ad 09.499

**Iniziativa parlamentare
Agrocarburanti. Tenere conto degli effetti indiretti**

Rapporto della Commissione dell'ambiente, della pianificazione del territorio e dell'energia del Consiglio nazionale dell'8 aprile 2013

Parere del Consiglio federale

del 29 maggio 2013

Onorevoli presidente e consiglieri,

conformemente all'articolo 112 capoverso 3 della legge sul Parlamento, vi presentiamo il nostro parere in merito al rapporto della Commissione dell'ambiente, della pianificazione del territorio e dell'energia del Consiglio nazionale dell'8 aprile 2013 concernente l'iniziativa parlamentare «Agrocarburanti. Tenere conto degli effetti indiretti».

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

29 maggio 2013

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Ueli Maurer
La cancelliera della Confederazione, Corina Casanova

Parere

1 Situazione iniziale

Il 19 ottobre 2009 la Commissione dell'ambiente, della pianificazione del territorio e dell'energia del Consiglio nazionale (CAPTE-N) ha deciso di elaborare l'iniziativa 09.499, il cui scopo è di adeguare le disposizioni giuridiche in modo tale da tenere conto degli effetti indiretti – in particolare la sicurezza alimentare, la selvicoltura sostenibile e i diritti territoriali in relazione alla produzione di biocarburanti – nell'ambito della valutazione dei biocarburanti. È inoltre prevista l'emanazione di disposizioni concernenti la loro omologazione.

Il 2 febbraio 2010 la CAPTE-N ha incaricato una sottocommissione di elaborare un progetto preliminare di legge che concretizzasse l'iniziativa parlamentare. Il 26 ottobre 2010 la sottocommissione ha adottato il progetto preliminare da sottoporre alla Commissione plenaria. Quest'ultima ha approvato tale progetto il 9 novembre 2010 e l'ha sottoposto a una procedura di consultazione. Una netta maggioranza dei partecipanti alla consultazione (pari al 71 %) ha approvato le proposte volte ad estendere i criteri per l'agevolazione fiscale e, se del caso, a introdurre disposizioni in materia di omologazione. Il 9 maggio 2011 la Commissione ha preso atto dei risultati della procedura di consultazione e deciso di sospendere l'esame del progetto. Prima di riprendere i lavori in questo ambito voleva aspettare la risposta del Consiglio federale al postulato Bourgeois dell'11 giugno 2009 (09.3611 «Ridurre le emissioni di CO₂ includendo i biocarburanti tra i carburanti»), nel frattempo depositato e trasmesso al Consiglio federale. Durante le riunioni dell'8 gennaio e dell'8 aprile 2013 la Commissione ha rielaborato il progetto, dopo aver preso atto del rapporto in adempimento del postulato, e deciso di proporre alla propria Camera di accogliere il progetto.

Al contempo al Consiglio federale è stata offerta la possibilità di pronunciarsi sul progetto della CAPTE-N.

2 Parere del Consiglio federale

2.1 Valutazione generale

I sussidi – come l'agevolazione fiscale dell'imposta sugli oli minerali – sono da considerare critici per vari motivi. In particolare, i sussidi non sono trasparenti quanto ai costi che provocano, sfuggono al processo budgetario, sono contrari a un'imposizione uniforme ed equa, aumentano la complessità del sistema fiscale e di conseguenza le spese di esecuzione e, infine, comportano inefficienze economiche. Per questo motivo l'articolo 7 lettera g della legge federale del 5 ottobre 1990¹ sui sussidi (LSu) stabilisce che, di regola, si deve prescindere da aiuti finanziari sotto forma di agevolazioni fiscali. Vista la valutazione ambivalente dei biocarburanti è inoltre presumibile che l'esenzione fiscale dei biocarburanti comporti falsi incentivi ecologici: si tratta pertanto di una forma d'incentivazione complessivamente critica.

¹ RS 616.1

Il Consiglio federale condivide però i dubbi sollevati dalla produzione di biocarburanti. Nel suo rapporto dell'agosto 2012² in adempimento del postulato Bourgeois 09.3611 ha espresso le proprie riserve di ordine energetico, climatico, ambientale e sociale riguardo a un'intensificazione della promozione dei biocarburanti. Sulla scorta di queste riserve – e delle considerazioni di politica fiscale descritte sopra – il Consiglio federale sostiene gli sforzi volti a inasprire le condizioni d'incentivazione dei biocarburanti. Il progetto in esame tiene conto dei dubbi menzionati e propone una possibile soluzione ai problemi identificati dall'iniziativa parlamentare 09.499. In linea di massima, quindi, il Consiglio federale approva il progetto.

Il Consiglio federale condivide il fatto che:

- i requisiti per l'agevolazione fiscale siano ora disciplinati chiaramente a livello di legge;
- i requisiti per l'agevolazione fiscale siano completati da criteri in materia di diritti territoriali e sicurezza alimentare, che nel diritto vigente non sono presi in considerazione;
- gli sia offerto un margine di manovra in caso di peggioramento delle condizioni di mercato in relazione all'impatto ambientale e sociale dei biocarburanti.

Il Consiglio federale fa notare che con l'inasprimento dei requisiti per l'agevolazione fiscale dei biocarburanti la Svizzera adotta una posizione più restrittiva dei suoi partner commerciali internazionali, segnatamente l'Unione europea (UE) (cfr. direttiva 2009/28/CE³). Al contempo sottolinea che anche l'UE è diventata più critica nei confronti della promozione dei biocarburanti e sta discutendo un inasprimento della normativa.

Quanto al regime di omologazione, il Consiglio federale condivide la formulazione potestativa scelta, essendo compatibile con gli impegni commerciali internazionali della Svizzera. Il Consiglio federale si avvarrà con moderazione della possibilità di introdurre restrizioni dell'omologazione, poiché ciò comporta una serie di svantaggi. Gli impegni internazionali della Svizzera ne risentirebbero, sarebbero generati costi per la piazza economica svizzera e aumenterebbe l'onere amministrativo. Si tratterebbe inoltre di una scelta isolata della Svizzera in materia di biocarburanti e biocombustibili.

Il Consiglio federale non è invece d'accordo di favorire i prodotti agricoli indigeni (cfr. art. 12b cpv. 2 lett. b del progetto di revisione parziale della legge federale del 21 giugno 1996⁴ sull'imposizione degli oli minerali [P-LIOm]), poiché ritiene che ciò sia contrario al diritto commerciale internazionale. Inoltre la disposizione non è coerente con le rimanenti disposizioni, dal momento che ammette un'agevolazione fiscale per biocarburanti di cui è noto che non rispettano i requisiti. Ciò equivale a un allentamento del regime vigente.

² www.ufam.admin.ch > Documentazione > Comunicati stampa

³ Direttiva 2009/28/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 aprile 2009, sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili, recante modifica e successiva abrogazione delle direttive 2001/77/CE e 2003/30/CE. GU L 140 del 5.6.2009, pag. 16.

⁴ RS 641.61

2.2

Valutazione delle modifiche concernenti l'agevolazione fiscale

Rispetto al regime vigente, il progetto comporta in particolare due modifiche:

- introduce il requisito supplementare secondo cui le materie prime devono essere state coltivate su superfici acquistate legalmente;
- dà al Consiglio federale la possibilità di introdurre anche il requisito secondo cui la produzione dei biocarburanti non deve andare a scapito della sicurezza alimentare.

La produzione di biocarburanti è stata identificata tra i principali motivi di acquisto illegale di terreni. Il Consiglio federale si oppone a che gruppi di popolazione siano privati delle loro basi vitali a causa delle espropriazioni.

L'Organizzazione delle Nazioni Unite per l'alimentazione e l'agricoltura (FAO) definisce il concetto di «sicurezza alimentare» in base alle seguenti dimensioni: disponibilità, accessibilità e uso adeguato degli alimenti nonché stabilità a lungo termine di queste dimensioni. Il Consiglio federale ritiene che sia giusto tener conto del criterio della sicurezza alimentare tra i requisiti per un'agevolazione fiscale, ma è consapevole che si tratta di un problema complesso. Il Consiglio federale si baserà su standard internazionali, come raccomandano il rappresentante speciale delle Nazioni Unite John Ruggie e il relatore speciale delle Nazioni Unite Olivier de Schutter, e continuerà a seguire l'evoluzione di tali standard.

Il Consiglio federale approva anche il coinvolgimento dell'Ufficio federale dell'agricoltura (UFAG) nella procedura per la concessione dell'agevolazione fiscale. Se il Consiglio federale deciderà di introdurre il requisito relativo alla sicurezza alimentare, l'UFAG si occuperà di verificare tale requisito. Non è invece previsto un coinvolgimento dell'UFAG nella verifica degli altri criteri, dal momento che questo lavoro è già assicurato dalla Segreteria di Stato dell'economia (SECO) e dall'Ufficio federale dell'ambiente (UFAM). Un ulteriore esame da parte dell'UFAG aumenterebbe inutilmente l'onere dell'esecuzione.

Il Consiglio federale respinge per contro la disposizione di cui all'articolo 12*b* capoverso 2 lettera b P-LIOm. Il rapporto della CAPTE-N evidenzia la compatibilità del progetto con il diritto commerciale internazionale (impegni della Svizzera in seno all'Organizzazione mondiale del commercio (OMC) nonché nei confronti dell'UE e di altri partner di libero scambio) sottolineando il principio della non discriminazione, che tra l'altro esclude la possibilità di favorire i produttori indigeni rispetto a quelli stranieri. La formulazione di cui all'articolo 12*b* capoverso 2 lettera b è contraria a questo principio: essa prevede infatti espressamente che i requisiti di cui al capoverso 1 lettere a–d sono considerati soddisfatti solo per i prodotti agricoli indigeni. Al contempo sono esclusi i produttori stranieri. La discriminazione dei produttori stranieri di cui alla lettera b rappresenta quindi una palese violazione del diritto commerciale internazionale. Inoltre la disposizione non è coerente con le rimanenti disposizioni, dal momento che consente un'agevolazione fiscale per biocarburanti di cui è noto che non rispettano i requisiti.

Il Consiglio federale propone pertanto di stralciare l'articolo 12*b* capoverso 2 lettera b P-LIOm. Si associa alla minoranza della Commissione III (Nordmann, Bäumle, Chopard-Acklin, Jans, Semadeni) e propone di seguirla.

Il Consiglio federale accetta la competenza di introdurre disposizioni relative all'omologazione in caso di aumento considerevole sul mercato svizzero di biocarburanti e biocombustibili che non adempiono i requisiti per l'agevolazione fiscale. Condivide l'opinione della Commissione secondo cui oggi non vi è alcuna necessità di disciplinare il mercato dei biocarburanti mediante restrizioni dell'omologazione, dal momento che attualmente senza agevolazioni fiscali i biocarburanti non hanno praticamente alcuna possibilità di ritagliarsi fette di mercato nel settore dei trasporti, i biocarburanti disponibili in Svizzera sono prodotti prevalentemente a partire da rifiuti o residui di produzione e la loro quota di mercato è piccola rispetto alla benzina fossile.

Secondo il Consiglio federale, la formulazione potestativa scelta all'articolo 35d del progetto di revisione parziale della legge federale del 7 ottobre 1983⁵ sulla protezione dell'ambiente (P-LPAMB) è preferibile alla proposta di minoranza (Nordmann, Chopard-Acklin, Girod, Jans, Semadeni, Thorens Goumaz). Una formulazione potestativa offre più flessibilità e crea meno problemi con il diritto commerciale, in particolare nei confronti dell'UE e di altri partner di libero scambio.

Come emerge dal rapporto della CAPTE-N (cfr. 1.5.1) devono essere rispettati gli impegni di diritto commerciale della Svizzera nell'ambito dell'OMC nonché nei confronti dell'UE e di altri partner di libero scambio. Siccome il rispetto di tali impegni potrà essere valutato solo in base alla formulazione concreta della misura, un obbligo vincolante per il Consiglio federale sarebbe problematico. Il diritto commerciale internazionale consente l'introduzione di nuove restrizioni quantitative all'importazione o misure di effetto equivalente solo a determinate condizioni. Un obbligo vincolante per il Consiglio federale di introdurre disposizioni concernenti l'omologazione dei biocarburanti e dei biocombustibili potrebbe essere visto come una misura di effetto equivalente e dovrebbe quindi essere giustificato nell'ambito di un regime derogatorio. Se la Svizzera giustificasse l'emanazione di disposizioni relative all'omologazione con motivi di protezione della vita dell'uomo e degli animali bisognerebbe dimostrare che la misura è proporzionata – ossia appropriata e necessaria – e che provvedimenti che ostacolano meno il mercato non si sono rivelati efficaci. Dimostrare ciò non è facile. Imponendo al Consiglio federale l'obbligo di introdurre una restrizione all'omologazione, questa misura potrebbe essere considerata di effetto equivalente a una restrizione all'importazione già al momento dell'entrata in vigore delle presenti disposizioni di legge e potrebbe quindi essere impugnata dai partner commerciali.

Devono essere rispettate in particolare le disposizioni dell'Accordo sugli ostacoli tecnici agli scambi dell'OMC del 15 aprile 1994⁶ (Accordo sugli OTS). Le prescrizioni tecniche che rientrano nel campo d'applicazione dell'Accordo sugli OTS non devono avere effetti discriminatori (art. 2.1) né ostacolare il commercio oltre il necessario per conseguire un obiettivo legittimo (art. 2.2). L'approccio extraterritoriale delle misure nazionali deve essere ben giustificato nel diritto commerciale internazionale. Le disposizioni con effetti extraterritoriali possono soddisfare i requisiti dell'Accordo sugli OTS se sono armonizzate sul piano internazionale, ad esempio se si basano su una convenzione o una norma internazionale. Ciò comporta-

⁵ RS 814.01

⁶ RS 0.632.20, Allegato 1A.6

rebbe a sua volta la presunta compatibilità secondo l'articolo 2.4 dell'Accordo sugli OTS. Un'altra possibilità consiste nel disciplinare la legalità della coltivazione, dell'estrazione o della fabbricazione di prodotti secondo il diritto del Paese di origine.

In relazione alle disposizioni nazionali in materia di diritto commerciale occorre tener conto della legge federale del 6 ottobre 1995⁷ sugli ostacoli tecnici al commercio (LOTC). Secondo la LOTC, le prescrizioni tecniche devono essere formulate in modo da non costituire ostacoli allo scambio internazionale e armonizzate con i principali partner commerciali della Svizzera. Sono ammesse deroghe a questo principio nella misura in cui sono rese necessarie da interessi pubblici preponderanti, non costituiscono né un mezzo di discriminazione arbitraria né una restrizione dissimulata degli scambi e sono conformi al principio di proporzionalità (cfr. art. 4 LOTC). In caso di introduzione di disposizioni relative all'omologazione bisognerebbe anche prevedere una deroga al principio «Cassis de Dijon» all'articolo 16 capoverso 2 LOTC, per evitare che tali disposizioni non siano aggirate da prodotti provenienti dall'UE.

2.4 **Commento alle singole proposte di minoranza**

Fatta eccezione per la proposta di minoranza III (Nordmann, Bäumle, Chopard-Acklin, Jans, Semadeni) relativa all'articolo 12*b* capoverso 2 P-LIOM, sostenuta dal Consiglio federale, il Consiglio federale propone di respingere tutte le proposte di minoranza.

I motivi per cui il Consiglio federale rifiuta le proposte di minoranza relative all'articolo 12*b* capoverso 3 P-LIOM (requisito relativo alla sicurezza alimentare), alla cifra II (non entrata in materia sulle disposizioni in materia di omologazione nella P-LPAMB) nonché alla cifra III (non entrata in materia sull'intero progetto) si evincono dalla valutazione di cui sopra.

Le restanti proposte di minoranza sono respinte per i seguenti motivi.

Art. 2 cpv. 3 lett. d P-LIOM (minoranza Parmelin, Bourgeois, Favre Laurent, Killer Hans, Knecht, Müri, Rösti, Wasserfallen, Wobmann)

Proposta di respingere la proposta di minoranza

Il Consiglio federale designa i biocarburanti sotto forma di elenco di generi di carburanti (p. es. bioetanolo, biodiesel, biogas, biometanolo, biodimetil etero ecc.). Questa designazione è indipendente da un'eventuale valutazione ambientale. Essa va intesa unicamente quale enumerazione di prodotti ammissibili ai fini di un'agevolazione dell'imposta sugli oli minerali. Non ha pertanto senso appellarsi a *metodi di valutazione* o *certificazioni riconosciuti a livello internazionale*, essendo irrilevanti a tal fine. L'aggiunta proposta dalla minoranza «*che non sfavoriscono la produzione indigena*» è difficile da interpretare secondo il Consiglio federale poiché i criteri e i metodi per valutare se un carburante rientra tra i biocarburanti o meno sono esattamente gli stessi per la produzione indigena e straniera. Il Consiglio federale propone pertanto di respingere la proposta di minoranza.

7 RS 946.51

de», che deriva dalla legislazione sull'imposizione degli oli minerali, non è definita nella legge sulla protezione dell'ambiente e di conseguenza è incomprensibile. Con tale espressione si intende in sostanza l'Amministrazione federale delle dogane.

2.6 Interazioni con i negoziati energetici Svizzera-UE

Nella direttiva 2009/28/CE⁸ (direttiva RED), l'UE ha formulato criteri per computare i biocarburanti per il conseguimento degli obiettivi definiti. Attualmente il dibattito è imperniato su tali criteri. Nell'ambito dei negoziati energetici con l'UE è in discussione un recepimento da parte della Svizzera di alcuni aspetti della direttiva RED. I requisiti proposti dalla CAPTE-N per l'agevolazione fiscale non sono identici ai criteri della direttiva RED, come rileva il rapporto della CAPTE-N (n. 5.2, pag. 37 segg.). Se del caso, a seconda del risultato dei negoziati energetici con l'UE occorrerà adeguare le norme qui proposte.

2.7 Fabbisogno di personale

Il Consiglio federale segnala che l'attuazione e la successiva esecuzione del progetto comportano un maggior fabbisogno di personale, che sarà valutato nel prosieguo dei lavori. Il rapporto della Commissione stima a grandi linee le conseguenze del progetto per il personale. Il Consiglio federale sottolinea che l'attuazione del progetto comporta un onere considerevole per l'adeguamento delle ordinanze e degli strumenti di esecuzione esistenti, indipendentemente dal numero di domande di agevolazione fiscale. Esso fa inoltre notare che l'onere nel settore dei biocarburanti è già notevole, anche se le domande sono poche (cfr. p. es. il numero di interventi parlamentari in materia). L'onere di personale per l'attuazione del nuovo regime dipende invece sostanzialmente dal numero di domande e dall'introduzione o meno, nonché dalla data d'introduzione, del requisito relativo alla sicurezza alimentare e del regime di omologazione.

Attualmente il Consiglio federale non prevede che il numero di domande di agevolazione fiscale aumenterà sensibilmente. Per gli equivalenti a tempo pieno menzionati nel rapporto per la fase 1 (ossia l'estensione dei requisiti per l'agevolazione fiscale) l'eventuale maggior fabbisogno di personale sarà rilevato con il coinvolgimento degli uffici interessati.

È molto difficile stimare il fabbisogno di personale per l'esecuzione di un'eventuale fase 2 (ossia l'introduzione del regime di omologazione). Attualmente è impossibile quantificare esattamente l'onere di personale associato.

Il Consiglio federale si riserva espressamente di chiedere risorse umane in un secondo tempo, in funzione del fabbisogno. Un eventuale maggior fabbisogno di personale sarà valutato a tempo debito nella procedura di valutazione globale in due fasi nel settore del personale.

⁸ cfr. nota 3

3

Proposte del Consiglio federale

In linea di massima il Consiglio federale approva l'orientamento dell'iniziativa parlamentare e propone di accogliere il progetto di modifica della LIOm e della LPAmb. Sulla scorta delle considerazioni precedenti, propone tuttavia:

- a. di accogliere l'articolo 12*b* capoverso 2 P-LIOm nella versione della minoranza III:

Art. 12b cpv. 2

² Le esigenze di cui al capoverso 1 lettere a–d sono in ogni caso da considerare soddisfatte per i carburanti prodotti secondo lo stato della tecnica a partire da rifiuti biogeni o da residui di produzione biogeni.

- b. di respingere tutte le altre proposte di minoranza relative al P-LIOm e al P-LPAmb;
- c. *concerne solo la versione tedesca.*