

99.082

**Messaggio
relativo alla legge federale concernente l'abrogazione
della legge sui cereali e alla modifica della legge
sull'approvvigionamento del Paese**

del 4 ottobre 1999

Onorevoli presidenti e consiglieri,

Con il presente messaggio vi sottoponiamo, per approvazione, i disegni relativi all'abrogazione della legge sui cereali e alla modifica della legge sull'approvvigionamento del Paese.

Nel contempo, vi chiediamo di togliere di ruolo i seguenti interventi parlamentari:

- 1995 P 95.3268 Approvvigionamento del Paese in caso di guerra. Soppressione dei cartelli (N 15.6.95, Meyer Theo)
- 1998 P 98.3506 Ufficio federale per l'approvvigionamento economico del Paese (N 18.12.98, Jaquet-Berger)

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

4 ottobre 1999

In nome del Consiglio federale svizzero:

La presidente della Confederazione, Ruth Dreifuss
Il cancelliere della Confederazione, François Couchepin

Compendio

Parte I

Il 29 novembre 1998, popolo e Cantoni hanno accettato a chiara maggioranza il decreto federale del 29 aprile 1998 concernente un nuovo articolo costituzionale di validità limitata sui cereali (art. 25 disp. tr. Cost.; art. 196 disp. tr. n. 6 nuova Cost.), approvando in tal modo l'istituzione di un mercato libero dei cereali panificabili. Ai fini dell'attuazione pratica, occorre ora abrogare la legge federale del 20 marzo 1959 concernente l'approvvigionamento del Paese con cereali (legge sui cereali; RS 916.111.0) e le relative ordinanze d'esecuzione, prorogare il decreto federale concernente una modifica temporanea della legge sui cereali (RU 1991 2629) nonché introdurre una disposizione transitoria nella legge federale del 29 aprile 1998 sull'agricoltura (legge sull'agricoltura, LAgr; RS 910.1).

Parte II

La legge federale dell'8 ottobre 1982 sull'approvvigionamento economico del Paese (legge sull'approvvigionamento del Paese [LAP]; RS 531) mantiene salve, all'articolo 4 capoverso 3, le disposizioni concernenti le scorte di cereali panificabili. Questa riserva è necessaria «poiché la legge sull'approvvigionamento del Paese e la legge sui cereali disciplinano nello stesso modo un campo identico, ovvero la costituzione di scorte nell'ambito dello stato di preparazione permanente» (messaggio concernente una legge federale sull'approvvigionamento economico del Paese; FF 1981 III 365 seg.). Per poter mantenere le scorte obbligatorie di cereali panificabili anche dopo l'abrogazione della legge sui cereali e delle sue disposizioni esecutive occorre procedere ai necessari adeguamenti della legge sull'approvvigionamento del Paese.

Mentre la legge sull'approvvigionamento del Paese prevede la costituzione di scorte obbligatorie solo per i prodotti importati, la legge sui cereali fissa tale obbligo anche per i cereali indigeni. Secondo la legge sull'approvvigionamento del Paese, gli importatori sono attualmente tenuti a costituire scorte in applicazione del regime dei permessi d'importazione: il permesso è rilasciato soltanto a condizione che l'importatore abbia concluso con la Confederazione un contratto per scorte obbligatorie. La trasposizione dell'obbligo di costituire scorte di cereali panificabili nella legge sull'approvvigionamento del Paese presuppone tuttavia l'istituzione di un sistema applicabile sia ai prodotti indigeni che a quelli importati. In futuro, l'obbligo di costituire scorte dovrà pertanto poter essere esteso a tutti coloro che metteranno in circolazione per la prima volta merci importate oppure beni prodotti o lavorati nel Paese. Il Consiglio federale definirà le cerchie degli assoggettati a tale obbligo, vegliando affinché, per motivi di praticità, siano per quanto possibile ristrette. Mentre per i prodotti indigeni il sistema della prima messa in circolazione deve essere applicato in modo vincolante sin dall'inizio, il Consiglio federale può mantenere il sistema dei permessi di importazione per i singoli prodotti importati, a

meno che la categoria interessata non auspichi l'introduzione di un nuovo sistema o che il diritto internazionale non imponga al nostro Paese obblighi in tale ambito (p. es. GATT/OMC o UE).

La modifica della legge sull'approvvigionamento del Paese offre inoltre l'occasione di conferire al Consiglio federale la competenza di adottare provvedimenti ai sensi della legge sull'approvvigionamento del Paese se vi è costretto da accordi internazionali in materia di sicurezza dell'approvvigionamento, ossia anche se le severe condizioni poste dalla LAP (art. 26 segg.) non sono ancora soddisfatte. Ad esempio, potrebbe essere costretto a liberare scorte obbligatorie nel campo dell'energia sulla base delle disposizioni dell'Agenzia internazionale dell'Energia (AIE) di cui la Svizzera è membro dal 1975. Dato il nuovo orientamento della nostra politica di sicurezza imperniato sul principio di «Sicurezza attraverso la cooperazione», non è inoltre da escludere che il nostro Paese assuma impegni analoghi in altri settori. La proposta delega di competenze consente pertanto di istituire condizioni favorevoli che tengono conto degli sviluppi futuri.

Nell'ambito della riforma del governo e dell'amministrazione, questa revisione legislativa consente inoltre di procedere agli adeguamenti necessari per la riorganizzazione dell'approvvigionamento economico del Paese. In particolare, occorre attribuire all'economia maggiori responsabilità in materia di approvvigionamento e sgravare il Consiglio federale da compiti non prioritari.

Il Consiglio federale ha iscritto l'abrogazione della legge sui cereali e la modifica della legge sull'approvvigionamento nei suoi obiettivi per il 1999.

Messaggio

Parte I: Abrogazione della legge sui cereali

1 Parte generale

11 Situazione iniziale

Il nostro messaggio del 26 giugno 1996 concernente la riforma della politica agricola (FF 1996 IV 1) aveva per oggetto la seconda tappa della riforma agraria (Politica agricola 2002), la quale mirava soprattutto a migliorare la competitività dell'intero settore alimentare. La liberalizzazione del disciplinamento dei cereali panificabili e l'istituzione di un mercato unico per i cereali panificabili e i cereali da foraggio indigeni erano tuttavia ostacolati dall'articolo costituzionale sui cereali 23^{bis}, incentrato in particolare sulle esigenze della politica dell'approvvigionamento. Per questo motivo, nell'ambito della politica agricola 2002 è stata istituita una nuova base costituzionale – valida sino alla fine del 2003 – mediante il decreto federale del 29 aprile 1998 concernente un nuovo articolo sui cereali di durata limitata (art. 25 disp. tr. Cost.; art. 196 n. 6 disp. tr. nuova Cost.) che consente il mantenimento della regolamentazione vigente (normativa sui cereali) per un periodo transitorio e la sua successiva sostituzione. Dopo che, in occasione della votazione del 29 novembre 1998, popolo e Cantoni hanno chiaramente approvato questo decreto, nulla più osta all'introduzione del mercato libero dei cereali panificabili. Questo avverrà mediante l'abrogazione della legge federale del 20 marzo 1959 concernente l'approvvigionamento del Paese con cereali (legge sui cereali; RS 916.111.0), con le relative ordinanze d'esecuzione, e la proroga del decreto federale concernente una modifica temporanea della legge sui cereali (RU 1991 2629), nonché mediante l'introduzione di una disposizione transitoria nella legge federale del 29 aprile 1998 sull'agricoltura (legge sull'agricoltura, LAgr; RS 910.1). Al fine di salvaguardare l'area produttiva svizzera e l'industria molitoria indigena, la liberalizzazione avverrà gradualmente.

12 Risultati della procedura di consultazione

121 Compendio

Nell'aprile 1999, il DFE ha invitato il Tribunale federale, i Cantoni, i partiti rappresentati nell'Assemblea federale e le organizzazioni interessate a esprimersi entro l'inizio del luglio 1999 sugli avamprogetti relativi all'abrogazione della legge sui cereali e alla modifica della legge sull'approvvigionamento del Paese. Fra le 136 parti consultate, 76 hanno espresso un parere. Inoltre, tre organizzazioni non invitate hanno anch'esse preso posizione, portando a 79 il numero di partecipanti alla consultazione, ossia: 25 Cantoni, 5 partiti (fra cui tutti quelli di governo), 42 organizzazioni economiche e ditte, nonché 7 organizzazioni di proprietari di scorte obbligatorie. Nessuna delle due dozzine di dichiarazioni concrete si oppone fondamentalmente alla procedura prevista per l'abrogazione della legge sui cereali.

Tre Cantoni (JU, TG, VD), due partiti politici (PPD, PLS) e quattro organizzazioni economiche (fenaco, Unione svizzera dei contadini, Federazione svizzera dei pro-

duttori di cereali e Associazione svizzera dei produttori di sementi) si esprimono contro il mantenimento dell'obbligo di ritiro dei mulini dopo il 30 giugno 2001, sostenendo che la coesistenza di due sistemi all'interno del Paese graverebbe sul mercato svizzero.

Due Cantoni (VD, AG), un partito (PS) e quattro organizzazioni economiche (Federazione dei mugnai svizzeri (FMS), Federazione delle industrie alimentari svizzere, Associazione degli importatori svizzeri di cereali e Associazione del commercio svizzero di cereali da foraggio) si oppongono alla procedura dei contingenti a dogana prevista per il grano tenero (ossia l'assegnazione in base all'ordine di arrivo delle domande) poiché condurrebbe a una distorsione di mercato. Singole parti sono inoltre contrarie alla regolamentazione della ripartizione dei contingenti doganali.

Infine, solo un Cantone (VD) si oppone alla modifica dell'articolo 20 della legge sull'agricoltura poiché l'integrazione del contributo al fondo di garanzia nel calcolo dell'aliquota di dazio comporterebbe, in fin dei conti, un aumento dei costi alla produzione.

La FMS è d'accordo con la proposta di continuare a utilizzare gli attivi del fondo costituiti dai mulini durante il contingentamento dello smercio di farina panificabile (attualmente circa 700 000 franchi) per fornire informazioni e delucidazioni sul pane quale alimento di base sano e importante. Ciononostante ritiene che occorra conferire tale compito ai mugnai da essa rappresentati e non alla Confederazione.

122 Valutazione

Sino al 30 giugno 2001, la Confederazione è tenuta per legge a garantire le sue scorte obbligatorie, la cosiddetta riserva di base, pari a circa 100'000 tonnellate di cereali panificabili. Affinché la transizione dai prezzi amministrati al mercato liberalizzato avvenga in modo per quanto possibile ordinato, è opportuno mantenere, per un certo periodo, l'obbligo di ritiro dei mulini anche dopo il 30 giugno 2001. Sulla base della normativa vigente, la Confederazione sarà praticamente l'unico offerente di cereali panificabili nei mesi di luglio e agosto 2001. Per motivi legati alla qualità, i mulini commerciali dovranno poter disporre del raccolto precedente (raccolto 2000) almeno per i mesi di luglio, agosto e settembre 2001. Il disciplinamento proposto consente di rispondere a tale esigenza nel pieno rispetto della parità di trattamento. Gli avversari del mantenimento dell'obbligo di ritiro dimenticano inoltre che anche la Confederazione ha interesse a liquidare quanto prima le scorte ancora esistenti il 30 giugno 2001. Per questo motivo l'obbligo di ritiro dei mulini previsto nella disposizione transitoria della legge sull'agricoltura è limitato al 15 settembre 2001.

Il 1° luglio 2001, in seguito all'abrogazione della legge sui cereali per il 30 giugno 2001, entrerà in vigore l'articolo 55 della legge sull'agricoltura (cfr. art. 187 cpv. 15 LAgr). Secondo il capoverso 1 di tale disposizione, la Confederazione prenderà i necessari provvedimenti al confine per mantenere un adeguato approvvigionamento di cereali indigeni. Dato che si renderà necessaria una normativa sulla ripartizione del contingente doganale di grano tenero e che la procedura dei contingenti a dogana è criticata in quanto suscettibile di dare origini a distorsioni di mercato, occorre elaborare una soluzione basata sulla vendita all'asta.

Per quanto concerne la proposta di tenere conto del contributo al fondo di garanzia nella determinazione delle aliquote di dazio nell'ambito del sistema dei prezzi soglia (art. 20 L'Agr), va rilevato che avevamo già previsto una disposizione in tal senso nell'ordinanza sull'importazione di cereali da semina e di alimenti per animali (RS 916.112.211). La modifica costituisce quindi un necessario adeguamento della base legale.

Il 21 dicembre 1988, avevamo deciso che l'Amministrazione (oggi l'Ufficio federale dell'agricoltura) avrebbe utilizzato gli attivi del fondo costituiti dai mulini durante il contingentamento dello smercio di farina panificabile per fornire informazioni e delucidazioni sul pane quale alimento di base sano ed importante (cfr. art. 79 ordinanza generale del 16 giugno 1986 concernente la legge sui cereali; RS 916.111.01). L'Ufficio federale dell'agricoltura dovrà continuare a devolvere all'associazione Informazione svizzera sul pane (ISP) il suo contributo annuo di 50'000 franchi prelevati dai mezzi ancora esistenti nel fondo. Dal momento che tale associazione tutela anche gli interessi dell'industria molitoria, questa devoluzione servirà pure agli obiettivi della FMS, che fra l'altro è membro dell'ISP e del suo comitato.

13 Procedura successiva

131 Transizione verso il libero mercato

I nuovi disciplinamenti del mercato relativi agli altri prodotti agricoli, il mantenimento della produzione indigena per l'industria dei prodotti alimentari nonché l'aumento dei contratti di coltivazione costituiscono tutti argomenti a favore all'abrogazione della legge sui cereali per il 30 giugno 2001. In seguito a tale abrogazione entrerà in vigore l'articolo 55 della legge sull'agricoltura, conformemente a quanto stipulato dall'articolo 187 capoverso 15 della stessa legge.

Di conseguenza, per i raccolti degli anni 1999 e 2000 la Confederazione ritirerà ancora i cereali panificabili ai prezzi d'acquisto fissati dal nostro Collegio. Per garantire un passaggio ordinato, sotto il profilo dei prezzi, dall'attuale ordinamento dei cereali panificabili al mercato libero, in particolare al fine di assicurare la qualità dei cereali per i mulini commerciali, è necessario mantenere l'obbligo di ritiro da parte dei mulini oltre il 30 giugno 2001, e più precisamente sino al 15 settembre 2001. In tal modo la Confederazione potrà liquidare le scorte libere.

Affinché la Confederazione, nonostante l'abrogazione della legge sui cereali, possa sia mantenere l'obbligo di ritiro da parte dei mulini sia portare a termine i suoi compiti di liquidazione e di controllo – fra cui il conteggio dell'ultimo raccolto, la vendita dei suoi sili e magazzini, nonché la trattazione di eventuali casi penali – occorre adeguare la legge sull'agricoltura completandola con un'ulteriore disposizione transitoria.

132 Riserve

L'obbligo di costituire scorte di cereali panificabili sarà disciplinato dalla legge sull'approvvigionamento del Paese. A tale proposito, occorre mirare a una notevole semplificazione e a un'elevata sostituibilità delle merci. Per quanto riguarda l'approvvigionamento con cereali (fatta eccezione per il grano duro e per i cereali speciali)

si ricorrerà pertanto gradualmente, ma in misura sempre maggiore, al grano tenero panificabile. Le scorte obbligatorie di cereali da foraggio andranno progressivamente ridotte. A lungo termine, saranno completamente soppresse e sostituite da scorte obbligatorie di grano tenero panificabile sufficientemente consistenti che, nella misura in cui non dovranno essere obbligatoriamente riservate all'alimentazione umana, potranno essere destinate, in tempo di crisi, anche all'alimentazione animale.

Mediante ordinanza disciplineremo i dettagli relativi al nuovo regime delle scorte obbligatorie, conformemente a quanto sarà fra l'altro esposto nel rapporto sulle scorte obbligatorie del 1999. Il finanziamento delle scorte avverrà esclusivamente secondo le prescrizioni dell'articolo 6 e seguenti della legge sull'approvvigionamento del Paese (RS 531). Si veda, a questo proposito, la Parte II del presente messaggio.

133 Tutela degli interessi dei consumatori

In futuro, la vigilanza sui prezzi della farina e del pane sarà retta dalla legge federale del 20 dicembre 1985 sulla sorveglianza dei prezzi (RS 942.20). Dal momento che tale legge si limita a una vigilanza secondo i principi della politica della concorrenza, i prezzi dei cereali, della farina e del pane saranno subordinati anche all'ordinanza del 7 dicembre 1998 concernente la vigilanza sui prezzi nel settore agricolo (RS 942.31).

134 Commercio di cereali

134.1 In generale

Con l'abrogazione della legge sui cereali, il mercato dei cereali panificabili e quello dei cereali da foraggio saranno riuniti in un unico ordinamento di mercato. Di conseguenza, anche la ripartizione dei contingenti doganali di grano duro e di grano tenero saranno adeguati alle condizioni del momento. La ripartizione e la gestione dei contingenti doganali di cereali saranno riesaminate ulteriormente nell'ambito del prossimo round negoziale dell'OMC.

134.2 Grano duro

Il messaggio concernente le riforme della politica agricola (FF 1996 IV 137 seg.) accenna alla possibilità di utilizzare i contingenti doganali di grano duro e di grano tenero notificati nel quadro dell'OMC e di ripartirli tramite vendite all'asta. Tale pratica comporterebbe tuttavia un aumento del prezzo della merce. Per quanto concerne il grano duro, si prevede pertanto che sia l'Ufficio federale dell'agricoltura a distribuire il contingente doganale di 110 000 tonnellate secondo l'ordine di arrivo delle domande (procedura dei contingenti a dogana). Inoltre, l'applicazione di dazi ridotti in funzione dell'uso della merce (procedura prevista dall'art. 40 dell'ordinanza del 10 luglio 1926 della legge sulle dogane; RS 631.01) dovrebbe far sì che il grano duro importato sia essenzialmente utilizzato per la produzione di pasta. L'obiettivo del nuovo sistema è di evitare che le importazioni di grano duro a un prezzo privilegiato ostacolino lo smercio di foraggio e di farine panificabili indigeni.

134.3 Grano tenero

Il contingente doganale di grano tenero ammonta a 70 000 tonnellate. Considerata la situazione che si delinea presumibilmente sul fronte dei prezzi (allineamento del livello del prezzo di mercato per la merce indigena al prezzo all'importazione) l'interesse per il contingente diminuirà. Per questo motivo, e tenendo conto del risultato della consultazione, si prevede di procedere all'assegnazione mediante vendita all'asta. In tal modo sarà possibile tenere conto della domanda della cerchia estremamente diversificata di interessati all'acquisto di grano tenero importato.

2 Parte speciale

21 Abrogazione della legge sui cereali

La legge sui cereali sarà abrogata il 30 giugno 2001. Conseguentemente, il 1° luglio 2001 entrerà in vigore l'articolo 55 della legge sull'agricoltura che disciplina la protezione al confine nonché la valorizzazione e lo sgravio del mercato svizzero dei cereali (cfr. art. 187 cpv. 15 LAGr).

22 Proroga del decreto federale concernente una modifica temporanea della legge sui cereali

Nell'ambito del pacchetto agrario 95 (FF 1995 IV 589), il decreto federale del 21 giugno 1991 concernente una modifica temporanea della legge sui cereali (RU 1991 2629) – relativo ai provvedimenti di orientamento nella produzione vegetale – è stato prorogato sino al momento in cui la legge sui cereali sarà integrata nella legge sull'agricoltura, tuttavia al più tardi sino al 31 dicembre 2000 (RU 1996 2736). Dal momento che il raccolto 2000 sarà ancora retto dalla vecchia normativa e che la legge sui cereali sarà pertanto abrogata soltanto il 30 giugno 2001, occorre prorogare di conseguenza il decreto federale.

23 Modifica della legge sull'agricoltura

231 Contributi al fondo di garanzia (art. 20)

Conformemente all'articolo 20 della legge sull'agricoltura, potremo stabilire prezzi soglia per singoli prodotti agricoli. Il prezzo soglia corrisponde al prezzo d'importazione perseguito, che si compone esclusivamente del prezzo franco dogana svizzera e del dazio e non tiene conto dei contributi al fondo di garanzia. Per quanto riguarda il settore dei foraggi, abbiamo deciso di integrarvi anche questi ultimi, poiché altrimenti il prezzo d'importazione sarebbe risultato superiore al prezzo soglia. La revisione della legge sull'agricoltura offre ora la possibilità di chiarire la base giuridica a livello di legge. L'articolo 20 LAGr è pertanto completato in modo che nel calcolo delle aliquote di dazio possano essere integrate ulteriori tasse e non soltanto eventuali contributi al fondo di garanzia.

232 Disposizioni transitorie (art. 187a)

Come già menzionato (cfr. n. 21), il 30 giugno 2001 saranno abrogate la legge federale sui cereali e le relative disposizioni d'esecuzione. Per garantire ai mulini cereali di buona qualità nel periodo di transizione da un raccolto all'altro e per assicurare, sotto il profilo dei prezzi, un passaggio ordinato dall'attuale disciplinamento dei cereali panificabili a un mercato liberalizzato, si prevede di mantenere in una forma modificata l'obbligo di ritiro da parte dei mulini commerciali dopo il 30 giugno 2001 fino al 15 settembre 2001. In tal modo sarà possibile liquidare le scorte libere della Confederazione. I mulini commerciali riconosciuti alla data di riferimento del 1° gennaio 2001 dovranno ritirare una determinata percentuale dei cereali ancora in possesso della Confederazione. Le violazioni all'obbligo di ritiro verranno sanzionate secondo l'articolo 292 del Codice penale svizzero (RS 311.0); la sanzione non libererà comunque i mulini dall'adempimento dell'obbligo di ritiro (art. 187 cpv. 1). Analogamente a quanto avvenuto finora, i prezzi di vendita saranno fissati dalla Confederazione. Tuttavia, essi non si baseranno più sui prezzi di costo della Confederazione, bensì sui prezzi di costo dei cereali stranieri di qualità equivalente e sui prezzi di mercato previsti per il raccolto indigeno del 2001 (art. 187 cpv. 2).

L'obbligo dei mulini di fornire garanzie rimane applicabile sino al momento del conteggio finale con ogni mulino commerciale (art. 187 cpv. 3). Inoltre, nella fase di transizione l'Ufficio federale dell'agricoltura continuerà a sbrigare gli affari e a emanare le decisioni che derivano dall'abrogazione dell'attuale disciplinamento dei cereali panificabili, nella misura in cui non ne siano incaricati altri uffici (art. 187 cpv. 4). Gli attivi ancora a disposizione del fondo alimentato dai mulini durante il contingentamento dello smercio di farina panificabile (circa 700 000 fr.) continueranno ad essere utilizzati dall'Ufficio federale dell'agricoltura per l'informazione sul pane quale alimento di base sano e importante (art. 187 cpv. 5).

24 Adeguamento della legge sulla tariffa delle dogane e della lista LIX Svizzera-Liechtenstein

L'abrogazione della legge sui cereali comporta la modifica della tariffa generale (TG). In seguito all'unificazione del mercato interno per cereali panificabili e cereali da foraggio viene meno la necessità di denaturare i cereali panificabili destinati all'alimentazione animale. Al momento dell'abrogazione della legge sui cereali occorrerà pertanto modificare la TG che distingue invece fra cereali panificabili denaturati e cereali panificabili non denaturati. Trattandosi di un adeguamento tecnico che non ci lascia alcun margine discrezionale, potremo procedere all'adeguamento nel momento opportuno.

Se del caso, avvieremo i necessari adeguamenti della lista LIX Svizzera-Liechtenstein allegata al Protocollo di Marrakech del 15 aprile 1994 dell'Accordo generale sulle tariffe doganali e sul commercio 1994 (GATT/OMC; RS 0.632.20; RU 1995 2148) intavolando trattative con i partner commerciali interessati e vi sottoporremo i relativi risultati a negoziati ultimati.

3 Ripercussioni

31 Ripercussioni finanziarie e sugli effettivi del personale per Confederazione e Cantoni

In seguito all'integrazione dell'allora Amministrazione federale dei cereali nell'Ufficio federale dell'agricoltura avvenuta il 1° giugno 1993, dal 1996 sino ad oggi sono stati soppressi quattro posti e mezzo nell'ambito della liberalizzazione del regime dei cereali panificabili; un ulteriore posto sarà eliminato il 1° gennaio 2000. Al termine dei lavori relativi al raccolto 2000 e dopo la trasposizione della normativa transitoria, il 1° gennaio 2002 si libereranno di nuovo cinque posti e mezzo. Gli altri agenti della Confederazione precedentemente occupati nel settore dei cereali panificabili sono stati trasferiti mano a mano internamente, o lo saranno in futuro, per far fronte alle nuove priorità e ai nuovi compiti dell'Ufficio federale dell'agricoltura, risultanti dalla riforma della politica agricola.

I proventi della vendita dei sei silos e magazzini per cereali di proprietà della Confederazione o le eventuali entrate nette del loro affitto saranno versati nella cassa generale della Confederazione. Lo stesso vale per il ricavato della liquidazione totale delle riserve di cereali della Confederazione durante l'ultimo trimestre del 2001. Al momento non è possibile determinare con precisione l'importo globale, che dovrebbe tuttavia situarsi attorno ai 50 milioni di franchi.

Con l'abrogazione della legge sui cereali, a partire dal 1° luglio 2001 non sarà più possibile integrare nel prezzo di vendita dei cereali indigeni ai mulini commerciali i costi del personale degli agenti ancora impiegati nell'Ufficio federale dell'agricoltura in quanto costi effettivi della Confederazione. Per questo motivo, a partire da tale data occorrerà trasferire complessivamente ogni anno 1,458 milioni di franchi dal precedente preventivo del personale incaricato dei cereali panificabili nel preventivo generale relativo al personale dell'Ufficio federale dell'agricoltura.

Per i Cantoni, le ripercussioni finanziarie e sugli effettivi del personale sono minime. Gli unici interessati sono i Grigioni e il Vallese, che per partecipare all'esecuzione della normativa sui cereali, in particolare al ritiro dei cereali indigeni, hanno gestito centrali proprie e hanno ricevuto dalla Confederazione, a titolo d'indennizzo, un importo globale pari a 39 000 franchi.

32 Ripercussioni sul settore informatico

Diverse applicazioni necessarie per il ritiro e la valorizzazione dei raccolti indigeni di cereali panificabili da parte della Confederazione diverranno superflue dopo il conteggio finale del raccolto 2000 o dopo la trasposizione della normativa transitoria.

4 Programma di legislatura

Il programma di legislatura 1995-1999 preannunciava, contemporaneamente alla riforma della normativa agricola, la revisione dell'articolo costituzionale sui cereali (art. 23^{bis}), al fine di istituire le condizioni per la liberalizzazione del mercato cerealicolo (FF 1996 II 303).

5 Relazione con il diritto internazionale

Il disegno è in sintonia con le norme europee e con quelle del GATT/OMC, in particolare con l'accordo del 15 aprile 1994 che istituisce l'Organizzazione mondiale del commercio (RS 0.632.20).

6 Costituzionalità

L'abrogazione della legge sui cereali e la disposizione transitoria relativa alla legge sull'agricoltura sono in sintonia con il nuovo articolo costituzionale sui cereali di validità limitata (art. 25 disp. tr. Cost.; art. 196 n. 6 nuova Cost.).

Parte II: Modifica della legge sull'approvvigionamento del Paese

1 Parte generale

11 Situazione iniziale

In seguito alla grave penuria d'approvvigionamento verificatasi durante la Prima guerra mondiale, a cavallo fra gli anni Venti e gli anni Trenta la Confederazione introdusse la costituzione di riserve di cereali panificabili, ponendola sotto la regia dello Stato. Nel contempo promosse altresì la coltivazione di cereali. Queste misure si ispiravano non solo alla necessità di assicurare l'approvvigionamento bensì anche e soprattutto a considerazioni di politica agricola. L'approvvigionamento con cereali venne pertanto dotato di una base legale e costituzionale separata, divergente da quella che, più tardi, avrebbe retto il resto dell'approvvigionamento del Paese.

Confrontata durante gli anni Trenta a tensioni politiche sempre più forti, la Confederazione cominciò ad adottare misure cautelari anche in altri settori, istituendo le necessarie condizioni legali nella legge federale del 1° aprile 1938 intesa a garantire l'approvvigionamento del Paese (CS 10 777). La costituzione di scorte di beni vitali venne fortemente incoraggiata: la Confederazione non solo istituì scorte proprie, ma impose soprattutto ai privati di fare lo stesso. Fu così che ebbe inizio la costituzione di scorte obbligatorie. Il sistema venne migliorato durante e dopo la Seconda guerra mondiale e istituzionalizzato con la legge federale del 30 settembre 1955 concernente la preparazione della difesa nazionale economica (RU 1956 89). Vista la situazione di minaccia d'allora e considerati gli insegnamenti tratti dalla Prima e dalla Seconda guerra mondiale, le scorte obbligatorie vennero costituite esclusivamente per motivi d'economia di guerra.

Già al termine della crisi petrolifera del 1973 ci si rese conto che l'intensificarsi delle interconnessioni dei mercati internazionali, la crescente divisione internazionale del lavoro nel settore della produzione e le conseguenti dipendenze economiche ponevano la politica di approvvigionamento di fronte a nuove sfide. In particolare si evidenziò come gli strumenti utilizzati all'epoca, e segnatamente la costituzione di scorte obbligatorie, non potevano servire unicamente a colmare le lacune di approvvigionamento in caso di minacce militari, ma dovevano poter essere impiegati anche per affrontare situazioni di penuria dovute a motivi tecnici, di politica economica o ad altre ragioni non attinenti alla politica di sicurezza. Questo nuovo orientamento della prevenzione dei rischi bellici e dell'economia di guerra sfociò, all'inizio degli anni Ottanta, in *una politica globale dell'approvvigionamento economico del Paese* che si concentrò in misura sempre maggiore sui rischi d'approvvigionamento di natura economica. L'articolo 31^{bis} capoverso 3 lettera e della Costituzione federale¹, riveduto nel 1980, e la legge dell'8 ottobre 1982 sull'approvvigionamento economico del Paese (RS 531) costituiscono le basi di questa politica. La legge sull'approvvigionamento del Paese, emanata all'inizio degli anni Ottanta, si è chiaramente scostata dalle nozioni tradizionali di economia di guerra e di difesa economica nazionale, dando origine a una politica di approvvigionamento moderna che tiene conto dei rischi d'approvvigionamento di carattere economico connessi a minacce diverse da quelle provenienti da un conflitto armato o da altri eventi egemonici. La successiva evoluzione della politica mondiale al termine della guerra fredda e la cre-

¹ Art. 102 della nuova Costituzione federale del 18 aprile 1999 (RU 1999 2556).

scente globalizzazione dei mercati hanno in seguito confermato la validità di questa nuova politica d'apertura, all'epoca chiaramente orientata al futuro.

La struttura materiale della legge sull'approvvigionamento del Paese rispecchia ancora la situazione in materia di politica economica e commerciale degli anni Ottanta, fortemente incentrata sulla politica interna e quindi sull'importanza dei confini nazionali. Da allora, la globalizzazione dell'economia ha accelerato, su scala mondiale, la divisione del lavoro nella produzione industriale, sicché oggi non vi sono quasi più prodotti fabbricati integralmente nello stesso Paese. Prima di giungere sul mercato, spesso essi attraversano più volte il confine nazionale sotto forma di prodotto grezzo, prodotto semifinito e prodotto finito. La crescente liberalizzazione dei mercati verificatasi negli ultimi anni ha comunque reso le frontiere molto più permeabili soprattutto in virtù degli accordi commerciali multilaterali conclusi nel quadro dell'OMC/GATT, ma indirettamente anche attraverso il rafforzamento dell'integrazione europea. Persino settori fino ad oggi ampiamente protetti, come quello dell'agricoltura, devono dar prova di una maggiore apertura e fronteggiare la concorrenza internazionale. All'interno dei confini nazionali, i processi di liberalizzazione limitano sempre più gli interventi dello Stato. Anche per quanto concerne i cereali, la tendenza in corso è di smantellare l'ordinamento statale del mercato e quindi di abbandonare l'attuale gestione delle scorte di cereali panificabili, nell'ambito della quale lo Stato svolge un ruolo determinante.

La soppressione delle scorte di cereali panificabili è la causa diretta della modifica della legge sull'approvvigionamento del Paese (RS 531). Dopo che il 29 novembre 1998 popolo e Cantoni hanno abrogato l'articolo costituzionale 23^{bis} sui cereali e in vista dell'abrogazione della legge sui cereali (RS 916.111.0) al più tardi alla fine del 2003, occorre istituire una nuova base legale che disciplini le scorte obbligatorie di cereali panificabili nell'ambito della normativa sull'approvvigionamento del Paese. Dal momento che le scorte di cereali panificabili sono in gran parte costituite con prodotti indigeni, è necessario reimpostare il relativo obbligo attualmente riferito quasi esclusivamente alle importazioni.

Le strette interdipendenze a livello economico impongono inoltre una maggiore cooperazione internazionale nel settore della sicurezza dell'approvvigionamento, come avviene per esempio già da diversi anni per il petrolio nell'ambito dell'Agenzia internazionale dell'Energia (AIE). Il presente disegno dovrebbe colmare una lacuna esistente, consentendo alla Svizzera di adempiere i propri impegni internazionali in caso di crisi di approvvigionamento senza che siano necessariamente date le severe condizioni di una minaccia dovuta a eventi egemonici o di una grave perturbazione dell'approvvigionamento (art. 23 segg. e art. 26 segg. LAP).

L'evoluzione politica ed economica esige inoltre adeguamenti di natura organizzativa nel settore dell'approvvigionamento economico del Paese. Nell'ambito della riorganizzazione del Dipartimento federale dell'economia (REODEC), l'intero Dipartimento, e con esso l'organizzazione dell'approvvigionamento economico del Paese, sono stati sottoposti a un esame approfondito. Ne è emersa la necessità di semplificare le strutture e di attribuire più chiaramente la responsabilità dell'approvvigionamento all'economia privata. Tale riforma presuppone determinati adeguamenti delle disposizioni concernenti l'organizzazione contenute nella legge sull'approvvigionamento del Paese.

Il presente disegno si prefigge quattro obiettivi:

- In seguito all'abrogazione dell'articolo costituzionale 23^{bis} sui cereali e della legge sui cereali, occorre anzitutto istituire una base legale che disciplini l'obbligo di costituire scorte di cereali panificabili, alimentate prevalentemente con prodotti indigeni, e per il quale l'attuale legge sull'approvvigionamento del Paese non rappresenta una base legale sufficiente.
- Al fine di estendere l'obbligo di costituire scorte a determinati prodotti indigeni, occorre istituire un sistema adeguato per tenere conto di tutti i detentori di scorte obbligatorie. Tale sistema dovrebbe anche consentire di rilevare i corrispondenti prodotti importati secondo gli stessi principi e di abolire l'attuale vincolo alla frontiera, laddove esigenze di diritto internazionale lo esigano.
- La Svizzera deve inoltre essere in grado di adempiere gli impegni assunti nell'ambito di accordi internazionali relativi alla sicurezza dell'approvvigionamento, analogamente a quanto accade oggi per l'AIE. A tal fine, il nostro Collegio deve avere la competenza di adottare i provvedimenti previsti dalla legge sull'approvvigionamento del Paese anche nei casi in cui non sono necessariamente date le condizioni risultanti dalla severa applicazione di tale legge, ossia l'esistenza di una minaccia di eventi egemonici o di gravi perturbazioni dell'approvvigionamento all'interno del proprio Paese (art. 23 segg. o art. 26 segg. LAP)
- Questa modifica offre infine l'opportunità di attuare le modifiche organizzative nell'ambito della riforma del governo e dell'amministrazione, tenendo conto della nuova situazione economica e politica. In particolare occorrerà procedere a determinate deleghe di competenze per sgravare il nostro Collegio nonché agli adeguamenti formali necessari per attuare la riforma dell'Amministrazione nel settore dell'organizzazione dell'approvvigionamento economico del Paese.

12 Lavori preliminari e procedura di consultazione

Il progetto di revisione sottoposto a consultazione era stato a suo tempo elaborato da un gruppo di lavoro interno con la collaborazione delle cerchie direttamente interessate. All'inizio dell'aprile 1999, il DFE ha invitato il Tribunale federale, i Cantoni, i partiti rappresentati nell'Assemblea federale e le organizzazioni interessate a esprimersi sull'avamprogetto (AP) entro l'inizio di luglio. Complessivamente sono state interpellate 136 parti, di cui 76 hanno risposto. Inoltre, tre organizzazioni non invitate hanno anch'esse preso posizione, portando a 79 il numero complessivo dei partecipanti alla consultazione, ossia: 25 Cantoni, 5 partiti (fra cui tutti quelli di governo), 42 organizzazioni economiche e ditte, nonché 7 organizzazioni di proprietari di scorte obbligatorie.

La valutazione dei pareri espressi in merito all'avamprogetto può essere riassunta nel modo seguente: una grande maggioranza dei Cantoni, partiti e organizzazioni riconosce la necessità di sottoporre a revisione la legge sull'approvvigionamento del Paese. Una parte auspica che gli interventi siano piuttosto contenuti e che tengano conto del rapporto sulla politica di sicurezza, mentre altri richiedono una revisione globale, senza tuttavia citare obiettivi chiari. Alcuni propongono di attendere sino alla pubblicazione del nostro rapporto sulla politica di sicurezza. Singole organizzazioni respingono completamente la revisione della legge, adducendo essenzialmente

che dopo l'abrogazione della legge sui cereali l'obbligo di costituire scorte con cereali indigeni potrà essere retto semplicemente da un'ordinanza del nostro Collegio.

Tutti i pareri pervenuti aderiscono alla proposta di disciplinare l'obbligo di costituire scorte di cereali panificabili nell'ambito della normativa sull'approvvigionamento del Paese. Dato il forte aumento dei raccolti di cereali indigeni in questi ultimi anni, si considera indispensabile subordinare la produzione indigena alla costituzione di scorte obbligatorie conformemente alla legge sull'approvvigionamento del Paese. Alcuni chiedono inoltre di rinunciare a sopprimere le scorte obbligatorie per i cereali da foraggio, conformemente a quanto previsto dal rapporto sulle scorte obbligatorie del 1999. L'argomento esula dal tema del presente progetto.

L'avamprogetto ha tuttavia suscitato anche critiche, ampiamente simili se non addirittura identiche, soprattutto da parte del settore degli alimentari e degli ambienti agricoli, ma anche da quattro Cantoni, da partiti e da due associazioni mantello. La critica principale concerne una questione piuttosto tecnica, ossia l'introduzione del sistema fondato sulla prima messa in circolazione delle merci subordinate alle scorte obbligatorie, rispettivamente l'abrogazione dell'attuale obbligo nell'ambito del sistema dei permessi generali di importazione (PGI). In particolare si teme che il sistema della prima messa in circolazione non sia ancora sufficientemente affinato e non offra pertanto abbastanza garanzie affinché l'obbligo di costituire scorte sia applicato in modo coerente e il prelievo dei contributi al fondo di garanzia avvenga sistematicamente sia per le merci importate ma anche, e soprattutto, per i prodotti indigeni. Si chiede pertanto di rinunciare per il momento al nuovo sistema proposto oppure di prevedere nella legge la possibilità che i due sistemi coesistano. In tal modo potremmo introdurre il sistema della prima messa in circolazione settore per settore, in funzione delle necessità.

Questa rivendicazione è da ricondurre in ultima istanza soprattutto alla preoccupazione che, con l'abolizione dei prezzi di ritiro garantiti nell'ambito del nuovo ordinamento del mercato agricolo, l'obbligo di costituire scorte per taluni prodotti possa determinare – in particolare per il grano tenero indigeno – una diminuzione dei proventi dei produttori. Le cerchie agricole chiedono pertanto che non siano gravati i cereali indigeni, ma piuttosto quelli importati. Da ultimo, secondo quattro pareri la costituzione di scorte obbligatorie dovrebbe essere finanziata dallo Stato.

La partecipazione della Svizzera a provvedimenti nell'ambito della sicurezza dell'approvvigionamento è in gran parte incontestata. Soltanto un partito e un'organizzazione sono contrari a un'esplicita competenza del nostro Collegio di concludere accordi internazionali in questo ambito.

La riorganizzazione dell'approvvigionamento economico del Paese è anch'essa ampiamente accettata. In particolare è accolta favorevolmente la proposta di delegare al DFE l'attuale competenza del nostro Collegio. Soprattutto i Cantoni chiedono tuttavia che non sia indebolita la posizione dell'Ufficio federale per l'approvvigionamento del Paese (UFAE) e di poter contare su un ufficio della Confederazione politicamente forte in grado di sostenerli. Anche il cambiamento di nome dell'UFAE in «Centrale per l'approvvigionamento economico del Paese», ritenuto assai infelice, rappresenta ai loro occhi un indebolimento della posizione dell'autorità federale nell'ambito dell'approvvigionamento del Paese. Alcuni temono inoltre che la riorganizzazione si limiti a un semplice cambiamento di nome, senza comportare modifiche sostanziali.

Il presente disegno tiene per quanto possibile conto delle critiche sovraesposte.

13 Interventi parlamentari da togliere di ruolo

Il postulato 95.3268 Meyer Theo «Approvvigionamento del Paese in caso di guerra. Soppressione dei cartelli» può essere tolto di ruolo. La normativa in materia di approvvigionamento del Paese non conosce cartelli né organizzazioni analoghe. I provvedimenti previsti dalla relativa legge (RS 531) non consentono né di arrestare il cambiamento strutturale né di istituire strutture economiche specifiche per conseguire obiettivi di approvvigionamento. In particolare, le organizzazioni di proprietari di scorte obbligatorie non perseguono alcun obiettivo di politica della concorrenza e non possono concludere accordi in materia di prezzi, quantitativi o lottizzazioni suscettibili di pregiudicare la libera concorrenza. Il fatto di trasferire le disposizioni sulle scorte obbligatorie di cereali panificabili nella normativa sull'approvvigionamento del Paese non avrà alcuna ripercussione in questo ambito. Nel settore dell'agricoltura, gli interventi regolatori del mercato saranno ridotti nell'ambito della riforma agricola, non da ultimo mediante il nuovo ordinamento del mercato dei cereali panificabili proposto nella Parte I del messaggio.

Il postulato 98.3506 Jaquet-Berger «Ufficio federale per l'approvvigionamento economico del Paese» può anch'esso essere tolto di ruolo. Il presente disegno adempie di fatto le richieste del postulato di ridurre i costi delle scorte obbligatorie e di semplificare le strutture dell'Ufficio federale per l'approvvigionamento economico del Paese.

2 Parte speciale

21 Adeguamento del regime delle scorte obbligatorie

211 Il sistema della costituzione imperativa di scorte obbligatorie

Giusta l'articolo 8 LAP (RS 531) è tenuto a costituire scorte obbligatorie chi importa in Svizzera determinati beni designati dal nostro Collegio. Tale obbligo è attuato mediante il sistema dei permessi d'importazione: il permesso è rilasciato solo a condizione che l'importatore concluda un contratto per la costituzione di scorte obbligatorie con la Confederazione e che immagazzini una certa quantità di merce stabilita in funzione del volume delle sue importazioni (cpv. 1). Questo strumento (*permesso generale d'importazione [PGI]*) è facile da applicare ed efficace nell'esecuzione poiché può essere rifiutato o revocato agli importatori che non adempiono i loro obblighi.

Conformemente alle disposizioni del contratto per scorte obbligatorie, i proprietari delle scorte devono inoltre aderire ad un'istituzione (*organizzazione di proprietari di scorte obbligatorie*; art. 6 cpv. 3 LAP) nonché contribuire ad alimentare i fondi di garanzia della loro categoria per sopperire alle spese di deposito e alle perdite conseguenti a un ribasso dei prezzi delle scorte obbligatorie (art. 10 cpv. 1 LAP). Si tratta quindi di un'affiliazione obbligatoria indiretta il cui obiettivo è di evitare distorsioni della concorrenza. In via eccezionale si può rinunciare al contratto per scorte obbligatorie – in particolare per piccole importazioni – se l'importatore è disposto ad assumere gli stessi oneri finanziari che gli deriverebbero dalla sua conclusione (art. 8 cpv. 3 LAP).

Sino ad oggi, abbiamo sottoposto all'obbligo del permesso di importazione, mediante ordinanza, i seguenti beni d'importanza vitale: zucchero, riso, oli e grassi

commestibili, caffè, cacao, foraggi vari, sementi, concimi, antibiotici, carburanti e combustibili liquidi, lubrificanti, saponi e detersivi. L'elenco è attualmente oggetto di esame al fine di stabilire se il criterio dell'importanza vitale, necessario per la costituzione di scorte obbligatorie, sia ancora soddisfatto. L'obiettivo è quello di ridurre tali scorte al minimo indispensabile. Come già menzionato nella parte I, le scorte di foraggio dovranno essere totalmente soppresse entro la fine del 2007, non da ultimo in seguito all'istituzione di un mercato unico dei cereali. La riduzione di queste scorte avverrà gradualmente (all'incirca 40 000 t all'anno) e, secondo le istruzioni del DFE, parallelamente alla valorizzazione dei raccolti indigeni che, a sua volta, dovrà essere effettuata in modo da evitare crolli dei prezzi.

Affinché, nell'interesse dei consumatori, i costi per la costituzione di scorte obbligatorie possano essere mantenuti al livello più basso possibile, l'importo dei contributi ai fondi di garanzia è sottoposto all'approvazione del DFE, che verifica costantemente i costi effettivi di deposito e di capitale. Il Dipartimento può inoltre impartire a tali fondi istruzioni per utilizzare con parsimonia i mezzi finanziari accumulati. In questo modo è possibile evitare che vengano alimentati oltre il necessario a spese dei consumatori.

212 Integrazione della costituzione di scorte di cereali panificabili nel sistema delle scorte obbligatorie dell'approvvigionamento economico del Paese

Negli ultimi anni, gli sviluppi dell'agricoltura svizzera hanno condotto a un notevole aumento della produzione indigena di cereali, tant'è che i raccolti di cereali panificabili (grano tenero) sono stati regolarmente eccedentari. Considerato che il grano è raccolto solo una volta l'anno e che la resa è sempre soggetta a notevoli fluttuazioni, questo importante prodotto alimentare è esposto a elevati rischi di approvvigionamento. Ne consegue che, per garantire l'approvvigionamento alimentare fra due raccolti e per superare le conseguenze delle perdite di raccolti dovute a catastrofi naturali e soprattutto tecniche – quali le irradiazioni nucleari su vaste superfici – non si potrà rinunciare neanche in futuro alla costituzione di scorte di cereali panificabili, benché la produzione indigena non cessi di aumentare. Al fine di garantire durevolmente l'approvvigionamento di cereali per tutto l'anno, la costituzione di scorte è ancora oggi opportuna anche nei settori in cui l'autoapprovvigionamento è garantito. Di conseguenza, le riserve saranno sempre più alimentate da cereali indigeni piuttosto che da quelli importati. Evoluzioni analoghe si producono ovunque vi sia una produzione indigena; è il caso, ad esempio, dello zucchero e dei semi oleosi.

La liberalizzazione del mercato dei cereali prevede di riunire progressivamente il mercato dei cereali panificabili e quello dei cereali da foraggio in un mercato unico. In questo ambito, il 29 novembre 1998 popolo e Cantoni hanno accettato l'abrogazione dell'articolo costituzionale 23^{bis} sui cereali quale parte integrante della politica agricola 2002. Il relativo decreto prevede tuttavia un periodo transitorio sino alla fine del 2003, momento in cui dovrà essere abrogata anche la legge sui cereali (RS 916.111.0). Mentre la produzione di cereali panificabili indigeni e la sua protezione mediante provvedimenti al confine si baseranno sul nuovo articolo costituzionale sull'agricoltura 31^{octies} (art. 104 nuova Cost.), la costituzione di scorte obbligatorie di cereali panificabili sarà retta dalle disposizioni sull'approvvigionamento economico del Paese (FF 1996 IV 305). Dato che l'obbligo di costituire scorte sarà appli-

cato sia alla produzione indigena sia ai prodotti importati, occorrerà modificare di conseguenza le relative disposizioni della legge sull'approvvigionamento del Paese (RS 531). Gli adeguamenti dovranno essere effettuati entro la fine del 2003, data in cui scadrà il periodo transitorio.

213 Necessità di adeguare il sistema della costituzione imperativa di scorte obbligatorie

Come già menzionato in relazione all'abrogazione dell'attuale disciplinamento del mercato cerealicolo, la costituzione di scorte obbligatorie di cereali panificabili sarà retta dalla legge sull'approvvigionamento economico del Paese. Sotto il regime della legge sui cereali sono stati immagazzinati quantità sempre maggiori anche di cereali indigeni, mentre la legge sull'approvvigionamento economico prevede la costituzione imperativa di scorte obbligatorie solo per le merci importate. Ne consegue che il trasferimento dell'obbligo di costituire scorte di cereali nella legge sull'approvvigionamento economico richiede un adeguamento delle disposizioni di tale legge che regolano la costituzione imperativa di scorte obbligatorie. In particolare occorrerà estendere l'obbligo di costituire scorte obbligatorie, attualmente imposto agli importatori, ai produttori indigeni di beni d'importanza vitale (quali lo zucchero, gli olii e grassi commestibili) o a coloro che trasformano tali beni.

La critica espressa da alcune parti durante la procedura di consultazione secondo cui sarebbe possibile disciplinare mediante ordinanza la costituzione di scorte obbligatorie di cereali panificabili non tiene conto del fatto che la legge sull'approvvigionamento del Paese (RS 531) non impone alcun obbligo in questo senso per le merci prodotte o trasformate all'interno dal Paese. Senza una corrispondente base giuridica, dopo l'abrogazione della legge sui cereali (RS 916.111.0) nessuno potrebbe essere obbligato a costituire scorte obbligatorie di cereali indigeni. Di conseguenza, le scorte costituite volontariamente non beneficerebbero di alcuna indennità del fondo di garanzia, dal momento che la costituzione volontaria di scorte obbligatorie non è un'alternativa a quella imperativa. In questo ambito non sono di fatto previsti né l'obbligo del permesso di importazione né un fondo di garanzia. Di conseguenza non sarebbe possibile garantire che le scorte obbligatorie siano costituite in misura sufficiente su tutto il territorio nazionale.

È pertanto indispensabile che non soltanto le merci importate, nella fattispecie i cereali, ma anche quelle indigene possano essere integrate nel sistema delle scorte obbligatorie su tutto il territorio nazionale. A tal fine, il nostro Collegio definirà mediante ordinanza una cerchia assai ristretta – per motivi di praticità – degli assoggettati a tale obbligo nel settore del commercio ma anche delle imprese di trasformazione quali i mulini o le fabbriche di mangimi composti. Dal momento che la designazione sarà fondata sul principio della prima messa in circolazione, sarà possibile evitare che i produttori di cereali siano anch'essi costretti a costituire scorte obbligatorie.

La profonda reimpostazione della politica in materia di scorte presuppone l'introduzione di un nuovo sistema che consenta di estendere l'obbligo di costituire scorte ai prodotti indigeni. Sulla base di moderni sistemi di imposizione del consumo, si è optato per la variante della *«prima messa in circolazione»* che, su riserva delle peculiarità delle diverse origini delle merci, potrà essere applicata anche alle merci importate, consentendo di sopprimere l'attuale sistema dei permessi generali d'impor-

tazione (PGI). La proposta è tuttavia stata respinta massicciamente dalle cerchie interessate durante la procedura di consultazione: alcuni temono che la produzione indigena sia automaticamente gravata dai contributi al fondo di garanzia, mentre altri paventano problemi tecnici d'applicazione suscettibili di pregiudicare il funzionamento dell'intero sistema. Le stesse cerchie non escludono tuttavia che il sistema della prima messa in circolazione possa essere introdotto più avanti nel tempo oppure che affianchi l'attuale procedura dei permessi generali d'importazione. La sua applicazione entrerebbe tuttavia in linea di conto soltanto se le condizioni organizzative fossero garantite e ve ne fosse la necessità, ad esempio per motivi di politica economica esterna. Al fine di tenere conto di tale critica, proponiamo di mantenere a tempo indeterminato la procedura dei permessi generali di importazione per le merci importate senza alcun limite temporale e di introdurre il sistema della prima messa in circolazione solo qualora se ne presenti la necessità o la categoria interessata sia pronta. Mentre per i beni indigeni sussiste una necessità materiale in tal senso, quelli importati possono continuare ad essere assoggettati al sistema dei permessi generali di importazione anche nei casi in cui il corrispondente prodotto indigeno sia subordinato al regime delle scorte obbligatorie. Sarebbe pertanto possibile applicare i due diversi sistemi allo stesso prodotto.

Il timore espresso da alcune organizzazioni secondo cui l'applicazione del sistema della prima messa in circolazione sarebbe di difficile attuazione e molto dispendioso è infondato. Per quanto concerne i prodotti indigeni, il sistema concernerebbe poche aziende di lavorazione quali i mulini, i frantoi per la produzione di olio o le fabbriche di zucchero, attraverso i quali passa praticamente tutta la produzione. Queste aziende tengono in ogni caso una contabilità delle merci che, con le dovute modifiche, potrebbe essere utilizzata ai fini della costituzione di scorte obbligatorie. Per le importazioni, la differenza consisterebbe nel fatto che non sarebbero più necessari i permessi di importazione e che l'accesso al mercato sarebbe garantito in qualsiasi momento senza oneri né condizioni. Sulla base delle dichiarazioni doganali, di cui all'articolo 57 capoverso 3 LAP (RS 531), già oggi tutte le importazioni sono registrate unitamente a tutti i dati necessari ai fini della costituzione di scorte obbligatorie e comunicati all'Ufficio federale per l'approvvigionamento del Paese nonché alle organizzazioni di proprietari di scorte obbligatorie. In tal modo è possibile accertare direttamente tutti gli importatori soggetti all'obbligo di costituire scorte. Ad eccezione della revoca o del rifiuto del PGI, esiste un numero sufficiente di strumenti coercitivi di diritto amministrativo da applicare alle imprese inadempienti o morose affinché rispettino tale obbligo e partecipino al fondo di garanzia. Si pensa in particolare all'esecuzione sostitutiva, al ritiro degli utili o al sequestro delle merci (art. 31-33 LAP). Inoltre sono previste pene detentive sino a tre anni e multe sino a 100 000 franchi (art. 42 segg. LAP).

È evidente che, come dimostrano gli attuali preparativi volti all'introduzione del sistema della prima messa in circolazione per i prodotti petroliferi, la conversione del sistema comporterebbe un onere d'adeguamento soprattutto per le organizzazioni di proprietari di scorte; ciononostante tale argomentazione non è sufficiente per respingere completamente il sistema. Dal profilo tecnico il sistema è assolutamente realizzabile.

La crescente liberalizzazione dei mercati renderà sempre più difficile giustificare a livello di politica commerciale (GATT/OMC) l'attuale sistema dei permessi generali d'importazione che, diversamente da quanto avviene in altri settori, non serve unicamente a scopi statistici ma comporta una serie di condizioni e oneri legali. Anche

per questo motivo occorre pertanto istituire già oggi, in previsione dei futuri sviluppi della politica commerciale, le condizioni legali per l'introduzione del sistema della prima messa in circolazione. Ciò è tanto più facile dal momento che tale sistema è indispensabile ai fini dell'introduzione della costituzione imperativa di scorte obbligatorie per i prodotti indigeni. Vi è pertanto tempo a sufficienza per attuare i preparativi nei vari settori affinché, in caso di necessità, il nostro Collegio possa procedere senza problemi alla conversione.

214 Costituzione di scorte da parte di terzi

La crescente divisione del lavoro a livello nazionale e internazionale conduce a una specializzazione viepiù marcata. Dal momento che sempre più spesso singole funzioni economiche sono prese a carico da diversi attori sul mercato, occorrerà consentire alle imprese tenute a costituire scorte obbligatorie di affidare parte delle scorte a terzi, ossia a società di magazzini o a società di immagazzinamento di prodotti petroliferi (art. 8 cpv. 4 AP). Non dobbiamo tuttavia dimenticare che più le scorte saranno concentrate e meno elevati saranno i relativi costi. Nell'ambito della sua competenza di emanare istruzioni, il DFE potrà pertanto prescrivere alle organizzazioni di proprietari di scorte obbligatorie di determinare, per i prodotti che si prestano a tal fine, il deposito più conveniente mediante una gara d'appalto. Visto che le capacità di stoccaggio attualmente disponibili sono considerevoli, le imprese tenute a costituire scorte obbligatorie troveranno adeguati depositi a condizioni di mercato convenienti anche per le merci che non possono immagazzinare direttamente.

In quanto parte contraente, la Confederazione ha la facoltà di consentire soltanto i depositi più convenienti per la stipulazione di contratti per scorte obbligatorie. Nell'ambito della designazione occorrerà tenere conto, oltre che dei costi diretti del deposito, dei costi di rotazione delle merci e di trasporto, poiché il deposito meno caro non è necessariamente anche quello più conveniente. Gli sforzi intrapresi nell'ultimo decennio ai fini della razionalizzazione e della sorveglianza hanno già consentito di conseguire risparmi significativi. Va da sé che sarà esaminata qualsiasi possibilità di ridurre ulteriormente i costi. Il rifiuto di alcune organizzazioni di fronte alla procedura proposta rimane incomprensibile, dal momento che non si tratta di mantenere strutture esistenti, ma piuttosto di proteggere i consumatori da costi inutili. La possibilità prevista dall'articolo 8 capoverso 4 AP di affidare a terzi parte delle scorte obbligatorie offre in ogni caso condizioni favorevoli a tal fine.

215 Finanziamento delle scorte obbligatorie

L'obbligo legale di costituire scorte è indispensabile affinché i mezzi necessari al finanziamento possano essere prelevati dal fondo di garanzia. Il sistema del fondo di garanzia ha pertanto carattere accessorio. In altri termini, una determinata categoria può, ma non deve necessariamente, istituire tale strumento per coprire i costi di deposito e compensare eventuali ribassi di prezzo (art. 10 LAP). Con il trasferimento delle disposizioni sulle scorte di cereali panificabili fra quelle relative alle scorte obbligatorie contenute nella legge sull'approvvigionamento del Paese, le indennità di macinazione e i contributi alle scorte supplementari attualmente applicati sono abrogati e sostituiti da un contributo per un fondo comune di garanzia allo scopo di

finanziare i depositi obbligatori di cereali. Questo non significa tuttavia, come temono in particolare i produttori, che i cereali indigeni debbano essere gravati sin dall'inizio da contributi al fondo di garanzia. La legge consente di fatto alla categoria interessata di risolvere diversamente la questione del finanziamento, ad esempio decidendo di prelevare gli importi soltanto sui corrispondenti beni importati. Attualmente, la normativa a protezione dell'agricoltura accettata dall'OMC mediante l'applicazione, secondo tariffa, di oneri doganali globali (somma fra dazio e contributo al fondo di garanzia) come prevista dall'articolo 10a LAP consentirebbe di gravare le importazioni con contributi maggiori a condizione di ridurre proporzionalmente i rispettivi dazi. L'onere complessivo alla frontiera rimarrebbe pertanto invariato. Questa modalità di finanziamento è tuttavia possibile solo fintanto che il volume delle importazioni sarà sufficiente e che i provvedimenti a protezione dell'agricoltura potranno essere mantenuti. In caso contrario occorrerebbe prelevare i contributi anche sulla produzione indigena oppure trovare una forma di finanziamento statale.

Quest'ultima soluzione enterebbe tuttavia in linea di conto solo a titolo sussidiario e soltanto per quei settori i cui prodotti sottostanno indistintamente all'obbligo di costituire scorte, siano essi di provenienza indigena o importati.

22 Impegni internazionali nell'ambito della sicurezza dell'approvvigionamento

L'attuale orientamento della nostra politica di sicurezza mira a garantire maggiore sicurezza attraverso la cooperazione. L'apertura mondiale dei mercati sulla scia della globalizzazione dimostra sempre più che, in alcuni settori, la sicurezza dell'approvvigionamento nazionale deve essere garantita a livello internazionale. Sulla base degli insegnamenti tratti dalla guerra mediorientale del 1973, gli Stati industrializzati occidentali – quindi anche la Svizzera – hanno istituito nel 1974 un'Agenzia internazionale dell'Energia (AIE) con lo statuto di organizzazione autonoma dell'OCSE (accordo del 18 novembre 1974 istitutivo di un programma internazionale dell'energia [RS 0.730.1]). La finalità dell'Agenzia è di lottare contro le perturbazioni dell'approvvigionamento mediante provvedimenti coordinati. I pilastri principali di questa politica sono l'obbligo di ogni Stato membro di tenere nel proprio Paese una scorta di prodotti petroliferi per un volume pari alle importazioni nette durante almeno 90 giorni e l'obbligo di adottare misure coordinate, quali la liberazione di scorte e la distribuzione delle scorte ancora disponibili sul mercato, nonché la restrizione dei consumi. In altri termini, per raggiungere una situazione di approvvigionamento equilibrata, i Paesi membri possono essere costretti ad adottare delle misure che magari non prenderebbero di loro iniziativa. La Svizzera potrebbe ad esempio essere tenuta, in determinati casi, a liberare scorte obbligatorie, prescrivendo un relativo obbligo di distribuzione alle ditte interessate, oppure a decretare determinate restrizioni al consumo benché le severe condizioni richieste dalla legge sull'approvvigionamento del Paese per un tale provvedimento, quali la presenza di una minaccia egemonica o di una grave penuria (art. 23 segg. e 28 segg. LAP), non siano ancora adempiute. Con siffatte misure di solidarietà internazionale la Svizzera vuole evitare che eventuali problemi di approvvigionamento all'estero inducano i consumatori interessati ad attingere ai mercati svizzeri con evidenti ripercussioni sulla disponibilità interna. Questo esempio dimostra comunque chiaramente che tali misure devono sempre essere adottate a livello nazionale.

Non è da escludere che in futuro saranno conclusi accordi internazionali analoghi per altri settori – ad esempio nell’ambito dell’UE o dell’organizzazione civile del Partenariato per la pace (PiP) – che comporteranno obblighi simili per i Paesi contraenti. Per quanto concerne la sicurezza dell’approvvigionamento, è attualmente di interesse immediato la proposta di conferire al nostro Collegio la competenza di adottare provvedimenti intesi, ad esempio, a liberare le scorte obbligatorie al fine di rispettare gli impegni contratti dalla Svizzera nell’ambito di accordi conclusi con l’AIE (RS 0.730.1 e art. 52a AP)

23 Riorganizzazione dell’approvvigionamento economico del Paese

L’elevato dinamismo dell’economia richiede adeguamenti sempre più frequenti delle strutture statali alle nuove sfide politiche ed economiche. Tale esigenza si estende in modo particolare anche all’organizzazione dell’approvvigionamento economico del Paese, che collabora strettamente con l’economia privata. La riforma del governo e dell’amministrazione della Confederazione ci hanno conferito maggiori competenze organizzative, consentendoci di procedere in modo per quanto possibile rapido e flessibile ai necessari adeguamenti dell’Amministrazione federale. Secondo le disposizioni transitorie dell’articolo 64 della legge federale del 21 marzo 1997 sull’organizzazione del Governo e dell’Amministrazione, LOGA (RS 172.010) abbiamo di fatto la facoltà di modificare mediante ordinanza, per una durata determinata, particolari prescrizioni organizzative previste in leggi e decreti federali. Per quanto concerne i rispettivi adeguamenti legali dovremo tuttavia sottoporre le relative proposte all’approvazione delle vostre Camere entro il 30 settembre 2001. La modifica della legge sull’approvvigionamento del Paese offre ora l’occasione di adeguare direttamente gli aspetti organizzativi dell’approvvigionamento del Paese senza che sia necessario emanare un’ordinanza transitoria.

Le ristrutturazioni in corso nell’ambito della riorganizzazione dell’Amministrazione federale concernono anche il Dipartimento federale dell’economia e interessano direttamente il settore dell’approvvigionamento del Paese. Lo scopo di tale riforma, denominata «REODEC», è di limitare l’organizzazione dell’approvvigionamento del Paese a compiti assolutamente indispensabili, nonché di modernizzarne le strutture adeguandole alle nuove esigenze dell’economia e della società. In tal modo dovrebbe tuttavia anche essere possibile conseguire sensibili risparmi finanziari e di personale in seno all’Amministrazione, nonché ottenere utili sinergie. La riforma applica in modo coerente il principio di sussidiarietà, secondo cui l’approvvigionamento è compito dell’economia, mentre lo Stato interviene soltanto laddove l’economia non sia più in grado di adempiere da sola tale compito. Anche per quanto concerne la riorganizzazione dell’approvvigionamento economico del Paese, il nostro Collegio vuole evidenziare questo principio politico. L’economia resta pertanto legata, dal profilo organizzativo, alle strutture dell’approvvigionamento economico del Paese e le delimitazioni tra amministrazione diretta e indiretta sono attenuate. Più precisamente vi sarà solo un’organizzazione unitaria collocata sotto la direzione di un *Delegato all’approvvigionamento economico del Paese* proveniente dalle cerchie economiche, presso il quale l’Ufficio federale dell’approvvigionamento economico del Paese assumerà le funzioni di stato maggiore con un effettivo ridotto di personale.

La riorganizzazione dell'approvvigionamento economico del Paese si prefigge inoltre di sgravare il nostro Collegio da compiti non prioritari. Per questo motivo, le competenze in materia di istituzione, modifica e soppressione dei fondi di garanzia e di istituzioni analoghe ai sensi dell'articolo 10 LAP (RS 531) saranno delegate al Dipartimento federale dell'economia.

Un ulteriore obiettivo è di aumentare la capacità d'azione e il potere decisionale in caso di crisi. L'attuale contesto economico in continua evoluzione dispone di fatto di scorte sempre meno consistenti, motivo per cui qualsiasi perturbazione dell'approvvigionamento si ripercuote in tempi brevissimi sul mercato. È dunque necessario che le autorità siano messe in condizione di reagire con rapidità in caso di situazioni problematiche. Il nostro Collegio deve pertanto poter delegare già in tempi normali, a titolo preventivo, le sue competenze in materia di liberazione di scorte obbligatorie nel caso di perturbazioni del mercato che l'economia non è in grado di affrontare da sola (art. 28 cpv. 4 AP).

Durante la consultazione è stata formulata da più parti la richiesta di attendere sino alla pubblicazione del rapporto sulla politica di sicurezza e alle relative deliberazioni delle vostre Camere prima di decidere della riorganizzazione dell'approvvigionamento economico del Paese. Diversi motivi si oppongono a questo modo di procedere:

Il «*Rapporto dell'Assemblea federale sulla politica di sicurezza della Svizzera RAPOLSIC 2000*» è già disponibile al pubblico dal 7 giugno 1999 e conferma che, dal profilo della politica di sicurezza, l'organizzazione dell'approvvigionamento economico del Paese non necessita di alcuna modifica, tanto più che la relativa legge è assai recente e tiene pertanto sufficientemente conto delle attuali forme di minaccia. Inoltre, il dibattito parlamentare sul rapporto non può in alcun caso sfociare direttamente in un progetto legislativo. La proposta di rinviare la revisione non si giustifica pertanto neanche dal profilo formale.

L'approvvigionamento del Paese con beni e servizi d'importanza vitale rientra soprattutto nell'ambito della politica economica dello Stato sociale e non della politica di sicurezza. È quanto conferma anche la nuova Costituzione federale che sancisce il relativo principio nel Titolo terzo Capitolo 2, segnatamente nella Sezione 7 «Economia» e non nella Sezione 2 «Sicurezza, difesa nazionale, protezione civile». L'approvvigionamento del Paese è quindi rilevante ai fini della politica di sicurezza soltanto se serve alla «prevenzione e alla difesa nei confronti delle minacce e dell'uso della violenza di portata strategica, vale a dire della violenza che può interessare parti considerevoli della popolazione e del Paese.» (n. 2.2 RAPOLSIC 2000). In tal caso, esso diviene uno strumento della politica di sicurezza nella stessa misura della politica esterna e di quella economica. Dopo la guerra fredda, l'importanza dell'approvvigionamento del Paese ai fini della politica in materia di difesa è tuttavia passata in secondo piano, mentre si è accentuata la dimensione economica. Per questo motivo, sono viepiù determinanti le esigenze di ordine economico a scapito di quelle di politica di difesa.

Occorre tuttavia adeguare l'organizzazione dell'approvvigionamento del Paese laddove l'evoluzione della situazione economica lo richieda. Dopo che, con la legge sulla riforma del Governo e dell'Amministrazione (RS 172.010), le vostre Camere ci hanno conferito la competenza di dotare l'Amministrazione federale di strutture più flessibili, i passi necessari alla riorganizzazione devono essere intrapresi nell'ambito della riforma del governo e dell'amministrazione.

Per quanto concerne il punto principale della revisione (adeguamento delle scorte obbligatorie), la proposta modifica della legge sull'approvvigionamento del Paese non si ripercuoterà in alcun modo sull'orientamento futuro della politica di sicurezza. Anche se il dibattito sulla politica di sicurezza dovesse avere degli effetti sull'entità delle scorte obbligatorie in seguito agli obiettivi di smantellamento di cui al Rapporto sulle scorte obbligatorie del 1999, la legge sull'approvvigionamento del Paese (RS 531) non necessiterebbe di alcuna modifica dal momento che la normativa vigente conferisce già sin d'ora al nostro Collegio e al DFE le competenze necessarie per fissare il volume delle scorte.

24 Commento delle singole disposizioni del disegno di modifica della legge sull'approvvigionamento del Paese

Art. 3 cpv. 1

Dopo che la difesa integrata è stata soppressa in quanto istituzione, occorre adeguare di conseguenza la disposizione in questione.

Art. 4 cpv. 3

La riserva di cui all'articolo 4 capoverso 3 a favore della legislazione sui cereali panificabili cade in seguito all'abrogazione della legge sui cereali (RS 916.111.0) e all'assoggettamento delle scorte obbligatorie di cereali panificabili alla legge sull'approvvigionamento economico del Paese.

Art. 8 cpv. 1, 3 e 4

Questa disposizione costituisce la base dell'obbligo di costituire scorte, che dovrà essere ulteriormente esteso. Secondo la nuova norma, in futuro potremo prevederne l'applicazione anche ai beni indigeni, e non soltanto a quelli importati. Di conseguenza, l'obbligo interesserà tutte le merci designate e dovrà essere osservato da coloro che le metteranno in circolazione in Svizzera per la prima volta, sia in seguito a importazione, produzione o lavorazione (sistema della prima messa in circolazione). Come avviene attualmente, il nostro Collegio deciderà mediante ordinanza quali saranno i beni di importanza vitale da subordinare all'obbligo di costituzione di scorte. A tal fine potrà prevedere eccezioni per quei beni che sono utilizzati in modo tale da non giustificare la subordinazione all'obbligo di costituire scorte (ad es. per la benzina non impiegata per il funzionamento di motori). Le deroghe dovranno essere fissate nell'ordinanza sulla costituzione di scorte obbligatorie e dovranno essere vincolate a impegni di utilizzazione.

Nel definire l'obbligo di costituire scorte per prodotti indigeni, faremo in modo di mantenere per quanto possibile ristrette le cerchie assoggettate, poiché sarebbe economicamente poco sensato concludere migliaia e migliaia di contratti con singoli coltivatori di cereali per quantità di merce relativamente esigue. Oltre al dispendio amministrativo eccessivo, scorte di piccole dimensioni comporterebbero difficoltà di utilizzazione in caso di contingimento. Entrano pertanto in linea di conto, oltre alle aziende commerciali, soprattutto quelle di lavorazione quali mulini, fabbriche di zucchero o frantoi per la produzione di olio, attraverso i quali passano praticamente tutti i flussi di merci. Questo modo di procedere agevolerà in particolare l'accertamento dell'obbligo. Le disposizioni dell'articolo 8 capoversi 1 e 3 AP subordinano pertanto espressamente all'obbligo di costituire scorte anche i prodotti lavorati,

oltre a quelli prodotti nel Paese. Nel contempo, queste disposizioni consentono di estendere lo strumento della prima messa in circolazione alle merci importate.

Art. 8 cpv. 4

Questa disposizione offre tuttora al nostro Collegio la possibilità di applicare il sistema dei permessi di importazione ai fini dell'obbligo di costituire scorte per i prodotti importati.

Tale alternativa dovrebbe continuare ad essere applicata fintanto che il diritto internazionale lo consentirà. Se tuttavia una categoria è disposta prima a convertirsi al sistema della prima messa in circolazione, emaneremo le relative prescrizioni per i prodotti in questione.

Art. 8 cpv. 5 e 6

Per i beni assoggettati all'obbligo di costituire scorte, fatte salve le deroghe previste nel capoverso 6, occorre concludere con la Confederazione contratti di scorte obbligatorie conformemente alle disposizioni dell'articolo 6.

Le deroghe di cui al capoverso 6 corrispondono alla normativa vigente.

Art. 8 cpv. 7

La crescente ripartizione delle varie funzioni economiche fra imprese specializzate e l'aumento delle imprese straniere che partecipano all'approvvigionamento del nostro Paese – per effetto della globalizzazione dei mercati – rende viepiù difficile estendere a ognuna di esse il sistema dello stoccaggio obbligatorio. In futuro, chi metterà in circolazione merci subordinate all'obbligo di costituire scorte obbligatorie dovrà poter delegare parte di tale obbligo a terzi quali società di magazzini o società di immagazzinamento di prodotti petroliferi («stoccaggio sostitutivo»). Il volume totale delle scorte proprie e di quelle delegate a terzi sarà definito, come finora, sulla base della quantità della merce messa in circolazione. Su istruzione del DFE, la Confederazione concluderà un contratto per scorte obbligatorie relativo alle quantità delegate soltanto con i terzi che offrono le condizioni migliori. Il terzo sarà trattato alla stregua di un normale proprietario di scorte e riceverà eventuali indennità per i costi di deposito e costi del capitale direttamente dal fondo di garanzia, in vece della persona tenuta a costituire scorte. Malgrado non operi direttamente sul mercato, dovrà impegnarsi a garantire in modo adeguato una rotazione corrente delle merci, affinché i prodotti immagazzinati siano sempre commerciabili.

Art. 10 cpv. 2

La costituzione, la modifica e la soppressione del fondo di garanzia o di istituzioni analoghe sottostanno all'approvazione delle autorità. Per sgravare il nostro Collegio, questa competenza sarà delegata al Dipartimento federale dell'economia.

Art. 11a

Un finanziamento statale può entrare in linea di conto, a titolo sussidiario, soltanto nei casi in cui i prodotti importati rappresentino una concorrenza insopportabile per la produzione interna. In tale ambito, i mezzi della Confederazione possono essere impiegati soltanto in caso di lacune finanziarie. La cerchia di beneficiari e le modalità saranno determinati mediante ordinanza.

Art. 27

All'epoca dell'istituzione della legge sull'approvvigionamento economico del Paese, le scorte obbligatorie rappresentavano una riserva intangibile alla quale si poteva ricorrere solo in caso di conflitto armato o di altri eventi egemonici contro il nostro Paese. Nell'introdurre i «*Provvedimenti contro le situazioni di grave penuria derivanti da perturbazioni dei mercati*» (Titolo terzo della legge sull'approvvigionamento del Paese), il legislatore era partito dal principio che, per questo tipo di perturbazioni dell'approvvigionamento, le scorte potevano essere liberate solo entro limiti ristretti o dietro costituzione di scorte supplementari per evitare di compromettere i preparativi di difesa. A seguito dell'evoluzione della politica di sicurezza dopo la guerra fredda, il rischio è ora diametralmente opposto: mentre il pericolo di perturbazioni dell'approvvigionamento a seguito di eventi egemonici è fortemente diminuito, i rischi non militari sono tendenzialmente aumentati. Non è pertanto più necessario né costituire scorte supplementari né prevedere una particolare distinzione fra i vari rischi di approvvigionamento. La nuova formulazione dell'articolo 27 sancisce chiaramente che in futuro vi sarà un unico obbligo di costituzione di scorte che, nonostante sia disciplinato dal Titolo secondo Provvedimenti di difesa nazionale economica (art. 6-17), potrà essere applicato senza restrizioni anche in caso di situazioni di grave penuria derivanti da perturbazioni dei mercati conformemente al Titolo terzo.

Art 28 cpv. 1 lett. a e cpv. 4

L'adeguamento dell'articolo 28 capoverso 1 lettera a LAP è una conseguenza della modifica dell'articolo 27.

Con l'introduzione del capoverso 4, il nostro Collegio è autorizzato, a titolo cautelare, a delegare al Dipartimento federale dell'economia la propria competenza di liberare le scorte obbligatorie in caso di crisi. In questo modo sarà possibile accelerare i processi decisionali e aumentare la capacità d'azione delle autorità.

Art. 33

Per imporre l'osservanza dell'obbligo di costituire scorte, la Confederazione necessita di adeguati strumenti amministrativi. Gli articoli 31-33 ne contemplano già oggi tutta una serie. Con l'introduzione del sistema della prima messa in circolazione occorre prevedere la possibilità di costringere gli inadempienti a costituire scorte obbligatorie, dal momento che il rifiuto o il ritiro del permesso di importazione non saranno più applicabili. Il fatto che la legge preveda la comminazione di pene non basta tuttavia a garantire che le norme siano rispettate. Occorre invece prevedere anche la possibilità di costituire scorte obbligatorie in vece e a spese degli inadempienti quali misure sostitutive. Una necessità in tal senso è tanto più giustificata se si considera che, nel momento in cui si constata l'infrazione, questi avranno già messo in circolazione le loro merci senza aver costituito alcuna scorta o senza aver adempito i loro impegni conformemente all'articolo 8 capoverso 3. In tal modo si procureranno un vantaggio sul mercato senza contribuire minimamente all'approvvigionamento del Paese. Se dall'inosservanza dell'obbligo di costituire scorte gli inadempienti ricavano anche un beneficio, questo può essere ritirato, conformemente all'articolo 32, sia mediante la confisca delle merci sia mediante la restituzione alla Confederazione del profitto pecuniario illecitamente conseguito.

Art. 42 cpv. 1

La norma penale relativa alla violazione dell'obbligo di costituire scorte deve essere adeguata, quanto alla forma, alla disposizione modificata dell'articolo 8, senza tuttavia essere modificata nella sostanza. La comminazione della pena nei confronti di chi agisce con intenzione conformemente all'articolo 8 capoverso 5 presuppone che gli organi amministrativi competenti abbiano pronunciato una decisione formale che sancisca l'obbligo di concludere un contratto per scorte obbligatorie e che menzioni gli elementi essenziali non negoziabili del contratto. Anche nel caso dell'articolo 8 capoverso 3 il presupposto per la punibilità è l'esistenza di una decisione che sancisca l'obbligo di fornire prestazioni finanziarie nei confronti del fondo di garanzia.

Art. 52 cpv. 1

Il termine «uffici», in relazione agli uffici di milizia dell'approvvigionamento economico del Paese, non deve più essere utilizzato. Gli attuali uffici di milizia diverranno «settori» dell'organizzazione dell'approvvigionamento economico del Paese.

Art. 52a

Date le crescenti interdipendenze a livello di economia globale, assistiamo oggi a una tendenza sempre più accentuata a risolvere la questione della sicurezza dell'approvvigionamento sul piano internazionale, con la seguente conclusione di accordi internazionali. Nel caso in cui la Svizzera, in virtù di tali accordi, fosse tenuta ad adottare provvedimenti ai sensi degli articoli 23 e seguenti o 26 e seguenti, il nostro Collegio deve avere la competenza di emanare le relative prescrizioni anche se le severe condizioni legali di una minaccia egemonica o di situazioni di grave penuria non rimediabili dall'economia stessa non sono necessariamente soddisfatte all'interno del Paese. Già oggi, potremmo essere obbligati a agire in tal senso sulla base dell'Accordo del 18 novembre 1974 istitutivo di un programma internazionale dell'energia (RS 0.730.1).

Art. 53 cpv. 1-5 e art. 58

L'articolo 53 capoverso 1 sancisce l'accresciuta responsabilità dell'economia nei confronti dell'organizzazione dell'approvvigionamento economico del Paese, sotto la direzione del delegato.

Gli attuali uffici dell'approvvigionamento economico saranno denominati: settore alimentazione, settore industria, settore trasporti, settore lavoro.

Le altre modifiche riguardano esclusivamente l'adeguamento terminologico.

3 Ripercussioni per la Confederazione e i Cantoni

Dato che, per motivi storici, l'obbligo di costituire scorte di cereali panificabili è evoluto in modo diverso dal resto dell'approvvigionamento del Paese, sono state istituite non solo basi legali diverse, ma anche due diversi Uffici federali, ossia l'Ufficio federale dell'agricoltura (UFAG) e l'Ufficio federale per l'approvvigionamento economico del Paese (UFAE). Il trasferimento delle scorte obbligatorie di cereali panificabili nel sistema della costituzione imperativa di scorte obbligatorie prevista nell'ambito dell'approvvigionamento del Paese consente di conseguire sostanziali risparmi dal profilo finanziario e del personale (cfr. anche Parte I n. 3). Se

dovessimo essere chiamati a finanziare con mezzi pubblici le scorte obbligatorie, la Confederazione dovrebbe far fronte a costi supplementari, per il momento non quantificabili, nella misura necessaria a colmare gli ammanchi dell'economia privata.

Grazie alla prevista riduzione delle scorte obbligatorie, gli oneri supplementari derivanti dalla costituzione di scorte obbligatorie di cereali potranno essere assunti dagli effettivi attuali dell'UFAE.

Il trasferimento all'UFAE delle scorte obbligatorie di cereali panificabili non comporta alcun onere supplementare nel settore informatico. Gli adeguamenti necessari potranno essere apportati nell'ambito delle innovazioni ordinarie.

La riorganizzazione dell'UFAE comporterà la soppressione di 4,8 posti, ossia del 10,3 per cento degli effettivi. Tale razionalizzazione non è tuttavia la conseguenza diretta della presente revisione, bensì il risultato della riorganizzazione dell'amministrazione REODEC.

I Cantoni non sono interessati dagli adeguamenti.

4 Programma di legislatura

L'abrogazione dell'articolo costituzionale 23^{bis} sui cereali è stata preannunciata nel programma di legislatura nell'ambito della seconda tappa della politica agricola 2002 (FF 1996 II 303). La revisione della legge sull'approvvigionamento del Paese (RS 531) è una conseguenza diretta di tale oggetto. Già nell'ambito dell'abrogazione dell'articolo sui cereali, il legislatore aveva preannunciato che in futuro la costituzione di scorte di cereali panificabili sarebbe stata retta dalla normativa sull'approvvigionamento del Paese (FF 1996 IV 305).

5 Relazione con il diritto internazionale

La proposta di revisione è in sintonia con le norme del diritto europeo e con quelle del GATT/OMC, in particolare con l'Accordo del 15 aprile 1994 che istituisce l'Organizzazione mondiale del commercio (RS 0.632.20).

Ai fini dell'applicazione dell'articolo 8 LAP, occorre tenere conto del Protocollo numero 5 dell'Accordo del 22 luglio 1972 tra la Confederazione Svizzera e la CEE concernente il regime applicabile dalla Svizzera all'importazione di certi prodotti assoggettati al regime inteso a costituire delle scorte obbligatorie (RS 0.632.401.5).

6 Costituzionalità

In virtù dell'articolo 31^{bis} capoverso 3 lettera e della Costituzione federale, sino a oggi la Confederazione aveva la competenza, se del caso derogando al principio della libertà di commercio e di industria, di emanare prescrizioni per prendere misure in materia di difesa nazionale economica e per garantire l'approvvigionamento del Paese in beni e servizi vitali in caso di grave penuria non rimediabile dall'economia stessa. In futuro, la stessa competenza sarà sancita dall'articolo 102 della nuova Co-

stituzione federale del 18 aprile 1999. Il disegno proposto è pertanto conforme alle norme costituzionali.

Il presente disegno consente di istituire la base legale, dopo l'abrogazione della legge sui cereali, per disciplinare la costituzione di scorte obbligatorie nei settori alimentati dalla produzione indigena.

La modifica proposta dovrebbe consentire di sgravare il governo e di rafforzare le capacità d'azione mediante la delega al DFE di determinate competenze del nostro Collegio. Concretamente, ci riferiamo alla facoltà di approvare l'istituzione, la modifica e l'abrogazione del fondo di garanzia delle scorte obbligatorie e di istituzioni analoghe (art. 10 cpv. 1 LAP), nonché di liberare scorte obbligatorie in caso di grave penuria (art. 28 cpv. 4 LAP).

1648