

09.499

Iniziativa parlamentare

Agrocarburanti. Tenere conto degli effetti indiretti.

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

del 9 novembre 2010

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 l'iniziativa 09.499 «Agrocarburanti. Tenere conto degli effetti indiretti», 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 imposti standard internazionali in materia. Infine, se in Svizzera fossero immessi sul mercato notevoli quantitativi di biocarburanti e biocombustibili che non soddisfano i criteri per l'agevolazione fiscale, il Consiglio federale stabilirà un obbligo di omologazione.

La Commissione ha adottato il progetto preliminare il 9 novembre 2010 con 17 voti contro 7.

Rapporto

1 Situazione iniziale

1.1 Genesi dell'iniziativa parlamentare, lavori della commissione e della sottocommissione

La presente iniziativa commissionale 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 sottoposto a una procedura di consultazione. Una minoranza della commissione propone invece di non entrare in materia sul progetto

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».

preliminare: considerate le quantità limitate di biocarburanti commercializzate in Svizzera, ritiene che le modifiche legislative proposte e il volume di lavoro che esse comporterebbero sarebbero 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, il significato delle materie prime rinnovabili nella produzione di carburanti è aumentato nettamente a livello mondiale, tra l'altro sulla scia di misure d'incentivazione statali (p. es. sussidi, quote) dettate da motivi di protezione del clima e indipendenza energetica. Nel 2009, gli Stati Uniti hanno trasformato in carburante etanolo un quarto della produzione cerealicola (107 milioni di tonnellate), il triplo rispetto a cinque anni prima². Nell'Unione europea (UE), nel 2007 la quota di biocarburanti in commercio era del 2,6 per cento, in Germania addirittura del 7,5 per cento³, e l'obiettivo è di portare la quota delle energie rinnovabili nel settore dei trasporti al 10 per cento entro il 2020 (cfr. sezione 1.3.2).

Il bioetanolo è il biocarburante più importante a livello internazionale: nel 2008, nel mondo ne sono stati prodotti 65 miliardi di litri in 75 Paesi. La produzione di bioetanolo è quindi il quintuplo della produzione di biodiesel. La produzione del Brasile è di circa 25 miliardi di litri. La maggior parte è destinata al mercato interno, mentre il 20 per cento circa (e cioè 5 miliardi di litri) è esportato. Il Brasile è quindi il maggior esportatore del mondo.⁴ A titolo di paragone: in Svizzera, il consumo totale di carburanti fossili è di circa 9 miliardi di litri.⁵

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 importante 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 serra, dalla coltivazione delle mate-

² Earth Policy Institute, 21 gennaio 2010 (http://www.earthpolicy.org/index.php?/press_room/C68/2010_datarelease6; ultimo accesso il 26 ottobre 2010)

³ 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 il 26 ottobre 2010)

⁴ Mustafa Balat, Havva Balat (2009): Recent trends in global production and utilization of bio-ethanol fuel. *Journal of Applied Energy* 86. Pag. 2273–2282

⁵ Statistica dell'imposta sugli oli minerali 2009 ai sensi dell'art. 33 LIOm

rie 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 a coprire partendo da fonti rinnovabili una quota sostanziale del proprio consumo di carburante, che attualmente è di circa 219 miliardi di litri all'anno, entro il 2040.

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 dai requisiti relativamente elevati 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 chance di mercato nel settore dei trasporti.

In Svizzera, nel 2009 sono stati immessi in commercio circa 2 milioni di litri di bioetanolo presso oltre 180 distributori, il che corrisponde allo 0,3 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. Negli ultimi due anni, Alcosuisse, il centro di profitto della RFA, ha acquistato bioetanolo prodotto a partire da rifiuti di legno, e di conseguenza senza fare concorrenza alla catena alimentare umana o animale, in Svezia e in Norvegia. 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 2009 ne sono stati venduti circa 7,2 milioni di litri, il che corrisponde al 2,6 per mille circa delle vendite complessive di diesel. Circa 6,6 milioni di litri di biodiesel sono stati prodotti perlopiù a partire da oli vegetali usati (oli per frittura). Gli 0,6 milioni di litri di biodiesel restanti, provenienti esclusivamente da oli vegetali usati, sono stati importati.

Nel 2009, in Svizzera sono stati prodotti circa 3,2 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 23 per cento del totale del gas naturale venduto in Svizzera quale carburante.

Negli scorsi tre 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, essendo utilizzato per azionare un motore questo olio di palma è considerato carburante per impianti stazionari. Se nel 2008 erano stati impiegati a tale scopo circa 158'000 litri di olio di palma, nel 2009 il quantitativo è salito a circa 1,4 milioni di litri. Le cifre attuali confermano questa tendenza: nella prima metà del 2010 sono già stati importati circa 850'000 litri di olio di palma destinati a impianti stazionari. I carburanti destinati a impianti stazionari beneficiano di restituzioni dell'imposta o agevolazioni fiscali anche se non rispettano i criteri ecologici e sociali per le agevolazioni fiscali (cfr. sezione 2.3.2).

Attualmente, l'aviazione civile svizzera non impiega biocarburanti. Il bioetanolo è praticamente escluso quale possibile carburante per i velivoli con motore a pistoncini a causa delle sue caratteristiche tecniche e della mancanza di omologazione per la maggior parte di 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). La certificazione di questi carburanti per l'impiego in miscele con carburanti prodotti a partire da fonti fossili – indipendentemente dal rapporto di miscela – è imminente. 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 alla creazione di grandi superfici di produzione sono state segnalate violazioni dei diritti dell'uomo. Piccoli agricoltori e le loro famiglie sono stati espulsi dalle loro terre. 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. L'ecobilancio di alcuni prodotti è peggiore di quello dei carburanti fossili.⁶ 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, e sono nate varie iniziative per rendere sostenibile la produzione di biocarburanti e promuovere la sostenibilità dei biocarburanti e non i biocarburanti in generale.

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 standard privati relativi a criteri di sostenibilità per i biocarburanti. Benché a livello internazionale non si delinei ancora uno standard in grado di imporsi in un futuro prossimo, vi è qualche approccio promettente di cui vale la pena seguire gli sviluppi.

⁶ Ökobilanz von Energieprodukten: Ökologische Bewertung von Biotreibstoffen. Rainer Zah et. al., Laboratorio federale di prova dei materiali Empa, 22 maggio 2007. Pag. V segg.

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 altri standard 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 mira a elaborare uno standard di sostenibilità nonché un sistema di certificazione per i biocarburanti. È prevista un'etichetta che attesti che i biocarburanti certificati rispettano i requisiti della RSB a livello di protezione del clima, sviluppo economico nonché sicurezza energetica e alimentare e soddisfano criteri ecologici e sociali.

Lo standard RSB deve abbracciare 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 serra, la conservazione degli ecosistemi e la sicurezza alimentare. Questi principi sono concretizzati mediante criteri più precisi, il cui rispetto deve essere verificato mediante indicatori di conformità. L'obiettivo della RSB è di elaborare uno standard che sia conciliabile con la legislazione dei singoli mercati. In caso di bisogno potrebbe quindi essere elaborata una versione dello standard RSB compatibile con i requisiti della legislazione svizzera.

L'etichetta che attesta il rispetto dello standard deve essere assegnata da terzi indipendenti. Il processo di certificazione deve comprendere un modello di gestione dei rischi, che consenta un maggior controllo delle attività rischiose e sia al contempo flessibile. I vari sistemi di tracciamento (flussi di merci separati, bilancio di massa⁷, ecc.) sono già definiti e sono attualmente sottoposti a dei test.

Criteri di sostenibilità per le bioenergie (Sustainability criteria for bioenergy, standard 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 elaborare uno standard internazionale di diritto privato dell'Organizzazione

⁷ 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 alla miscela deve presentare le stesse caratteristiche di sostenibilità nelle stesse quantità della somma di tutte le forniture aggiunte alla miscela.

internazionale di normalizzazione (International Organization for Standardization, ISO).

Tale standard deve abbracciare i seguenti aspetti: definizioni, clima (gas serra), aspetti ambientali (compresa la biodiversità), aspetti sociali, aspetti economici nonché controllo e audit. Un gruppo di lavoro è incaricato di valutare criticamente l'inclusione di effetti indiretti⁸ e presentare un rapporto. In base a tale rapporto, il comitato di normalizzazione deciderà in merito all'inclusione di effetti indiretti nel futuro standard. Sono previsti criteri relativi all'aspetto della tracciabilità.

Partnership globale sulle bioenergie (Global Bioenergy Partnership, GBEP)

Fondata nel 2006 su iniziativa degli Stati del G8⁹, la GBEP è un forum per lo scambio di informazioni sulle bioenergie. Le attività della GBEP si basano su tre pilastri strategici: sicurezza energetica e alimentare, sviluppo sostenibile e cambiamenti climatici. La GBEP si è posta tra l'altro l'obiettivo di definire criteri di sostenibilità per le bioenergie e stabilire indicatori. I lavori sono coordinati dall'Organizzazione delle Nazioni Unite per l'alimentazione e l'agricoltura (FAO) e finanziati prevalentemente dall'Italia.

Attraverso un processo di ricerca di consenso, la GBEP sta elaborando uno standard comprendente basi di calcolo delle emissioni di gas serra nonché criteri e indicatori volti a promuovere una produzione bioenergetica sostenibile.

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)¹⁰ fissa una cornice 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.

⁸ Tra gli effetti indiretti figurano in particolare i seguenti aspetti: minaccia alla sicurezza alimentare, modifiche indirette dell'utilizzazione del suolo (p. es. dissodamento di foreste per ricavare terreno agricolo o pascoli supplementari) ed espulsione della popolazione locale.

⁹ Il Gruppo degli Otto (G8) raggruppa le maggiori nazioni industrializzate del mondo: Germania, Stati Uniti, Giappone, Regno Unito, Canada, Francia, Italia e Russia. Si autodefinisce un «forum di concertazione», che discute di questioni riguardanti l'economia mondiale alla ricerca di un consenso.

¹⁰ Direttiva 2009/28/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 aprile 2009 sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili.

Sono inoltre prescritti criteri per la sostenibilità dei biocarburanti e biocombustibili liquidi, che devono essere soddisfatti per il computo ai fini del raggiungimento dell'obiettivo. È vietata ad esempio la coltivazione su superfici con un valore elevato per la biodiversità (foresta primaria e altre superfici boschive, zone naturali protette, 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 ambientali¹¹ sulle superfici di produzione. Attualmente, i biocarburanti devono emettere il 35 per cento di gas 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.¹²

Il grado di attuazione della RED varia da uno Stato membro all'altro. La maggior parte dei Paesi sta ancora elaborando gli strumenti necessari. La Germania è il primo Paese europeo ad aver disciplinato l'attuazione della RED, con la *Biokraftstoff-Nachhaltigkeitsverordnung*¹³ (per i carburanti) e la *Biomassestrom-Nachhaltigkeitsverordnung*¹⁴ (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 parti della RED e sta elaborando uno standard corrispondente.¹⁵ Attualmente, i lavori del CEN si concen-

¹¹ 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)

¹² Cfr. art. 18 par. 1 e 3 della direttiva 2009/28/CE

¹³ Bundesgesetzblatt Teil I G 5702, Bonn 5.10.2009 Nr. 65; Verordnung über Anforderungen an eine nachhaltige Herstellung von Biokraftstoffen

¹⁴ Bundesgesetzblatt Teil I, Bonn 29.7.2009 Nr. 46; Verordnung über Anforderungen an eine nachhaltige Herstellung von flüssiger Biomasse zur Stromerzeugung

¹⁵ In particolare in relazione agli articoli 17 e 18 della direttiva 2009/28/CE

trano sulle definizioni, sul calcolo delle emissioni di CO₂, sulla gestione dei criteri di sostenibilità e sulla valutazione della conformità. Nella forma attuale, lo standard del CEN mira esclusivamente a fungere da strumento di attuazione della RED.

1.4 Impegno della Svizzera per la sostenibilità dei biocarburanti

1.4.1 Agevolazione fiscale per i biocarburanti prodotti in modo sostenibile

In Svizzera, dall'entrata in vigore della modifica della legge sull'imposizione degli oli minerali¹⁶ il 1° luglio 2008 i biocarburanti sono esentati 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.¹⁷

I biocarburanti devono produrre, dalla coltivazione fino al consumo, almeno il 40 per cento di emissioni di gas 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 della biodiversità. Nell'ambito della 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.¹⁸ 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. sezione 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 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

¹⁶ LIOM; RS **641.61**

¹⁷ 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**)

¹⁸ Art. 19b OIOM

nel settore dei trasporti non sono competitivi rispetto ai carburanti fossili (eccezione: olio di palma in impianti stazionari, cfr. sezione 2.3.2). Ciò spiega tra l'altro anche l'esigua quota di mercato, dell'ordine di qualche punto per mille, descritta nella sezione 1.2.2.

1.4.2 Sostegno e promozione delle iniziative internazionali a favore della sostenibilità

Da tempo la Svizzera si adopera per la creazione di standard internazionali (cfr. sezione 1.3.1). Sostiene ad esempio l'EPFL di Losanna, che coordina 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 standard dedicati alle bioenergie sostenibili, segnatamente in seno al Comitato europeo di normalizzazione e all'Organizzazione internazionale di normalizzazione (ISO).

Il 2 giugno 2010, con il postulato 10.3349 «Biocarburanti. Applicazione di criteri di sostenibilità a livello internazionale» della CAPTE-S 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, ai relativi standard e ai marchi internazionali riconosciuti. Il Consiglio federale riconosce l'estrema importanza che gli standard di sostenibilità internazionali assumono nell'ambito della produzione sostenibile di biocarburanti. Nella sua risposta del 26 maggio 2010 al postulato, rileva che la Confederazione si impegna già oggi a livello internazionale per lo sviluppo e l'applicazione di criteri di sostenibilità per i 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 I¹⁹, 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 su «imprese e 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

¹⁹ Patto internazionale del 16 dicembre 1966 relativo ai diritti economici, sociali e culturali; RS 0.103.1

agli obblighi statali di protezione e regolamentazione, John Ruggie elabora principi comportamentali e politici generali. Al momento tali principi sono ancora molto generici e non contengono criteri che si riferiscono espressamente ai temi essenziali per l'attuazione dell'iniziativa parlamentare.²⁰ 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 che rimandare al loro potenziale quale futuro standard generale di «buona Corporate Governance» in materia di diritti dell'uomo.

1.5 Impegni della Svizzera

1.5.1 Impegni commerciali internazionali

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 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 tenere fuori 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 Svizze-

²⁰ 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

ra 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 imporle 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 delle 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 conto per principio di questi aspetti. Il Consiglio federale introdurrà restrizioni della commercializzazione solo se i criteri più estesi per l'agevolazione fiscale non saranno più sufficienti per tenere fuori 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 questa la priorità numero uno della legge federale sugli ostacoli tecnici al commercio²¹. 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.

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 eccettuati 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

²¹ LOTC; RS **946.51**

progetto di legge si scosta dal testo dell'iniziativa parlamentare rinunciando per il momento a limitazioni della commercializzazione per i biocarburanti.

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 la commercializzazione – 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 unicamente 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 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 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, tuttavia almeno gli accordi di base dell'OIL.

- Non appena standard riconosciuti a livello internazionale garantiranno che la produzione dei carburanti e dei combustibili non va a scapito della produzione alimentare, il Consiglio federale potrà dichiararli 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 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 segni 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 la commercializzazione 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 della commercializzazione 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 chance 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 alla benzina fossile, oggi non vi è praticamente alcuna necessità di disciplinare questo mercato mediante restrizioni della commercializzazione.

Le restrizioni della commercializzazione rappresentano un intervento non indifferente sul mercato. Sono problematiche in relazione al rispetto degli impegni commerciali internazionali e devono essere ben motivate. Bisogna poter dimostrare segnatamente che per raggiungere l'obiettivo perseguito non può essere adottata nessuna misura meno limitante per il mercato (cfr. sezione 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 Sviz-

zera 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 situazione 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 (LIOM) e della legge sulla protezione dell'ambiente (LPAmb)

La nuova normativa contempla un'estensione dei criteri per le agevolazioni fiscali e obbliga il Consiglio federale a introdurre restrizioni della commercializzazione, 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 o agevolazioni fiscali 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 tenuto a emanare disposizioni concernenti la commercializzazione. 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 dovrà agire.

Il completamento dei criteri per le agevolazioni fiscali e l'abrogazione delle restituzioni dell'imposta o agevolazioni fiscali riguardano la LIOM. Questa legge non si presta tuttavia per disciplinare la commercializzazione, 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 serra sull'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 regolamentazione, 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 regolamentazione 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 che per l'autorità e ai fini della protezione della biodiversità offre un'efficacia analoga a quella della regolamentazione 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.

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 formula-

re un criterio relativo alla sicurezza alimentare. Non è facile stabilire quali influssi portino in che misura a un incremento della produzione di carburanti o di alimenti e quali siano le ripercussioni per la superficie terrestre e la sicurezza alimentare, dato che 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 regolamentazione 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 per 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 che in altri.

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 degli standard riconosciuti a livello internazionale.

Attualmente non ne esistono. Sono tuttavia in elaborazione standard che includono il tema della sicurezza alimentare. Lo standard 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 rappresentato dalla produzione per la sicurezza alimentare locale e presentare un rapporto. In caso di ripercussioni negative della produzione per la sicurezza alimentare locale è necessario elaborare delle misure per mitigarle. Lo standard RSB è attualmente sottoposto a dei test, motivo per cui per il momento non è disponibile alcuna esperienza concreta.

L'attuazione di una regolamentazione del genere nell'ambito dell'iniziativa parlamentare senza alcun rimando a standard riconosciuti a livello internazionale sarebbe difficilmente conciliabile con gli impegni commerciali svizzeri (cfr. sezione 1.5.1).

Non è quindi possibile tener conto integralmente dell'obiettivo dell'iniziativa parlamentare. Il fatto di fondarsi su standard internazionali per migliorare la sicurezza alimentare è tuttavia raccomandato sia dal rappresentante speciale delle Nazioni Unite su «imprese e diritti umani» John Ruggie che dal relatore speciale delle Nazioni Unite per il diritto all'alimentazione Olivier de Schutter²² (cfr. sezione 1.4.3).

In alternativa al rimando a standard 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 della 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

²² 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-Dokument A/HRC/9/23, 8 settembre 2008

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*).

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'appendice 1 della LIOM la tariffa d'imposta distingue tra merci utilizzate come carburante e merci destinate ad altri scopi. Dall'altro, ai sensi degli artt. 17 e 18 LIOM possono essere concesse agevolazioni fiscali secondo l'impiego. Gli articoli menzionati prevedono restituzioni dell'imposta o agevolazioni fiscali secondo l'impiego per imprese di trasporto concessionarie, 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 regolate nell'Ordinanza del Dipartimento federale delle finanze sulle agevolazioni fiscali e l'interesse di mora per l'imposta sugli oli minerali²³. Dato che anche i biocarburanti sottostanno alla legislazione sull'imposizione degli oli minerali, in determinati casi questi carburanti possono beneficiare di un'agevolazione fiscale o di una restituzione secondo l'impiego.

Come già spiegato al punto 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 costantemente. Affinché le esigenze minime ecologiche e sociali per un'agevolazione fiscale non vengano aggirate con restituzioni dell'imposta o agevolazioni fiscali secondo l'impiego, per i biocarburanti nel settore degli impianti stazionari non vanno più concesse restituzioni o agevolazioni fiscali. Ciò rende necessario un adeguamento della legislazione in vigore.

La soppressione delle restituzioni dell'imposta o delle agevolazioni fiscali secondo l'impiego per biocarburanti per l'utilizzo stazionario 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.

A livello legislativo, un'esclusione delle restituzioni dell'imposta o delle agevolazioni fiscali secondo l'impiego per biocarburanti per l'utilizzo 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.

²³ RS 641.612

2.3.3

Delega della regolamentazione delle omologazioni al Consiglio federale

Per i motivi citati al punto 2.2, il presente disegno di legge rinuncia a una regolamentazione diretta delle omologazioni, ma impone al Consiglio federale di definire criteri di omologazione e di 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. punto 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 sono tenuti a soddisfare determinati criteri di sostenibilità. I carburanti che soddisfano esigenze aggiuntive (p.es. qualità ecologica superiore alla media) possono inoltre beneficiare di un'agevolazione fiscale.

3

Spiegazioni sulle 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 della LIOM del 23 marzo 2007 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 bioidrogeno, ricavabile dall'acqua utilizzando l'energia solare. La nuova definizione permette di tenere in considerazione lo sviluppo di nuovi carburanti.

In relazione con 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.

Art. 12b

Agevolazione fiscale per biocarburanti

Capoverso 1

Per ottenere un'agevolazione fiscale, i biocarburanti devono soddisfare i criteri del capoverso 1. Tali criteri devono essere soddisfatte 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 regolamentazione 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 direttiva europea RED²⁴.

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

Questo criterio scaturisce dalla OIOM in vigore. La regolamentazione vigente autorizza un carico inquinante supplementare per l'ambiente del 25 per cento da biocarburanti rispetto 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 direttiva UE. Analogamente ai termini del diritto europeo²⁵, 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 a livello di ordinanza e, analogamente alla regolamentazione in vigore, occorre fissare una data per il cambiamento di destinazione. Tale data regola 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.

²⁴ La 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.

²⁵ Cfr. direttiva 2009/28/CE

Lettera d: acquisto legale delle superfici di coltivazione

Questo criterio regola 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.

Capoverso 2

Il Consiglio federale designa i biocarburanti a livello di ordinanza. I biocarburanti sono già riportati nell'articolo 19a, capoverso 2 OIOM. Il Consiglio federale è ora espressamente incaricato di regolare i singoli criteri a livello di ordinanza conformemente al capoverso 1.

Capoverso 3

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. 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, il che corrisponde all'attuale contenuto della regolamentazione.

La definizione dei termini «rifiuti» e «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.

Capoverso 4

Come spiegato al punto 2.3.1, l'adozione di un criterio concernente la sicurezza alimentare comporta diverse difficoltà. Il capoverso 4 si limita alla delega delle competenze al Consiglio federale. Al momento, varie iniziative cercano di elaborare standard che considerino la sicurezza alimentare. Se tali standard dovessero rivelarsi utili e affermarsi a livello internazionale, con la presente regolamentazione il Consiglio federale ha la possibilità, sulla base di questi standard, di formulare un criterio che garantisca la sicurezza alimentare e di aggiungerlo come condizione supplementare per l'ottenimento dell'agevolazione fiscale.

Una minoranza ha chiesto di stralciare il capoverso. 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 nessuna decisione riguardo alla natura di un'eventuale norma. Se del caso, le modifiche legislative necessarie potrebbero essere apportate rapidamente in piena conoscenza di causa.

Capoverso 5

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 dell'OMC della non discriminazione. Il presente disegno rinuncia al secondo criterio in quanto il contributo di singoli biocarburanti alle finalità citate può divergere notevolmente e presupporrebbe la necessità di un'agevolazione fiscale differenziata.

Art. 12b^{bis}

Una minoranza chiede di tassare anche la fabbricazione di biocarburanti e biocombustibili che non adempiono le condizioni di cui all'articolo 12b capoversi 1 e 3. Questi prodotti devono rimanere tassati anche se sono destinati all'esportazione. L'applicazione della LIOM qui proposta va oltre il sistema attuale d'imposizione. In effetti, la legge prevede che la merce sia tassata solo se è immessa sul mercato all'interno del Paese.

Art. 12c Prova e tracciabilità

Capoverso 1

Se la tracciabilità non è garantita, le esigenze ai sensi dell'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.

Capoverso 2

La presente regolamentazione 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, chiare e verificabili, e accompagnate dalla documentazione del caso (p.es. cartine di superfici coltivate, certificati sul rispetto degli standard 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, chiare 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.

Capoverso 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 ai sensi dell'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 ai sensi dell'articolo 12*e* LIOM.

Capoverso 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 standard internazionali o se un'autodichiarazione viene considerata sufficiente e adeguata. Sono in particolare ritenuti standard internazionali quelli dell'ISO, dell'ONU o di altri organi internazionali. Il riconoscimento di standard internazionali deve essere regolamentato 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 discussi standard di sostenibilità per il rispetto e la verifica di aspetti ecologici e sociali per agenti energetici rinnovabili. Lo scopo è quello di precisare e di armonizzare queste norme. A tempo debito, le autorità federali valuteranno il riconoscimento degli standard armonizzati in merito alla prova e alla tracciabilità.

Art. 12d Procedura

La domanda di agevolazione fiscale viene controllata dall'AFD, che coinvolge l'UFAM e la SECO e decide in base alla loro valutazione.

I singoli dettagli della procedura di verifica sono regolamentati a livello di ordinanza.

Art. 12e Neutralità dei proventi

Questo articolo non ha subito modifiche materiali. È stato rielaborato a livello redazionale e spostato nella sequenza degli articoli.

Art. 18 cpv. 3bis

Con questa disposizione, non possono più essere concesse restituzioni dell'imposta o agevolazioni fiscali 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 o agevolazioni fiscali.

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, di restituzioni dell'imposta o di agevolazioni fiscali. Una restituzione dell'imposta viene concessa solo se i carburanti utilizzati erano gravati dall'imposta.

La soppressione della restituzione dell'imposta o delle agevolazioni fiscali 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 ai sensi dell'articolo 35d LPAmb, devono essere note le quantità di biocarburanti messi in commercio senza agevolazione fiscale.

Le miscele minori che si trovano nella pratica con i carburanti – per esempio nelle condutture o nelle rubinetterie – vengono tollerate ai sensi del capoverso 3. 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 LIOm.

Rispetto alla definizione della Legge sull'imposizione degli oli minerali vengono aggiunte alcune precisazioni. Innanzitutto, 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 regolamentazione delle omologazioni. Si sottolinea inoltre che anche le miscele sono interessate dalla definizione. 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.

Oggi, tutti i biocarburanti secondo la Legge sull'imposizione degli oli minerali (art. 2, cpv. 3, lett. d LIOm) e tutti i biocombustibili liquidi e gassosi, a eccezione dell'etanolo destinato alla distillazione, potrebbero sottostare all'obbligo di omologazione.

L'inclusione del bioetanolo destinato alla distillazione non è prevista per le riflessioni seguenti: l'etanolo destinato alla distillazione rientra nel campo della Legge sulle bevande distillate.²⁶ L'importazione di bevande distillate con un contenuto alcolico dell'80 per cento o superiore è competenza esclusiva della Confederazione. L'etanolo – con l'eccezione del bioetanolo (utilizzato come carburante) – viene importato soltanto da Alcosuisse, il Centro di profitto della RFA. 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 restrizione tra le qualità rende impossibile in pratica l'applicazione di un'omologazione per il solo etanolo destinato alla distillazione. Al momento, non si rileva una necessità di intervento per quanto riguarda l'etanolo destinato alla distillazione, visto che le vendite rappresentano soltanto il 5 per cento di tutte le vendite di etanolo in Svizzera²⁷, e la tendenza non sembra al rialzo.

Art. 35d

Capoverso 1

Il capoverso 1 fissa a partire da quando il Consiglio federale deve introdurre un obbligo di omologazione per biocarburanti e biocombustibili. A tale scopo, si fa riferimento alla quantità di biocarburanti e biocombustibili in commercio che non soddisfa i criteri ai sensi dell'articolo 12b, capoverso 1 ed eventualmente 4 LIOM. I criteri della LIOM concernono anche i biocombustibili.

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 che devono sottostare all'obbligo di omologazione. L'obbligo può interessare tutti i biocarburanti e i biocombustibili o anche solo singoli generi 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 vigilanza del mercato per i biocarburanti si fonda sui dati dell'AFD concernenti l'imposizione degli oli minerali. Fanno stato le quantità di biocarburanti messe in commercio senza agevolazioni fiscali. 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

²⁶ Legge sull'alcool; RS 680

²⁷ Su un totale di 37 milioni di chili di etanolo, in Svizzera ne vengono utilizzati 2 milioni come combustibile.

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 vigilanza del mercato dei biocombustibili incombe all'UFAM, ai sensi dell'articolo 46, capoverso 1 LPAmb.

Una minoranza chiede una formulazione potestativa nel capoverso 1. Ciò garantirebbe al Consiglio federale un margine d'apprezzamento più ampio nella decisione sull'introduzione di un obbligo di omologazione, per esempio in relazione con gli obblighi commerciali internazionali della Svizzera (cfr. punto 1.5.1).

Capoverso 2

Il capoverso 2 conferisce al Consiglio federale la competenza di emanare le disposizioni 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 4 LIOM), i quali possono essere adeguati ai sensi di un sistema a due livelli (cfr. punto 2.2), rendendoli ossia, entro i limiti consentiti dalla legge, meno severi rispetto all'agevolazione fiscale, oppure ignorarne alcuni per l'omologazione. Il Consiglio federale regola infine anche la procedura di omologazione. Per la bisogna, si attiene alle disposizioni in materia della LIOM, in modo che le procedure dell'agevolazione fiscale e dell'omologazione coincidano. Le disposizioni sulla prova e la tracciabilità ai sensi dell'art. 12c LIOM valgono anche per l'omologazione.

Art. 41 cpv. 1

L'esecuzione della LPAmb incombe innanzitutto ai Cantoni (art. 36 LPAmb), ma per determinati settori compete alla Confederazione. Le competenze della Confederazione sono regolate 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, cpv. 2-5

La nuova disposizione penale per l'applicazione dell'obbligo di omologazione viene inserita nell'articolo 61a sulle infrazioni alle prescrizioni sulle tasse d'incentivazione in quanto il perseguimento di queste due infrazioni – al contrario di quelle degli articoli 60 e 61 – incombe alla Confederazione.

Nel nuovo capoverso 2 viene definita la pena per infrazioni nell'omologazione di biocarburanti e biocombustibili. Trattandosi di una messa sul mercato e dato che di regola le infrazioni sono commesse da organi di aziende, occorre fissare pene pecuniarie elevate. L'importo di 500'000 franchi si trova anche nella Legge federale sulle banche e le casse di risparmio dell'8 novembre 1934²⁸.

²⁸ Legge sulle banche, LBCR; RS 952.0

I capoversi 3-5 vengono adeguati dal profilo redazionale e fanno riferimento all'attuale capoverso 1 e al nuovo capoverso 2. La regola della concorrenza del capoverso 5 non si deve limitare alle tasse d'incentivazione, ma deve essere applicabile anche per le infrazioni secondo la Legge federale del 22 marzo 1974 sul diritto penale amministrativo²⁹. Chi ottiene un'omologazione presentando un documento falso, viene punito anche ai sensi dell'articolo 15 DPA per falsità in documenti.

Art. 62 cpv. 2

L'attuale articolo 62, capoverso 2 viene adeguato in modo che il rimando alla DPA come diritto applicabile sia valido anche per la nuova disposizione penale sull'obbligo di omologazione.

Una minoranza chiede di stralciare tutta la cifra II. Essa è dell'opinione che l'estensione dei criteri per l'agevolazione fiscale fissati nel diritto vigente basti a impedire effetti indesiderati nella produzione di biocarburanti. Un obbligo di omologazione come quello previsto dalla modifica della LPAmb rappresenterebbe un intervento eccessivo sul mercato. In considerazione delle modeste quantità di biocarburante commerciate in Svizzera, un intervento non sarebbe necessario.

3.3 Spiegazioni della cifra III

Capoverso 3

La modifica della LIOM del 23 marzo 2007 stabilisce che gli articoli 12a, 12b, 12c e 20a, come pure l'appendice 1a hanno una validità di dodici anni dall'entrata in vigore. La presente modifica di legge riprende questa scadenza temporale per le nuove disposizioni della LIOM e della LPAmb. Tutte le modifiche valgono dunque fino al 30 giugno 2020.

4 Conseguenze

4.1 Attuabilità e spese di esecuzione

I criteri sono attuabili se si riferiscono a prodotti e sono tracciabili. La tracciabilità è a sua volta data se il rispetto dei criteri è dimostrabile e controllabile. Nella fattispecie, queste condizioni sono soddisfatte, e sono quindi rispettate le premesse per l'esecuzione da parte delle autorità e delle aziende.

Le domande di agevolazione fiscale sono esaminate dall'AFD, che nella valutazione dei criteri ecologici coinvolge l'UFAM e per quelli sociali la SECO. 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

²⁹ DPA; RS 313.0

quelle per carburanti prodotti con altre materie prime. Le spese di esecuzione per i tre uffici federali non si limitano però all'esame di singole domande. Un onere personale importante è generato dalla consulenza a potenziali richiedenti, per il perfezionamento delle basi specialistiche per il bilancio ecologico, per il trattamento delle domande provenienti dalla politica, dall'economia e dall'opinione pubblica, per la redazione di rapporti e di statistiche, per l'osservazione dello sviluppo del mercato e per la cooperazione internazionale, per esempio nello sviluppo di standard.

4.2 Conseguenze finanziarie e per il personale

Conseguenze finanziarie

Il progetto non ha particolari conseguenze finanziarie. Le agevolazioni fiscali continueranno a non incidere sui proventi. Anche la soppressione delle restituzioni dell'imposta o delle agevolazioni fiscali secondo l'impiego 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 specialistiche per le materie prime e i carburanti attuali e nuovi, ed esaminano il bilancio ecologico. Per l'applicazione secondo il 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. spiegazioni sull'articolo 12c, capoverso 3 LIOM) sono finanziati dalla Confederazione con i proventi dell'imposizione più elevata della benzina ai sensi dell'articolo 12e LIOM.

Conseguenze per il personale

Per la stima delle spese di esecuzione supplementari per i tre uffici federali si distinguono 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 rientrano i lavori supplementari seguenti:

- gli strumenti di esecuzione (ordinanza, modulo di domanda ecc.) devono essere adeguati e l'esame della domanda risulta più impegnativo in seguito all'integrazione di altri criteri e di controlli specifici. L'onere aumenta per tutti i tre uffici federali;
- la formulazione potestativa per il criterio della sicurezza alimentare presuppone che gli sviluppi negli standard internazionali vengano seguiti da vicino, che gli standard siano valutati 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 tre uffici federali;
- la possibile introduzione dell'omologazione esige la vigilanza del mercato interno dei biocarburanti e dei biocombustibili. La vigilanza quantitativa dei biocarburanti è garantita dall'AFD. Dato che i biocombustibili non sottostan-

no alla legislazione sull'imposizione degli oli minerali, la vigilanza viene ora organizzata e assunta dall'UFAM ai sensi dell'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 tre uffici federali;

- secondo l'esperienza, con l'adeguamento delle basi giuridiche l'onere generale per la consulenza di potenziali richiedenti, il perfezionamento delle basi specialistiche per il bilancio ecologico e il trattamento delle domande provenienti dalla politica, dall'economia e dall'opinione pubblica aumenterà sensibilmente per i tre uffici federali.

Nella fase 1 (esecuzione delle nuove esigenze minime per le agevolazioni fiscali nella LIOM e adeguamento della LPAmb), l'attuazione dell'iniziativa parlamentare esige 1,5 nuovi posti presso l'AFD, un nuovo posto presso l'UFAM e un nuovo posto presso la SECO. In totale, 3,5 posti.

Nella fase 2 rientrano i lavori supplementari seguenti:

- gli strumenti di esecuzione (ordinanza, modulo di domanda ecc.) devono essere adeguati e l'esame della domanda 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 tre 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 tre uffici federali.

Nella fase 2, quindi al momento dell'introduzione dell'obbligo di homologazione, le spese di esecuzione aumenterebbero per tutti i tre uffici federali, in particolare per l'AFD. L'AFD 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 homologazione. Secondo le prime stime, servirebbero 4-6,5 nuovi posti presso l'AFD, un posto presso l'UFAM e un posto presso la SECO.

4.3 Conseguenze per l'economia nazionale

Le esigenze relativamente elevate per l'agevolazione fiscale sono sfociate in un mercato svizzero dei biocarburanti molto piccolo (cfr. punto 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 restrizione diretta dell'omologazione sarebbe prematura e sproporzionata (cfr. punto 2.2). L'impegno del Consiglio federale di introdurre restrizioni dell'omologazione se le condizioni del mercato dovessero cambiare garantisce che i biocarburanti e i bio-

combustibili in commercio in Svizzera soddisfano elevate esigenze ecologiche e sociali.

Con il progetto si possono raggiungere importanti obiettivi dell'iniziativa parlamentare anche senza restrizioni dirette 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 nella produzione di alimentari, perché non esistono ancora i necessari standard internazionali. Le esigenze si riferiscono inoltre direttamente alla produzione, poiché altrimenti non sarebbero applicabili (cfr. capitolo 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 carburanti e combustibili fossili e 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 standard riconosciuti a livello internazionale che soddisfino i criteri del presente progetto. Standard 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. Per i gestori degli impianti pilota e dimostrativi esistenti che beneficiano ancora di un periodo transitorio fino al 31 dicembre 2011 prima di essere assoggettati alle esigenze ecologiche e sociali in vigore per la concessione di un'agevolazione fiscale, i criteri supplementari non hanno grandi conseguenze. 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 o delle agevolazioni fiscali secondo l'impiego per i biocarburanti utilizzati in impianti stazionari interessa pochi esercenti di centrali termoelettriche a blocco e di impianti di cogenerazione, che in questi ultimi 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 commercio 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 la restrizione dell'omologazione, la messa in commercio ne risulterebbe ostacolata.

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. punto 1.3.2). L'adozione di sistemi di incentivazione è affidata agli Stati membri. Sono inoltre previsti criteri per la sostenibilità di biocarburanti e biocombustibili liquidi, 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'ammissione sul mercato.

I criteri di sostenibilità per biocarburanti e biocombustibili liquidi formulati nel quadro della direttiva per la promozione delle energie rinnovabili (RED) non si basano sulle disposizioni per la protezione dell'ambiente dell'articolo 175 del trattato che istituisce la Comunità europea (TCE)³⁰ (risp. l'art. 192 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea TFUE³¹), bensì sulle regole per l'adeguamento della legislazione nel mercato interno dell'articolo 95 TCE (ora art. 114 TFUE). A tale proposito, la considerazione 94 della direttiva 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 direttiva RED prevede nell'articolo 21, capoverso 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.

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 (ALS)³², in particolare l'art. 18).

L'UE non vede possibilità per una restrizione diretta della messa in commercio di determinati biocarburanti e biocombustibili (art. 35d LPAmb). Questo aspetto viene analizzato di seguito alla luce degli accordi in vigore tra la Svizzera e l'UE (Accordo di libero scambio) e delle negoziazioni in corso (REACH e mercato dell'elettricità).

³⁰ GU n. C 325 del 24 dicembre 2002

³¹ GU n. C 83 del 30 marzo 2010

³² Accordo del 22 luglio 1972 tra la Confederazione Svizzera e la Comunità economica europea; RS **0.632.401**

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 delle negoziazioni 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 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 – con riserva della consultazione dei cantoni e delle Commissioni di politica estera – ha assegnato un mandato negoziale in tal senso. La direttiva REACH dell'UE regola 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 delle negoziazioni REACH con l'Unione europea.

La Svizzera è inoltre impegnata in negoziazioni con l'UE nel settore dell'elettricità. In futuro, queste trattative potrebbero estendersi alla direttiva per la promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili (direttiva RED), che non prevede criteri per la messa in commercio. Se il Consiglio federale decide di introdurre restrizioni per la messa in commercio di determinati biocarburanti e biocombustibili, la questione della compatibilità con la direttiva RED andrà regolata nelle future negoziazioni.

6 Basi legali

6.1 Costituzionalità

La modifica della LIOM si basa sugli articoli 86 e 131 della Costituzione federale³³, che attribuiscono alla Confederazione la competenza per la riscossione di un'imposta 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.

³³ Cost.; RS 101

L'obbligo di omologazione che il Consiglio federale deve introdurre in caso di necessità limita la libertà economica ai sensi dell'articolo 27 Cost. Questa restrizione è autorizzata conformemente alle condizioni dell'articolo 36 Cost. Con il nuovo articolo 35d 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 viene 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 Modifiche della Legge sull'imposizione degli oli minerali

Art. 12b cpv. 4

Come spiegato al punto 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.

Art. 12b cpv. 5

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

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 Modifiche 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 sarebbe tenuto a 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 degli atti

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

Indice

1 Situazione iniziale	3
1.1 Genesi dell'iniziativa parlamentare, lavori della commissione e della sottocommissione	3
1.2 Situazione del mercato	4
1.2.1 Domanda e offerta su scala globale	4
1.2.2 Domanda e offerta in Svizzera	5
1.3 Promozione della sostenibilità dei biocarburanti	6
1.3.1 Iniziative internazionali	6
1.3.2 Iniziative europee	8
1.4 Impegno della Svizzera per la sostenibilità dei biocarburanti	10
1.4.1 Agevolazione fiscale per i biocarburanti prodotti in modo sostenibile	10
1.4.2 Sostegno e promozione delle iniziative internazionali a favore della sostenibilità	11
1.4.3 Sforzi di attuazione del Patto ONU I	11
1.5 Impegni della Svizzera	12
1.5.1 Impegni commerciali internazionali	12
1.5.2 Eliminazione degli ostacoli tecnici al commercio	13
2 Punti essenziali del progetto	14
2.1 Scopi dell'iniziativa parlamentare	14
2.2 Rinuncia a un'omologazione diretta	14
2.3 Modifiche della legge sull'imposizione degli oli minerali (LIOM) e della legge sulla protezione dell'ambiente (LPAmb)	16
2.3.1 Estensione dei criteri per l'agevolazione fiscale	17
2.3.2 Biocarburanti in impianti stazionari	19
2.3.3 Delega della regolamentazione delle omologazioni al Consiglio federale	20
3 Spiegazioni sulle modifiche della legge sull'imposizione degli oli minerali e della legge sulla protezione dell'ambiente	20
3.1 Modifiche della legge sull'imposizione degli oli minerali	20
3.2 Modifiche della Legge sulla protezione dell'ambiente	25
3.3 Spiegazioni della cifra III	28
4 Conseguenze	28
4.1 Attuabilità e spese di esecuzione	28
4.2 Conseguenze finanziarie e per il personale	29
4.3 Conseguenze per l'economia nazionale	30
5 Rapporto con il diritto europeo	32
5.1 Confronto delle modifiche di legge con il diritto europeo	32

5.2 Compatibilità con gli accordi tra la Svizzera e l'UE e conseguenze per le negoziazioni e i colloqui in corso	32
6 Basi legali	33
6.1 Costituzionalità	33
6.2 Delega di competenze legislative	34
6.2.1 Modifiche della Legge sull'imposizione degli oli minerali	34
6.2.2 Modifiche della Legge sulla protezione dell'ambiente	35
6.3 Forma degli atti	35