri per le agevolazioni fiscali e permette al Consiglio federale di introdurre restrizioni all'omologazione, se necessario.

Siccome attualmente senza agevolazioni fiscali i biocarburanti non sono competitivi per il settore dei trasporti, nelle condizioni attuali del mercato è sufficiente completare i criteri per l'agevolazione fiscale con gli aspetti principali dell'iniziativa parlamentare che non sono ancora presi in considerazione dalla normativa vigente.

Per impedire usi problematici, come ad esempio l'impiego di olio di palma in centrali termoelettriche a blocco o impianti di cogenerazione, possono essere abrogate le attuali restituzioni dell'imposta per i biocarburanti destinati a impianti stazionari. Questi ultimi possono tuttavia beneficiare di un'agevolazione fiscale se soddisfano i criteri ecologici e sociali. Queste misure, che limitano il mercato meno di un regime di omologazione, permettono di raggiungere sostanzialmente l'obiettivo dell'iniziativa parlamentare nelle condizioni attuali del mercato.

Se necessario, il Consiglio federale è però autorizzato a emanare disposizioni concernenti l'omologazione. Se l'andamento dei prezzi dovesse far sì che anche senza agevolazioni fiscali i biocarburanti risulterebbero competitivi e che quindi sarebbero immessi in commercio notevoli quantitativi di biocarburanti e biocombustibili che non soddisfano i criteri per le agevolazioni fiscali, il Consiglio federale potrà agire.

Il completamento dei criteri per le agevolazioni fiscali e l'abrogazione delle restituzioni dell'imposta riguardano la LIOM. Questa legge non si presta tuttavia a disciplinare l'omologazione, dato che si tratta di una legge fiscale, che in quanto tale può disciplinare unicamente l'imposizione e non l'omologazione dei biocarburanti. Inoltre il campo d'applicazione della legge sull'imposizione degli oli minerali comprende i biocarburanti, ma non i biocombustibili.

Dal punto di vista giuridico, un'omologazione diretta dovrebbe essere disciplinata in un atto separato. Siccome tuttavia la presente regolamentazione rappresenta una delega di competenza al Consiglio federale ed entrerà in vigore solo se necessario, la disposizione è ancorata nella LPAmb. Ciò è giustificato dal fatto che i criteri nell'ambito di questa disposizione riguardano prevalentemente aspetti ecologici.

Sostanzialmente, questa regolamentazione permette di mantenere il sistema a due livelli. Inoltre se fossero introdotti criteri di omologazione, potrebbero essere controllati in modo meno rigoroso dei criteri per le agevolazioni fiscali.

2.3.1 Estensione dei criteri per l'agevolazione fiscale

Con la presente modifica, la normativa vigente per l'agevolazione fiscale dei biocarburanti è completata con altri criteri. Sono sostanzialmente ripresi e disciplinati a livello di legge i criteri che figurano attualmente nell'ordinanza sull'imposizione degli oli minerali.

Criteri obbligatori

In sintesi, per l'agevolazione fiscale devono essere rispettati i seguenti criteri:

- netta riduzione delle emissioni di gas a effetto serra per l'intera durata di vita rispetto alla benzina;
- impatto ambientale non sostanzialmente superiore rispetto alla benzina;
- nessun cambiamento di destinazione di superfici dall'elevato tenore in carbonio o dalla grande biodiversità;
- coltivazione su superfici acquistate legalmente;
- rispetto di condizioni di produzione socialmente accettabili.

Con la nuova normativa, i requisiti attuali sono perlopiù mantenuti. Le esigenze relative alla conservazione della biodiversità sono leggermente modificate. Finora i richiedenti dovevano tra l'altro dimostrare che nell'ambito della coltivazione delle materie prime erano rispettate la legislazione sulla protezione dell'ambiente applicabile a livello locale e la buona prassi tecnica. Un fattore determinante per la conservazione della biodiversità è tuttavia la conservazione di superfici ricche di biodiversità. Il rispetto della legislazione sulla protezione dell'ambiente e della buona prassi tecnica sulle superfici agricole svolge un ruolo secondario. Per semplificare la procedura di domanda, il presente progetto di revisione rinuncia pertanto al criterio del rispetto della legislazione locale sulla protezione dell'ambiente e della buona prassi tecnica.

La nuova normativa per valutare la minaccia alla biodiversità si limita alla conservazione di superfici dall'elevato tenore in carbonio (p. es. foreste, torbiere ecc.) o dalla grande biodiversità (p. es. zone protette, zone umide, terreni erbosi ricchi di biodiversità ecc.). Ciò facilita la procedura sia per il richiedente sia per l'autorità e ai fini della protezione della biodiversità offre un'efficacia analoga a quella della normativa vigente. Sono escluse agevolazioni fiscali per i carburanti prodotti a partire da materie prime la cui coltivazione ha richiesto un cambiamento di destinazione di superfici.

Per i criteri sociali resta l'obbligo di rispettare la legislazione sul lavoro locale e almeno gli accordi di base dell'OIL. A ciò si aggiunge il nuovo criterio secondo cui le superfici di coltivazione devono essere state acquistate legalmente, in modo da escludere l'espulsione della popolazione locale e l'espropriazione senza indennizzo.

Ora si parte dal presupposto che rispettano determinate esigenze²⁸ anche i prodotti agricoli indigeni di aziende che perseguono obiettivi d'interesse generale (p. es.

²⁸ Secondo la LIOM, le esigenze ecologiche minime sono considerate soddisfatte per i carburanti prodotti da rifiuti biogeni o da residui. Nella normativa prevista dal progetto sono considerate soddisfatte sia le esigenze ecologiche sia quelle relative all'acquisto legale delle superfici.

organizzazioni agricole, progetti regionali, impianti pilota) e non solo i carburanti prodotti da rifiuti biogeni o residui di produzione biogeni.

Sicurezza alimentare

Uno degli obiettivi principali dell'iniziativa parlamentare è di evitare che la produzione di biocarburanti metta in pericolo l'alimentazione. È tuttavia difficile formulare un criterio relativo alla sicurezza alimentare. Non è facile stabilire quali fattori influenzino – e in che misura – un incremento della produzione di carburanti o di alimenti e quali siano le ripercussioni per la superficie agricola e la sicurezza alimentare, dato che per ogni singolo caso non vi è una correlazione diretta tra la sicurezza alimentare e la produzione di determinate materie prime o carburanti in un determinato luogo. Inoltre spetta allo Stato garantire la sicurezza alimentare. Una normativa che si rivolge principalmente a imprese private non può obbligarle ad assumere questo compito statale.

La produzione di biocarburanti può avere un influsso positivo (p. es. per via della coltivazione mista di materie prime per carburanti e alimenti o della creazione di reddito) o negativo (per via della concorrenza fra le superfici) sulla sicurezza alimentare. Riprodurre la complessità di questo aspetto in una legge sarebbe un obiettivo ambizioso, ostacolato dal fatto che mancano criteri concreti e che la loro formulazione presenta un potenziale di discriminazione: nei Paesi alle prese con l'insicurezza alimentare, le condizioni sarebbero sempre peggiori a quelle di altri Paesi.

Per questi motivi, nell'ambito della sicurezza alimentare la modifica della LIOM si limita ad attribuire al Consiglio federale la competenza di associare l'agevolazione fiscale anche alla condizione che la produzione dei biocarburanti non vada a scapito della sicurezza alimentare. Nel farlo, il Consiglio federale deve tener conto delle norme riconosciute a livello internazionale.

Attualmente non esistono norme riconosciute a livello internazionale. Vi sono tuttavia norme che includono il tema della sicurezza alimentare. La norma della Roundtable on Sustainable Biofuels (RSB) mira ad esempio a prescrivere una rendicontazione sulla sicurezza alimentare. I richiedenti devono valutare la sicurezza alimentare nel luogo di coltivazione delle materie prime, determinare il rischio di ripercussioni negative rappresentato dalla produzione per la sicurezza alimentare locale e presentare un rapporto. In caso di ripercussioni negative della produzione sulla sicurezza alimentare locale è necessario elaborare alcune misure per mitigarle. Sono attualmente maturate le prime esperienze con la certificazione RSB.

L'attuazione di una normativa del genere nell'ambito dell'iniziativa parlamentare senza alcun rimando a norme riconosciute a livello internazionale sarebbe difficilmente conciliabile con gli impegni commerciali svizzeri (cfr. n. 1.5.1).

Non è quindi possibile tener conto integralmente dell'obiettivo dell'iniziativa parlamentare. Il fatto di fondarsi su norme internazionali per migliorare la sicurezza alimentare è tuttavia raccomandato sia dal rappresentante speciale delle Nazioni Unite per le imprese e i diritti umani, John Ruggie, che dal relatore speciale delle Nazioni Unite per il diritto all'alimentazione, Olivier de Schutter²⁹ (cfr. n. 1.4.3).

²⁹ Olivier de Schutter: Report of the Special Rapporteur on the right to food, Building resilience: a human rights framework for world food and nutrition security, UN-Documents A/HRC/9/23, 8 settembre 2008.

In alternativa al rimando a norme internazionali, nell'ambito dell'elaborazione del progetto di legge è stata valutata la possibilità di escludere le materie prime utilizzate direttamente quali alimenti (p. es. mais, cereali ecc.). In base allo stato attuale delle conoscenze, solo i carburanti di seconda generazione (e cioè i carburanti prodotti a partire da piante o parti di piante che non servono per l'alimentazione) o quelli prodotti a partire da rifiuti e residui di produzione non sono in concorrenza diretta con la produzione alimentare. L'esclusione di determinate materie prime non garantirebbe tuttavia la sicurezza alimentare. Per le materie prime non escluse resterebbe infatti il problema della concorrenza per le superfici (e cioè della concorrenza indiretta).

Sarebbero problematici anche criteri che escludono la produzione in determinati Paesi. La Svizzera non può prescrivere a un Paese terzo come utilizzare la sua superficie agricola. La complessità della tematica richiede una politica nazionale globale e non può quindi essere affrontata con misure commerciali puntuali. Di conseguenza, la Svizzera non può neanche creare ostacoli al commercio se un Paese è povero e non è in grado di assicurare l'approvvigionamento alimentare di base. Criteri riferiti a Paesi, come quelli a cui accenna il testo dell'iniziativa, sono discriminatori e contrari agli impegni commerciali della Svizzera.³⁰

2.3.2 Biocarburanti in impianti stazionari

Alle merci che sottostanno alla legislazione sull'imposizione degli oli minerali vengono applicate aliquote d'imposta diverse secondo il loro impiego. Da un lato, nell'allegato 1 della LIOm la tariffa d'imposta distingue tra merci utilizzate come carburante e merci destinate ad altri scopi. Dall'altro, secondo gli articoli 17 e 18 LIOm possono essere concesse esenzioni fiscali o restituzioni dell'imposta tra l'altro per imprese di trasporto concessionarie (ITC), l'agricoltura e la silvicoltura, l'estrazione di pietra da taglio naturale, la pesca professionale e i carburanti in impianti stazionari. Le disposizioni in materia sono state disciplinate nell'ordinanza del Dipartimento federale delle finanze sulle agevolazioni fiscali e l'interesse di mora per l'imposta sugli oli minerali.³¹ Dato che anche i biocarburanti sottostanno alla legislazione sull'imposizione degli oli minerali, in determinati casi questi carburanti possono beneficiare di una restituzione secondo l'impiego.

Come già spiegato al numero 1.2.2, negli scorsi anni la quantità di olio di palma che con agevolazioni fiscali secondo l'impiego è stata utilizzata come carburante in centrali termoelettriche a blocco e impianti di cogenerazione è aumentata. Affinché le esigenze minime ecologiche e sociali per un'agevolazione fiscale non vengano aggirate con restituzioni dell'imposta, per i biocarburanti nel settore degli impianti stazionari non vanno più concesse restituzioni dell'imposta. Ciò rende necessario un adeguamento della legislazione in vigore.

La soppressione delle restituzioni dell'imposta per biocarburanti utilizzati in impianti stazionari può essere giustificata dal fatto che per tali carburanti esiste la possibilità di ottenere un'agevolazione fiscale se le esigenze minime ecologiche e sociali sono soddisfatte.

³⁰ Cfr. in proposito il numero 1.5.1 e gli art. I, II, III e XI GATT.

³¹ RS **641.612**

A livello legislativo, un'esclusione delle restituzioni dell'imposta per biocarburanti utilizzati in impianti stazionari lancia un segnale importante e rafforza la volontà del Parlamento di assoggettare i biocarburanti a esigenze minime ecologiche e sociali per l'ottenimento di agevolazioni fiscali. In altri settori (p. es. imprese di trasporto concessionarie, agricoltura e silvicoltura, estrazione di pietra da taglio naturale, pesca professionale) non è stato constatato l'impiego di biocarburanti che non soddisfano le esigenze minime ecologiche e sociali. Per questo motivo, un'esclusione risulta superflua.

2.3.3 Delega della regolamentazione delle omologazioni al Consiglio federale

Per i motivi citati al numero 2.2, il presente progetto di legge rinuncia a una regolamentazione diretta delle omologazioni, ma autorizza il Consiglio federale a definire criteri di omologazione e ordinarli non appena una quantità considerevole di biocarburanti e di biocombustibili che non rispettano determinate esigenze ecologiche e sociali dovesse essere messa in commercio. Ciò consente fundamentalmente di adottare un sistema a due livelli (cfr. n. 2.2). I criteri di omologazione potrebbero essere definiti meno severamente rispetto a quelli per l'agevolazione fiscale. L'obbligo di omologazione garantirebbe che i carburanti e i combustibili in commercio in Svizzera siano tenuti a soddisfare determinati criteri di sostenibilità. I carburanti che soddisfano esigenze aggiuntive (p. es. qualità ecologica superiore alla media) potrebbero inoltre beneficiare di un'agevolazione fiscale.

3 Commento alle modifiche della legge sull'imposizione degli oli minerali e della legge sulla protezione dell'ambiente

3.1 Modifiche della legge sull'imposizione degli oli minerali

Art. 2 cpv. 3 lett. d

Il concetto «carburante proveniente da materie prime rinnovabili» è stato sostituito da «biocarburante». La definizione resta invariata.

La modifica del 23 marzo 2007 della LIOM definiva che i carburanti prodotti a partire dalla biomassa o da altri agenti energetici rinnovabili erano considerati «carburanti provenienti da materie prime rinnovabili». L'applicazione pratica ha dimostrato che la definizione era formulata correttamente, ma anche che il concetto era troppo lungo.

Per carburante prodotto con «altri agenti energetici rinnovabili» si intende per esempio il biodidrogeno, ricavabile dall'acqua utilizzando l'energia solare. Questa definizione permette di tenere in considerazione lo sviluppo di nuovi carburanti.

In relazione ai carburanti prodotti a partire dalla biomassa o da altri agenti energetici rinnovabili, il concetto di «biocarburanti e biocombustibili» si è rivelato praticabile. La nuova denominazione semplificherà in futuro l'utilizzo del concetto.

Il Consiglio federale designerà i biocarburanti nell'ordinanza. I biocarburanti sono già elencati nell'articolo 19a capoverso 2 OIOM.

Una *minoranza* propone che nel designare i biocarburanti il Consiglio federale si avvalga di metodi di valutazione o di certificazioni riconosciuti a livello internazionale, che non penalizzino la produzione indigena.

Art. 12b Agevolazione fiscale per biocarburanti

Cpv. 1

Per ottenere un'agevolazione fiscale occorre presentare una domanda in cui si dimostri che i biocarburanti soddisfano i criteri del capoverso 1. Tali criteri devono essere soddisfatti in modo cumulativo, in caso contrario non viene concessa l'agevolazione. Ogni singolo criterio può pertanto diventare un criterio di esclusione.

Lettera a: meno emissioni di gas a effetto serra

La normativa in vigore prevede che sull'arco dell'intera durata di vita i biocarburanti producano almeno il 40 per cento di emissioni di gas a effetto serra in meno rispetto alla benzina fossile. Questo valore minimo dovrà essere mantenuto anche in futuro e sarà sancito a livello di ordinanza. La formulazione consente altresì di presentare questo criterio in modo dinamico a livello di ordinanza. Il principio di un aumento dinamico della riduzione delle emissioni di gas a effetto serra (p. es. al 60 per cento) corrisponde a livello di contenuto alla RED.³²

Lettera b: nessun notevole carico inquinante supplementare per l'ambiente

Questo criterio scaturisce dalla OIOM in vigore. La normativa vigente autorizza un carico inquinante per l'ambiente dovuto ai biocarburanti del 25 per cento superiore a quello dovuto alla benzina fossile. È stato valutato un eventuale inasprimento di questo criterio, per esempio prescrivendo una riduzione del 20 per cento del carico inquinante per l'ambiente. Così facendo, però, praticamente nessun carburante avrebbe diritto a un'agevolazione fiscale. Una stima approssimativa ha rilevato che solo il bioetanolo prodotto con barbabietole da zucchero coltivate in Svizzera soddisferebbe questo criterio.

Lettera c: nessun cambiamento di destinazione di superfici dall'elevato tenore di carbonio o dalla grande biodiversità

La formulazione di questo criterio poggia sulla RED. Analogamente ai termini del diritto europeo³³, con «superfici dall'elevato tenore di carbonio o dalla grande biodiversità» si intendono per esempio foreste, paludi a sfagni e altre aree umide o verdi dalla grande varietà biologica. Il criterio contiene anche un divieto di deforestazione o di prosciugamento di aree umide. La coltivazione è inoltre esclusa all'interno di zone protette nazionali e internazionali. L'esclusione di queste superfici va menzionata esplicitamente nell'ordinanza e, analogamente alla normativa in vigore, occorre fissare una data per il cambiamento di destinazione. Tale data defini-

³² L'art. 17 par. 2 cpv. 2 della direttiva 2009/28/CE prevede che la riduzione delle emissioni di gas a effetto serra sia almeno del 35 per cento, del 50 per cento dal 1° gennaio 2017. Per gli impianti di produzione che entrano in esercizio a partire dal 1° gennaio 2017, dal 1° gennaio 2018 la riduzione delle emissioni di gas a effetto serra deve essere almeno del 60 per cento.

³³ Cfr. art. 17 della direttiva 2009/28/CE.

sce il momento prima del quale il cambiamento di destinazione non comporta la perdita dell'agevolazione fiscale. L'utilizzo passato di una superficie viene quindi preso in considerazione solo fino a un determinato momento. L'utilizzo di tale superficie o il suo eventuale stato di superficie dall'elevato tenore di carbonio o dalla grande biodiversità prima di questa data non sono considerati.

Conseguire la salvaguardia delle superfici boschive e la gestione sostenibile delle foreste di uno Stato sovrano non rientra tra le competenze della Svizzera e non è pertanto ammesso come criterio. La lettera c consente però di evitare le deforestazioni.

Lettera d: acquisto legale delle superfici di coltivazione

Questo criterio disciplina la comprova dell'acquisto legale. A livello di ordinanza si stabilisce che esso si basa sul diritto nazionale. L'allontanamento violento della popolazione locale e l'espropriazione senza risarcimento sono considerati illeciti.

Lettera e: condizioni di produzione socialmente accettabili

Questo criterio corrisponde all'attuale LIOm. A livello di ordinanza si precisa che la produzione deve rispettare il diritto del lavoro applicabile nel luogo di coltivazione e di produzione, o per lo meno gli accordi di base dell'OIL.

Una *minoranza (I)* propone di tener conto, nella formulazione delle lettere a e b, anche della combinazione di biocarburanti indigeni impiegata in sostituzione dei carburanti fossili, oltre che dei biocarburanti.

Una *minoranza (II)* propone di inserire un'esigenza supplementare relativa alla sostituzione della produzione di materie prime destinate all'alimentazione.

Cpv. 2

Per i biocarburanti prodotti a partire da rifiuti e da residui di produzione è prevista una procedura semplificata. Occorre chiarire se ai sensi della legge si tratti effettivamente di rifiuti o residui di produzione. In linea con la normativa in vigore, la produzione deve soddisfare il diritto nazionale del lavoro o per lo meno gli accordi di base dell'OIL e, per ottenere le agevolazioni fiscali, essere svolta secondo lo stato della tecnica.

La definizione dei termini di «rifiuti» e di «residui di produzione», elaborata dall'AFD e dall'UFAM, poggia sulla pratica in vigore per la concessione dell'agevolazione fiscale e conserva la sua validità. All'occorrenza, può essere inserita a livello di ordinanza.

Le esigenze di cui al capoverso 1 lettere a–d sono inoltre considerate soddisfatte per i prodotti agricoli indigeni provenienti da aziende che perseguono obiettivi d'interesse generale, in particolare attraverso organizzazioni agricole, progetti regionali o impianti pilota.

Per impianti pilota ai sensi di questo capoverso non s'intendono gli impianti pilota e di dimostrazione di cui all'articolo 17 capoverso 2 lettera d LIOm e all'articolo 35 OIOm. I biocarburanti che possono beneficiare di un'agevolazione fiscale nell'ambito dell'articolo 12b LIOm non possono essere prodotti in esenzione fiscale in impianti pilota e di dimostrazione di cui all'articolo 17 capoverso 2 lettera d LIOm e all'articolo 35 OIOm. In questi impianti possono quindi essere prodotti soltanto nuovi tipi di carburante.

Una *minoranza (III)* propone di considerare soddisfatte le esigenze di cui al capoverso 1 lettere a–d solo per i carburanti prodotti secondo lo stato della tecnica a partire da rifiuti biogeni o da residui di produzione biogeni.

Cpv. 3

Come spiegato al numero 2.3.1, l'adozione di un criterio concernente la sicurezza alimentare comporta diverse difficoltà. Il capoverso 3 si limita a delegare la competenza al Consiglio federale. Al momento, varie iniziative cercano di elaborare norme che considerino la sicurezza alimentare. Se tali norme dovessero rivelarsi utili e affermarsi a livello internazionale, con la presente normativa il Consiglio federale ha la possibilità, sulla base di queste norme, di formulare un criterio che garantisca la sicurezza alimentare e di aggiungerlo come condizione supplementare per l'ottenimento dell'agevolazione fiscale.

Una *minoranza (IV)* propone di stralciare il capoverso 3 – ossia il criterio della sicurezza alimentare. A suo modo di vedere, attualmente non esiste la necessità di assegnare al Consiglio federale la competenza di introdurre un criterio supplementare per garantire la sicurezza alimentare, dal momento che non è stata ancora presa alcuna decisione riguardo alla natura di un'eventuale norma. Se del caso, le modifiche legislative necessarie potrebbero essere apportate rapidamente in piena conoscenza di causa.

Cpv. 4

L'entità dell'agevolazione fiscale è determinata dal Consiglio federale. Con il criterio della concorrenzialità ci si assicura che i maggiori costi di produzione dei biocarburanti rispetto ai carburanti fossili non vengano sovracompensati dall'agevolazione fiscale. La concorrenzialità viene valutata ogni anno in base alla differenza di prezzo tra biocarburanti e carburanti fossili. Più i biocarburanti diventeranno concorrenziali anche senza agevolazione fiscale – per esempio perché possono essere prodotti a prezzi più convenienti o perché i prezzi dei carburanti fossili continuano ad aumentare – minore risulterà l'agevolazione fiscale. Con gli attuali rapporti di prezzo, tutti i biocarburanti continueranno a essere esenti dalle imposte.

Secondo il diritto in vigore, per determinare l'entità dell'agevolazione fiscale il Consiglio federale deve prendere in considerazione altri due criteri, ossia «le materie prime indigene rinnovabili» e «il contributo che questi (bio)carburanti forniscono alla protezione dell'ambiente e alle finalità della politica energetica». Il primo criterio è stato tralasciato perché è già considerato nel concetto di concorrenzialità. Il Consiglio federale non può inoltre favorire le materie prime indigene poiché ciò sarebbe in contrasto con il principio di non discriminazione sancito dall'OMC. Il presente progetto rinuncia al secondo criterio in quanto il contributo di singoli biocarburanti alle finalità citate può divergere notevolmente e la necessaria agevolazione fiscale differenziata sarebbe difficilmente applicabile.

Art. 12c Prova e tracciabilità

Cpv. 1

Se la tracciabilità non è garantita, le esigenze secondo l'articolo 12b non possono essere verificate. Fondamentalmente, un richiedente deve pertanto dimostrare di aver adempiuto le condizioni per l'agevolazione fiscale secondo l'articolo 12b.

Cpv. 2

La presente normativa viene ripresa nella LIOM in modo analogo all'ordinanza sull'ecobilancio dei carburanti. I richiedenti devono presentare determinate indicazioni sui biocarburanti e sul rispetto delle esigenze ecologiche e sociali. Tali indicazioni devono essere comprensibili e verificabili, e accompagnate dalla documentazione del caso (p. es. cartine di superfici coltivate, certificati sul rispetto delle norme nella coltivazione di materie prime o nella produzione di carburanti). Altri documenti non vengono richiesti obbligatoriamente dalle autorità, ma possono esserlo in un secondo tempo in caso di divergenze o sospetti.

Se le indicazioni richieste mancano o non sono comprensibili e verificabili, il richiedente deve fornirle successivamente. Se non è possibile presentare tali indicazioni nella forma adeguata, la domanda viene respinta, dato che in questo caso non esiste la prova del rispetto dei criteri.

Se un carburante è composto di più materie prime, le indicazioni vanno presentate per ciascuna di esse.

Cpv. 3

Il capoverso 3 fa riferimento alle disposizioni dell'ordinanza sull'ecobilancio dei carburanti. L'AFD può esigere il controllo, da parte di terzi indipendenti e riconosciuti, delle indicazioni sui biocarburanti presentate per ottenere l'agevolazione fiscale e del rispetto delle esigenze secondo l'articolo 12*b*. A tale scopo, l'AFD non impartisce direttamente un incarico a un'impresa di audit, bensì contatta all'occorrenza il richiedente e lo invita a far verificare le indicazioni da una ditta riconosciuta. Se il richiedente non dà seguito a tale invito, perde il diritto all'agevolazione fiscale. In questo modo, si evitano obiezioni giuridiche contro un controllo statale di imprese straniere. I costi dell'audit sono finanziati dalla Confederazione con i proventi dell'imposizione più elevata della benzina secondo l'articolo 12*e* P-LIOM.

Cpv. 4

Le indicazioni esatte e la documentazione sono precisate a livello di ordinanza. La documentazione può comprendere certificati, attestati ufficiali o altri documenti probatori. Nell'ordinanza si precisa anche che la prova viene facilitata, per esempio se determinati criteri sono considerati soddisfatti o dimostrati in parte o totalmente in seguito al rispetto di norme internazionali o se un'autodichiarazione viene considerata sufficiente e adeguata. Sono in particolare ritenute norme internazionali quelli dell'ISO, dell'ONU o di altri organi internazionali. Il riconoscimento di norme internazionali deve essere disciplinato a livello di ordinanza.

Al momento, a livello di autorità in seno all'UE, in alcuni Paesi europei, in organizzazioni e fori di discussione nazionali e internazionali vengono discusse norme di sostenibilità per il rispetto e la verifica di aspetti ecologici e sociali degli agenti energetici rinnovabili. Lo scopo è quello di precisare e di armonizzare queste norme. A tempo debito, le autorità federali valuteranno il riconoscimento delle norme armonizzate in merito alla prova e alla tracciabilità.

Art. 12d Procedura

La domanda di agevolazione fiscale viene controllata dall'AFD che oltre all'UFAM e alla SECO, come finora, coinvolgerebbe in futuro anche l'UFAG, decidendo in base alla loro valutazione.

I dettagli della procedura di verifica sono disciplinati a livello di ordinanza.

Art. 12e Neutralità dei proventi

Questo articolo non ha subito modifiche materiali. Le perdite fiscali dei biocarburanti sono compensate, ad eccezione di quelle dei biocarburanti consumati in impianti stazionari. L'articolo è stato rielaborato dal profilo redazionale e spostato.

Art. 18 cpv. 3^{bis}

Con questa disposizione, non possono più essere concesse restituzioni dell'imposta per biocarburanti impiegati in impianti stazionari. Di conseguenza, questi biocarburanti potranno essere messi in commercio solo alla tariffa normale o concedendo un'agevolazione fiscale, previo rispetto delle esigenze minime ecologiche e sociali. I carburanti fossili continuano a beneficiare di restituzioni dell'imposta.

I biocarburanti interessati dall'articolo 17, capoversi 1–3 (p. es. accordi internazionali nel campo delle relazioni diplomatiche e consolari, traffico aereo, imprese di trasporto concessionarie) e dall'articolo 18, capoverso 2 LIOM (p. es. agricoltura e silvicoltura) possono continuare a beneficiare di esenzioni fiscali e restituzioni dell'imposta. Una restituzione dell'imposta viene concessa solo se i carburanti utilizzati erano gravati dall'imposta.

La soppressione della restituzione dell'imposta per i biocarburanti utilizzati in impianti stazionari consente di evitare in modo mirato l'impiego di biocarburanti problematici, senza pregiudicare la restituzione dell'imposta o le agevolazioni fiscali in altri settori.

Art. 20a Miscele di carburanti

All'atto della dichiarazione delle miscele di carburanti, le componenti seguenti devono ora essere notificate separatamente e in modo differenziato:

- biocomponenti che soddisfano i criteri,
- biocomponenti che non soddisfano i criteri o la cui qualità non è nota,
- altre componenti di carburanti (p. es. fossili).

Affinché si possa verificare se occorre introdurre l'obbligo di omologazione secondo l'articolo 35d LPAmb, devono essere note le quantità di biocarburanti messi in commercio senza agevolazione fiscale.

Le miscele minori che si possono produrre durante la manipolazione dei carburanti – per esempio nelle condutture o nelle rubinetterie – vengono tollerate secondo il capoverso 2. La tolleranza si basa sull'articolo 92 OIOM (0,5 per cento volume). In questi casi, viene meno l'obbligo di dichiarazione separata secondo il capoverso 1.

3.2

Modifiche della legge sulla protezione dell'ambiente

Art. 7 cpv. 8

Questo capoverso definisce il concetto di «biocarburanti e biocombustibili», rifacendosi all'articolo 2 capoverso 3 lettera d P-LIOM.

La definizione è precisata rispetto alla legge sull'imposizione degli oli minerali. Si chiarisce che la definizione comprende solo carburanti e combustibili liquidi e gassosi, quindi anche il biogas. I combustibili solidi come il legno e il pellet non possono pertanto sottostare alla normativa sulle omologazioni.

Oggi, tutti i biocarburanti secondo il P-LIOM (art. 2 cpv. 3 lett. d) e tutti i biocombustibili liquidi e gassosi, ad eccezione dell'etanolo destinato alla combustione (cfr. art. 35d cpv. 2 P-LIOM), potrebbero sottostare all'obbligo di omologazione.

Art. 35d

Cpv. 1

Il capoverso 1 fissa a partire da quando il Consiglio federale può introdurre un obbligo di omologazione per biocarburanti e biocombustibili. La formulazione potestativa garantisce al Consiglio federale un margine di apprezzamento più ampio nella decisione sull'introduzione di un obbligo di omologazione, per esempio in relazione agli obblighi commerciali internazionali della Svizzera (cfr. n. 1.5.1). A tale scopo, si fa riferimento alla quantità di biocarburanti e biocombustibili in commercio che non soddisfa i criteri di cui all'articolo 12b capoverso 1 ed eventualmente capoverso 3. I criteri della LIOM concernono anche i biocombustibili. Si precisa inoltre che anche le miscele sono interessate dalla normativa. Ciò significa che le miscele di biocarburanti e biocombustibili e altri carburanti e combustibili sono ammesse solo se tutte le componenti provenienti dalla biomassa in esse contenute soddisfano le esigenze.

Per l'introduzione dell'obbligo di omologazione da parte del Consiglio federale, le quantità non possono essere fissate in anticipo. Nel caso concreto, l'adozione dell'omologazione dipende anche dalla portata della violazione dei criteri ecologici e sociali. Vanno inoltre considerate le prescrizioni del diritto commerciale internazionale.

Il Consiglio federale designa i biocarburanti e i biocombustibili soggetti all'obbligo di omologazione. L'obbligo può interessare tutti i biocarburanti e i biocombustibili o anche solo singoli tipi di carburante o combustibile (p. es. il biodiesel). Il Consiglio federale può escludere dall'obbligo di omologazione carburanti per aeromobili, se ciò dovesse essere necessario per questioni di concorrenza. A livello internazionale, per i biocarburanti per aeromobili occorre fare in modo che, oltre a ridurre l'emissione di gas a effetto serra, vengano soddisfatte le esigenze minime ecologiche e sociali.

La sorveglianza del mercato dei biocarburanti si fonda sui dati dell'AFD concernenti l'imposizione degli oli minerali. Si suppone che i biocarburanti messi in commercio in grandi quantità non rinuncerebbero alle agevolazioni fiscali se soddisfacessero i criteri di sostenibilità. Senza agevolazioni fiscali non risulterebbero concorrenziali e l'importatore o il produttore in questione subirebbe una notevole perdita di introiti. La vigilanza del mercato si basa sulle quantità di biocarburanti messe in commercio

senza agevolazioni fiscali. Per l'introduzione di un obbligo di omologazione sono tuttavia necessari altri chiarimenti in merito al rispetto delle esigenze ecologiche e sociali.

La sorveglianza del mercato dei biocombustibili incombe all'UFAM, secondo l'articolo 46 capoverso 1 LPAmb.

Una *minoranza* chiede una formulazione vincolante per il Consiglio federale al capoverso 1.

Cpv. 2

L'inclusione del bioetanolo destinato alla combustione non è prevista per le seguenti considerazioni: l'etanolo trova numerosi impieghi. La stessa qualità di etanolo viene utilizzata nelle paste combustibili, nei detergenti per i vetri, nelle vernici, nei prodotti per le pulizie, nei disinfettanti o negli antigelo e può essere impiegata anche come combustibile liquido (p. es. nei camini a etanolo e nello spirito da ardere). La mancanza di una delimitazione tra le qualità rende impossibile in pratica l'applicazione di un'omologazione per il solo etanolo destinato alla combustione. Al momento non si rileva una necessità di intervento per quanto riguarda l'etanolo destinato alla combustione, visto che le vendite rappresentano soltanto il 5 per cento di tutte le vendite di etanolo in Svizzera e la tendenza non sembra al rialzo.³⁴

Cpv. 3

Il capoverso 3 conferisce al Consiglio federale la competenza di emanare le prescrizioni necessarie per l'adozione dell'obbligo di omologazione. Il Consiglio federale definisce le esigenze ecologiche e sociali che devono essere soddisfatte dai biocarburanti e dai biocombustibili per essere omologati. A tale scopo, considera i criteri per l'agevolazione fiscale (art. 12b cpv. 1 e 3 LIOM), adeguandoli eventualmente in funzione di un sistema a due livelli (cfr. n. 2.2) – rendendoli cioè meno severi rispetto all'agevolazione fiscale entro i limiti consentiti dalla legge – oppure ignorandone alcuni per l'omologazione. Il Consiglio federale disciplina infine anche la procedura di omologazione. Per la bisogna, si attiene alle pertinenti disposizioni della LIOM per fare coincidere le procedure dell'agevolazione fiscale e dell'omologazione. Le disposizioni sulla prova e la tracciabilità secondo l'articolo 12c LIOM valgono anche per l'omologazione.

Art. 41 cpv. 1

L'esecuzione della LPAmb incombe innanzitutto ai Cantoni (art. 36 LPAmb), mentre per determinati settori compete alla Confederazione. Le competenze della Confederazione sono disciplinate nell'articolo 41. Dato che anche l'esecuzione dell'obbligo di omologazione rientra nelle competenze della Confederazione, essa viene inclusa nel catalogo dell'articolo.

Art. 61a, rubrica e cpv. 2-5

La nuova disposizione penale relativa all'applicazione dell'obbligo di omologazione viene inserita nell'articolo 61a sulle infrazioni alle prescrizioni sulle tasse d'incen-

³⁴ In Svizzera su un totale di 37 milioni di kg di etanolo circa 2 milioni di kg sono utilizzati come combustibile.

Le domande di agevolazione fiscale sono esaminate dall'AFD che nella valutazione dei criteri ecologici e sociali coinvolge gli uffici competenti. Questo modello di esecuzione si è finora rivelato valido e andrebbe quindi mantenuto anche per un'eventuale procedura di omologazione. I richiedenti possono contare su un interlocutore centrale, l'AFD.

Oggi, all'AFD vengono inoltrate prevalentemente domande di agevolazione fiscale per biocarburanti prodotti con rifiuti e residui di produzione. Sono invece poche quelle per carburanti prodotti con altre materie prime. Le spese di esecuzione per i tre uffici federali non sono generate però unicamente dall'esame delle singole domande. Un importante volume di lavoro è generato dalla consulenza a potenziali richiedenti, dal perfezionamento delle basi tecniche per il bilancio ecologico, dal trattamento delle domande provenienti dalla politica, dall'economia e dall'opinione pubblica, dalla redazione di rapporti, dalle statistiche e dall'osservazione dello sviluppo del mercato nonché dalla cooperazione internazionale, per esempio nello sviluppo di norme.

4.2 Consequenze finanziarie e per il personale

Consequenze finanziarie

Il progetto non ha particolari conseguenze finanziarie. Le agevolazioni fiscali continueranno a non incidere sui proventi. Anche la soppressione delle restituzioni dell'imposta per biocarburanti utilizzati in impianti stazionari non dovrebbe avere conseguenze finanziarie, in quanto tali carburanti beneficiano ora dell'agevolazione fiscale oppure sono rimpiazzati da carburanti fossili che continuano a beneficiare di agevolazioni fiscali.

Per la valutazione ecologica di biocarburanti, gli esperti approntano e perfezionano costantemente le basi tecniche per le materie prime e i carburanti attuali e nuovi, ed esaminano il bilancio ecologico. Per svolgere questi compiti previsti dal progetto, l'UFAM necessita di 300 000 franchi supplementari l'anno. Al momento, le spese ammontano a circa 200 000 franchi l'anno. Questi costi e quelli per gli audit (cfr. commento all'articolo 12c capoverso 3 LIOm) sono finanziati dalla Confederazione con i proventi dell'imposizione più elevata della benzina secondo l'articolo 12e P-LIOm.

Consequenze per il personale

Per la stima delle spese di esecuzione supplementari per i quattro uffici federali (AFD, UFAM, UFAG e SECO) occorre distinguere la fase 1 con altri criteri per l'agevolazione fiscale e la fase 2 con una regolamentazione delle omologazioni. Lo sviluppo del numero di domande è difficile da prevedere. La stima delle spese di esecuzione poggia sulla supposizione che il numero delle domande nella fase 1 non subirà modifiche sostanziali, mentre aumenterà nella fase 2, in quanto per ogni messa in commercio occorrerà presentare una domanda di omologazione.

Nella fase 1 sono da prevedere i seguenti lavori supplementari:

- gli strumenti di esecuzione (ordinanza, modulo di domanda ecc.) devono essere adeguati e l'esame della domanda risulta più impegnativo in seguito al coinvolgimento dell'UFAG nonché all'integrazione di altri criteri e controlli più specifici. L'onere aumenta per tutti i quattro uffici federali;

- la formulazione potestativa per il criterio della sicurezza alimentare presuppone che gli sviluppi delle norme internazionali vengano seguiti da vicino, che le norme siano valutate con criteri legati alla sicurezza alimentare e che il loro riconoscimento sia all’occorrenza regolamentato a livello di ordinanza. Questi lavori sono svolti di concerto dai quattro uffici federali;
- la possibile introduzione dell’omologazione esige la sorveglianza del mercato interno dei biocarburanti e dei biocombustibili. La sorveglianza quantitativa dei biocarburanti è garantita dall’AFD. Dato che i biocombustibili non sottostanno alla legislazione sull’imposizione degli oli minerali, la loro sorveglianza viene ora organizzata e assunta dall’UFAM secondo l’articolo 46 capoverso 1 LPAmb. Il rilevamento e la valutazione della qualità di questi carburanti e combustibili sulla scorta dei criteri per l’agevolazione fiscale e l’omologazione spettano ai quattro uffici federali assieme;
- secondo l’esperienza, con l’adeguamento delle basi giuridiche l’onere generale per la consulenza di potenziali richiedenti, il perfezionamento delle basi tecniche per il bilancio ecologico e il trattamento delle domande provenienti dalla politica, dall’economia e dall’opinione pubblica aumenterà sensibilmente per i quattro uffici federali;
- il progetto prevede di coinvolgere anche l’UFAG nell’esame delle domande di agevolazione fiscale. È prevista in particolare la verifica della sicurezza alimentare nel caso in cui il Consiglio federale introducesse tale esigenza.

Nella fase 1 (esecuzione delle nuove esigenze minime per le agevolazioni fiscali nella LIOM e adeguamento della LPAmb), l’attuazione della nuova normativa esige 1,5 nuovi posti presso l’AFD, un nuovo posto presso l’UFAG (in caso di introduzione del requisito relativo alla sicurezza alimentare), un nuovo posto presso l’UFAM e un nuovo posto presso la SECO.

Nella fase 2 sono da prevedere i seguenti lavori supplementari:

- gli strumenti di esecuzione (ordinanza, modulo di domanda ecc.) devono essere adeguati e l’esame delle domande risulta più impegnativo in seguito al sistema a due livelli (distinzione tra esigenze per l’omologazione ed esigenze per l’agevolazione fiscale). L’onere aumenta per tutti i quattro uffici federali;
- l’AFD dovrebbe creare e gestire un ufficio di homologazione che sorvegli il mercato, assegni autorizzazioni, svolga controlli aziendali, aiuti gli uffici federali nell’esecuzione, gestisca i ricorsi e sostenga i richiedenti insieme agli altri uffici federali;
- l’elaborazione di un numero maggiore di domande rispetto alla fase 1 aumenta il lavoro dei quattro uffici federali.

Nella fase 2, quindi al momento dell’introduzione dell’obbligo di homologazione, le spese di esecuzione aumenterebbero per tutti i quattro uffici federali, in particolare per l’AFD, che dovrebbe segnatamente creare nuove strutture di esecuzione per le regole di homologazione dei biocombustibili, visto che quest’ultimi non rientrano nel campo d’applicazione della LIOM.

Le conseguenze per il personale dell’introduzione di un obbligo di homologazione dipendono però molto dal modo in cui tale obbligo è concepito, per esempio dal numero di criteri considerati e dei generi di carburanti e combustibili soggetti

all'obbligo di omologazione. Secondo le prime stime, servirebbero 4–6,5 nuovi posti presso l'AFD. Anche presso l'UFAM, la SECO e l'UFAG occorrerebbero posti supplementari ma al momento non sono ancora quantificabili.

4.3 Consequenze per l'economia nazionale

Le esigenze relativamente elevate per l'agevolazione fiscale sono sfociate in un mercato svizzero dei biocarburanti molto piccolo (cfr. n. 1.2.2). In questo senso, un'estensione dei criteri per l'agevolazione fiscale è sufficiente per raggiungere determinati obiettivi dell'iniziativa parlamentare. A tali condizioni, una normativa per un'applicazione diretta dell'omologazione sarebbe prematura e sproporzionata (cfr. n. 2.2). La competenza del Consiglio federale di introdurre restrizioni all'omologazione se le condizioni del mercato dovessero cambiare garantisce che i biocarburanti e i biocombustibili in commercio in Svizzera soddisfino elevate esigenze ecologiche e sociali.

Con il progetto si possono raggiungere importanti obiettivi dell'iniziativa parlamentare anche senza una normativa per un'applicazione diretta dell'omologazione: la deforestazione per produrre biocarburanti viene impedita non concedendo agevolazioni fiscali per questi biocarburanti, la coltivazione di materie prime è consentita solo su superfici acquisite legalmente e non in aree protette, gli accordi di base dell'OIL devono essere rispettati e per ottenere agevolazioni fiscali occorre rispettare elevate esigenze in materia di protezione dell'ambiente e del clima. L'unica cosa che il progetto non riesce a escludere è la concorrenza con la produzione di derrate alimentari, perché non esistono ancora le necessarie norme internazionali. Le esigenze si riferiscono inoltre direttamente alla produzione, poiché altrimenti non sarebbero applicabili (cfr. n. 4.1).

I criteri supplementari per l'agevolazione fiscale non hanno un grande influsso sul volume del mercato. Il mercato elvetico dei biocarburanti e dei biocombustibili resterà verosimilmente piccolo finché non cambieranno sensibilmente i rapporti di prezzo tra i carburanti e combustibili fossili e i biocarburanti e biocombustibili. Gli sviluppi futuri del mercato dipenderanno dai progressi tecnologici (in particolare i biocarburanti e i biocombustibili di seconda e terza generazione) e dall'adozione di norme riconosciute a livello internazionale che soddisfino i criteri del presente progetto. Norme di questo tipo faciliterebbero notevolmente il commercio di biocarburanti e biocombustibili.

Le conseguenze sono di poca entità anche per gli attori del mercato. I criteri supplementari per l'agevolazione fiscale non complicheranno la vendita in Svizzera agli attuali offerenti svizzeri e stranieri. In pratica il progetto non tange neppure i biocarburanti e i biocombustibili prodotti con rifiuti e residui di produzione, importanti per il mercato.

La soppressione delle restituzioni dell'imposta per i biocarburanti utilizzati in impianti stazionari interessa pochi esercenti di centrali termoelettriche a blocco e di impianti di cogenerazione, che negli scorsi anni si sono affidati più spesso all'olio di palma. Per ottenere un'agevolazione fiscale devono ora dimostrare che l'olio di palma impiegato soddisfa le necessarie esigenze ecologiche e sociali.

Le spese di esecuzione per i richiedenti, che restano relativamente elevate, non vanno sottovalutate. Per i richiedenti sarà particolarmente oneroso mettere in com-

mercio miscele con biocarburanti e biocombustibili prodotti con diverse materie prime. Anche in questo caso, sistemi di certificazione armonizzati semplificherebbero l'esecuzione.

Se i rapporti di prezzo e le quote di mercato dovessero cambiare in modo da indurre il Consiglio federale a introdurre in una seconda fase l'obbligo dell'omologazione, la messa in commercio ne risulterebbe ostacolata.

5 Rapporto con il diritto europeo

5.1 Confronto delle modifiche di legge con il diritto europeo

L'UE si è posta l'obiettivo ambizioso di coprire entro il 2020 il 20 per cento dell'intero fabbisogno energetico con energie rinnovabili prodotte con la biomassa, l'acqua, il vento e il sole. Nel settore dei trasporti, la quota di energie rinnovabili dovrebbe essere del 10 per cento (cfr. n. 1.3.2). L'adozione di sistemi di incentivazione è affidata agli Stati membri. Per la sostenibilità di biocarburanti e biocombustibili liquidi sono inoltre previsti criteri che devono essere soddisfatti per raggiungere gli obiettivi. Con le agevolazioni fiscali per biocarburanti, la Svizzera non persegue obiettivi quantitativi paragonabili a quelli dell'UE. Quest'ultima, inoltre, non prescrive esigenze per l'omologazione.

I criteri di sostenibilità per biocarburanti e biocombustibili liquidi formulati nella RED non si basano sulle disposizioni per la protezione dell'ambiente dell'articolo 192 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE)³⁷, bensì sulle regole per l'adeguamento della legislazione nel mercato interno dell'articolo 114 TFUE. A tale proposito, il considerando 94 della RED rileva che l'armonizzazione delle condizioni di sostenibilità si ripercuote sul funzionamento del mercato interno e dovrebbe pertanto facilitare il commercio di questi carburanti e combustibili tra gli Stati membri. L'UE si è inoltre posta l'obiettivo di «diversificare la gamma delle colture utilizzate». Per creare incentivi affinché i biocarburanti di seconda e terza generazione, in particolare quelli prodotti con «rifiuti, residui, materie cellulosiche di origine non alimentare e materie ligno-cellulosiche», diventino redditizi, la RED prevede all'articolo 21 paragrafo 2 che il contributo dei biocarburanti sia considerato doppio nel raggiungimento dell'obiettivo del 10 per cento di energie rinnovabili nel settore dei trasporti. Anche con questa disposizione, l'UE manda un chiaro segnale per la promozione dei biocarburanti avanzati.

5.2 Compatibilità con gli accordi tra la Svizzera e l'UE e conseguenze per i negoziati e i colloqui in corso

Il completamento dei criteri per l'agevolazione fiscale nella forma prevista non ha ripercussioni negative sugli accordi esistenti. Al momento della formulazione concreta occorrerà tuttavia considerare le disposizioni dell'Accordo di libero scambio (in particolare l'art. 18 ALS³⁸).

³⁷ GU n. C 83 del 30 marzo 2010.

³⁸ Accordo del 22 luglio 1972 tra la Confederazione Svizzera e la Comunità economica europea; RS **0.632.401**.

L'UE non prevede una restrizione diretta della messa in commercio di determinati biocarburanti e biocombustibili (art. 35d P-LPAMB). Questo aspetto viene analizzato di seguito alla luce degli accordi in vigore tra la Svizzera e l'UE (Accordo di libero scambio) e dei negoziati in corso (REACH e mercato dell'elettricità).

L'articolo 13 capoverso 1 ALS sancisce che nel traffico di merci industriali tra la Svizzera e l'Unione europea non viene introdotta alcuna nuova restrizione quantitativa all'importazione o misura di effetto equivalente. La regolamentazione proposta dalla Svizzera non equivale a una restrizione all'importazione. Secondo la formulazione, tuttavia, le regole sulla messa in commercio possono avere lo stesso effetto di restrizioni all'importazione. Secondo l'articolo 20 ALS, queste cosiddette misure di effetto equivalente possono essere giustificate per esempio quale tutela della salute e della vita di persone e animali o piante. La Svizzera dovrebbe però dimostrare che la misura è proporzionata, ossia appropriata e necessaria, e che si tratta del provvedimento che meno ostacola il mercato. Con il presente progetto, la Svizzera prevede regole per la messa in commercio solo se lo strumento dell'agevolazione fiscale non dovesse più essere efficace.

Nell'ottica dei negoziati e dei colloqui in corso tra la Svizzera e l'UE, va rilevato che una restrizione della messa in commercio di determinati carburanti e combustibili (art. 35d P-LPAMB) andrebbe verosimilmente a tangere prodotti che sottostanno alla regolamentazione REACH dell'UE sulla sicurezza delle sostanze chimiche. La Svizzera ha condotto colloqui esplorativi con l'UE per vagliare le possibilità di una cooperazione con l'UE in questo settore. Il 18 agosto 2010, il Consiglio federale – fatta salva la consultazione dei Cantoni e delle Commissioni di politica estera – ha assegnato un mandato negoziale in tal senso. Il regolamento REACH dell'UE disciplina la registrazione, la valutazione, l'ammissione e la restrizione di sostanze chimiche prodotte o importate nell'UE. Se le restrizioni per la messa in commercio di determinati biocarburanti e biocombustibili previste dalla Svizzera dovessero divergere dalle misure adottate nell'UE, potrebbe rendersi necessaria l'adozione di un'altra eccezione nel quadro dei negoziati REACH con l'Unione europea.

La Svizzera è inoltre impegnata in negoziati con l'UE nel settore dell'elettricità. Nell'ambito dei negoziati, l'UE chiede di includere nelle trattative anche la RED. Da parte svizzera, le basi per un'inclusione della RED nelle trattative sono state gettate con l'adeguamento del mandato negoziale nell'autunno del 2010. La RED non prevede però criteri per l'immissione sul mercato. Se il Consiglio federale decidesse di introdurre restrizioni per l'immissione sul mercato di determinati biocarburanti e biocombustibili, la questione della compatibilità con la RED andrà risolta nel corso di futuri negoziati. Inoltre i criteri della RED per il computo nel conseguimento degli obiettivi nell'UE non coincidono con le esigenze minime per l'agevolazione fiscale in Svizzera. Anche questo punto andrà chiarito nel corso di futuri negoziati.

6 Basi legali

6.1 Costituzionalità

La modifica della LIOM si basa sugli articoli 86 e 131 della Costituzione federale³⁹, che attribuiscono alla Confederazione la competenza di riscuotere un'imposta speciale di consumo sui carburanti.

La modifica della LPAmb si basa sull'articolo 74 capoverso 1 Cost., secondo il quale la Confederazione emana prescrizioni sulla protezione dell'uomo e del suo ambiente naturale da effetti nocivi o molesti. L'articolo 54 capoverso 2 Cost. prevede inoltre che la Confederazione si impegni a favore dello sviluppo sostenibile e del rispetto dei diritti umani nel mondo.

L'obbligo di omologazione che il Consiglio federale può introdurre in caso di necessità limita la libertà economica secondo l'articolo 27 Cost. Questa restrizione è autorizzata conformemente alle condizioni dell'articolo 36 Cost. Con il nuovo articolo 35*d* LPAmb, viene creata la necessaria base giuridica (art. 36 cpv. 1 Cost.). Vanno difesi gli interessi ecologici e sociali alla base dei criteri di omologazione. È pertanto dato un interesse pubblico sufficiente per la restrizione della libertà economica (art. 36 cpv. 2 Cost.). Anche il concetto di proporzionalità (art. 36 cpv. 3 Cost.) è garantito: l'obbligo di omologazione è appropriato per impedire la messa in commercio di carburanti e combustibili problematici dal punto di vista ecologico e sociale e può essere introdotto solo se il metodo più moderato, ossia la combinazione imposizione/agevolazione fiscale ai sensi della LIOM, non funziona più. Alla luce degli interessi fondamentali in questione, è data infine anche la relazione tra lo scopo e i mezzi per raggiungerlo.

6.2 Delega di competenze legislative

Il progetto contiene diverse norme che delegano determinate competenze legislative al Consiglio federale in quanto legislatore. Tali deleghe di competenze legislative, che esulano dalla competenza generale di esecuzione, sono contenute negli articoli seguenti.

6.2.1 Modifica della legge sull'imposizione degli oli minerali

Art. 12b cpv. 3

Come spiegato al numero 2.3.1, l'adozione di un criterio concernente la sicurezza alimentare comporta diverse difficoltà. Al momento, quindi, la legge non può introdurre questa esigenza e di conseguenza si limita a fornire la possibilità al Consiglio federale di farlo in un secondo tempo.

³⁹ Cost.; RS 101

Art. 12b cpv. 4

Con la delega della competenza per la determinazione dell'entità dell'agevolazione fiscale al Consiglio federale, la legge crea la necessaria flessibilità affinché si possa tenere conto dello sviluppo del mercato e siano evitate sovvenzioni indesiderate dovute all'agevolazione fiscale.

Art. 12c cpv. 4

La legge conferisce al Consiglio federale la competenza di prevedere determinate deroghe dalle esigenze legali al fine di favorire un impiego razionale della procedura d'esame.

Art. 12e cpv. 2

La promozione fiscale di biocarburanti non deve incidere sul bilancio federale. Il calo di ricavi viene pertanto compensato con un aumento dell'imposizione della benzina. Per garantire la neutralità dei proventi, il tasso di imposizione della benzina verrà adeguato periodicamente all'evoluzione quantitativa. Il tasso di imposizione viene fissato dal Consiglio federale ogni 1–2 anni.

6.2.2 Modifica della legge sulla protezione dell'ambiente

Art. 35d

Dato che le attuali condizioni del mercato renderebbero sproporzionata l'introduzione di una regolamentazione delle omologazioni, la legge rinuncia ad assoggettare da subito i biocarburanti e i biocombustibili a un obbligo di omologazione. Se invece le condizioni del mercato dovessero cambiare e grandi quantità di biocarburante e di biocombustibile che non soddisfano le previste esigenze ecologiche e sociali venissero messe in commercio, il Consiglio federale potrebbe introdurre un obbligo di omologazione. In questo modo, il governo può reagire rapidamente alle mutazioni delle condizioni del mercato. La legge conferisce inoltre al Consiglio federale la competenza di emanare le disposizioni necessarie per l'adozione dell'obbligo di omologazione.

6.3 Forma dell'atto

Secondo l'articolo 164, capoverso 1 Cost., l'Assemblea federale emana tutte le disposizioni importanti che contengono norme di diritto sotto forma di legge federale.