

14.067

**Messaggio
concernente la revisione totale della legge federale
sull'approvvigionamento economico del Paese**

del 3 settembre 2014

Onorevoli presidenti e consiglieri,

con il presente messaggio vi sottoponiamo, per approvazione, il disegno di modifica della legge federale sull'approvvigionamento economico del Paese.

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

3 settembre 2014

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Didier Burkhalter
La cancelliera della Confederazione, Corina Casanova

Compendio

La revisione totale della legge sull'approvvigionamento del Paese (LAP) mira a modernizzare le basi legali dell'approvvigionamento economico del Paese (AEP). Indipendentemente dalle cause di una crisi, l'AEP deve essere in grado, in quanto organizzazione, d'intervenire in modo rapido e mirato in caso di grave penuria già sopraggiunta o imminente. In tale contesto, la revisione non prevede modifiche sostanziali dell'approccio impiegato per garantire l'approvvigionamento. I principi e gli strumenti che hanno già dato prova di efficacia saranno mantenuti. L'obiettivo della revisione è soprattutto di accelerare le procedure in caso di crisi e di agire in modo preventivo per garantire l'approvvigionamento.

Situazione iniziale

La fine della Guerra fredda e i profondi mutamenti legati alla globalizzazione hanno prodotto un forte impatto sull'approvvigionamento economico del Paese. La LAP, in vigore da più di trent'anni, è oggi confrontata con situazioni impossibili da prevedere ai tempi della sua concezione.

Oltre che sui beni d'importanza vitale, ad oggi l'AEP è incentrato soprattutto sulla crescente complessità dei processi dell'economia globalizzata. In tale contesto, la sensibile riduzione delle scorte di materie prime, di semilavorati e di pezzi di ricambio, nonché le consegne secondo il principio del just in time, rendono l'economia dipendente da un funzionamento senza lacune delle catene logistiche, dei servizi d'informazione e di comunicazione, dei servizi bancari e assicurativi nonché dell'approvvigionamento elettrico. Il disegno di legge tiene ampiamente conto della crescente importanza dei servizi.

Contenuto del disegno

Mentre la legge attualmente in vigore distingue tra difesa nazionale economica e situazioni di grave penuria, nel nuovo diritto decade la distinzione tra le cause che determinano le misure dell'AEP. Il disegno di legge prevede pertanto misure in caso di situazioni di grave penuria già sopraggiunta o imminente. Ciò implica profonde modifiche della struttura e del lessico della legge, che giustificano una revisione totale. Il nuovo diritto punta soprattutto a ridurre i tempi di preparazione e di reazione al fine di ottenere un miglior adattamento ai processi economici.

La revisione mira altresì a rafforzare la resistenza delle infrastrutture di approvvigionamento d'importanza vitale. I provvedimenti volti a rafforzare la resilienza delle imprese puntano a garantire la capacità di produzione, trasformazione e fornitura. Con il nuovo diritto, il Consiglio federale può obbligare le imprese di particolare importanza per l'approvvigionamento economico del Paese a prendere misure adeguate, segnatamente di natura tecnica o amministrativa. L'approccio intersettoriale dell'approvvigionamento economico del Paese è cruciale per rispondere alle complesse esigenze dell'economia globalizzata. Ciò rende necessario rafforzare la collaborazione in seno ai settori e alle categorie nonché tra l'AEP e gli attori dell'economia e dell'Amministrazione. Per tale ragione il nuovo diritto preve-

de la possibilità, a determinate condizioni, di conferire obbligatorietà generale agli accordi settoriali, rendendo così l'approvvigionamento del Paese più sicuro e resistente alle crisi.

La stretta interconnessione dell'economia in virtù della globalizzazione e la forte dinamizzazione dei moderni processi di approvvigionamento richiedono tempi di reazione più rapidi alle perturbazioni. La modifica di legge proposta permette all'AEP di agire anche se la grave penuria dell'approvvigionamento economico è imminente. Ciò dovrebbe consentire di evitare gravi danni all'economia o di limitarli al minimo. Inoltre, in caso di crisi, deve essere possibile intervenire più rapidamente. Le procedure legislative e l'esecuzione delle misure d'intervento economico ne risultano accelerate.

Nel complesso, la nuova legge dovrà permettere di reagire in modo più rapido, mirato e flessibile alle situazioni di grave penuria già sopraggiunta o imminente. Al tempo stesso, i principi e gli strumenti che hanno già dato prova di efficacia saranno mantenuti. Per le misure dell'approvvigionamento economico del Paese vige il principio della sussidiarietà rispetto alle misure adottate autonomamente dall'economia e ai compiti già assunti da altri servizi federali. Le regolamentazioni in materia di competenze restano invariate.

Indice

Compendio	6106
1 Punti essenziali del progetto	6109
1.1 Situazione iniziale	6109
1.2 La nuova normativa proposta	6110
1.3 Motivazione e valutazione della soluzione proposta	6112
1.4 Compatibilità tra i compiti e le finanze	6113
1.5 Diritto comparato e rapporto con il diritto europeo	6113
1.6 Attuazione	6115
2 Commento ai singoli articoli	6117
3 Ripercussioni	6158
3.1 Ripercussioni per la Confederazione	6158
3.1.1 Ripercussioni finanziarie	6158
3.1.2 Ripercussioni sull'effettivo del personale	6159
3.1.3 Altre ripercussioni	6159
3.2 Ripercussioni per i Cantoni e i Comuni, per le città, gli agglomerati e le regioni di montagna	6159
3.3 Ripercussioni per l'economia	6160
3.4 Ripercussioni per la società	6161
3.5 Ripercussioni per l'ambiente	6161
4 Programma di legislatura e strategie nazionali del Consiglio federale	6161
4.1 Rapporto con il programma di legislatura	6161
4.2 Rapporto con le strategie nazionali del Consiglio federale per la protezione delle infrastrutture critiche e per la protezione della Svizzera contro i rischi informatici	6161
5 Aspetti giuridici	6162
5.1 Costituzionalità e legalità	6162
5.2 Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera	6164
5.3 Forma dell'atto	6165
5.4 Conformità ai principi della legge sui sussidi	6165
5.5 Delega di competenze legislative	6167
5.6 Protezione dei dati	6168
Legge federale sull'approvvigionamento economico del Paese (Disegno)	6169

Messaggio

1 Punti essenziali del progetto

1.1 Situazione iniziale

L'approvvigionamento economico del Paese garantisce la disponibilità dei beni e dei servizi indispensabili per il funzionamento di un'economia e di una società moderne. Oltre alle derrate alimentari di base, ai vettori energetici e agli agenti terapeutici, rientrano in questa definizione in particolare le infrastrutture di approvvigionamento nei settori della logistica dei trasporti, delle reti energetiche o delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione nonché i servizi che ne derivano. Nel caso di un problema di approvvigionamento, l'AEP interviene in modo mirato allo scopo di colmare le lacune del mercato. L'intervento dell'AEP è incentrato sull'eliminazione delle perturbazioni settoriali dell'approvvigionamento a breve e medio termine. La garanzia dell'approvvigionamento a lungo termine della Svizzera grazie a provvedimenti di politica strutturale non rientra invece nella sua sfera di competenza, ma è compito di altri dipartimenti e uffici.

Secondo l'articolo 102 della Costituzione¹ (Cost.), l'approvvigionamento del Paese in beni e servizi è un compito che spetta principalmente all'economia. L'intervento dello Stato è previsto soltanto se essa non è più in grado di assolvere la propria funzione. In tale contesto l'AEP persegue l'obiettivo di sostenere l'economia fintantoché questa non sia nuovamente in grado di assumere appieno la propria funzione. Le attività dell'AEP si rifanno dunque al principio della sussidiarietà. Il sistema di approvvigionamento economico del Paese si fonda sulla cooperazione tra il settore privato e lo Stato. Se l'economia non è più in condizione di garantire nella misura necessaria l'approvvigionamento in caso di crisi, lo Stato la sostiene con determinati strumenti. Per prepararli, tuttavia, lo Stato si avvale delle competenze specializzate delle categorie interessate e per attuare i provvedimenti impiega le strutture già utilizzate in tempi normali.

Le strutture di approvvigionamento sono fortemente caratterizzate dalla marcata penuria di materie prime nel nostro Paese. Al giorno d'oggi, garantire l'approvvigionamento non significa più soltanto assicurare il rifornimento di beni d'importanza vitale per il consumo interno. Nel contesto della concorrenza globale, si tratta soprattutto di garantire all'economia svizzera la possibilità di scambiare i propri beni. I cambiamenti strutturali legati alla globalizzazione dell'economia comportano, oltre all'accesso a nuove fonti di approvvigionamento, anche nuovi rischi che riducono notevolmente la capacità di reazione dei mercati a gravi perturbazioni e a fenomeni negativi. Inoltre, la vulnerabilità alle perturbazioni delle catene di approvvigionamento sempre più lunghe e complesse continua ad aumentare a causa tra l'altro dell'elevato grado di interconnessione².

In tale contesto, la sensibile riduzione delle scorte di materie prime, di semilavorati e di pezzi di ricambio nonché le consegne secondo il principio del *just in time* rendono

¹ RS 101

² *Center for Security Studies (CSS), PF Zurigo, Sicherheitspolitisches Gutachten zur Revision des Bundesgesetzes über die wirtschaftliche Landesversorgung, Zurigo, 10 giugno 2010.*

l'economia dipendente da un funzionamento senza lacune delle catene logistiche, dei servizi d'informazione e di comunicazione, dei servizi bancari e assicurativi nonché dell'approvvigionamento elettrico. Beni come vettori energetici fossili, derrate alimentari e agenti terapeutici sono in larga misura acquistati all'estero. Le fonti di approvvigionamento si diversificano parallelamente alla concentrazione dei fornitori e alla costituzione di monopoli in seno ai grandi gruppi (agenti terapeutici e sementi). Nonostante una penuria materiale di questi beni sia poco probabile, acquistarli può diventare problematico per varie ragioni (p. es. restrizioni all'esportazione o divieti di esportazione nel Paese di origine).

Questa breve panoramica mostra che le nuove sfide che l'AEP deve affrontare sono numerose. A causa degli importanti cambiamenti della situazione geopolitica intervenuti dopo la fine della Guerra fredda e dei rischi per l'approvvigionamento connessi alla globalizzazione, la base legale in vigore non riesce più a rispondere appieno alle esigenze di una moderna prevenzione delle crisi.

Il nuovo diritto punta soprattutto a ridurre i tempi di preparazione e reazione al fine di ottenere un miglior adattamento dei provvedimenti dell'AEP ai complessi processi economici. Ad oggi, focalizzarsi sulle cause di una situazione di penuria per avviare i provvedimenti dell'AEP è un approccio superato, mentre considerare i possibili rischi per l'approvvigionamento economico è ritenuto più appropriato. Tale approccio consente infatti una valutazione più globale della situazione. È inoltre previsto di migliorare vari aspetti linguistici, rinnovando il lessico in parte ancora ispirato alla Guerra fredda (p. es. «difesa nazionale economica»). Nel complesso, la revisione non punta a modificare sostanzialmente la legge, ma piuttosto a modernizzarla nella sua globalità, secondo lo spirito sopra descritto.

1.2 La nuova normativa proposta

La revisione totale della LAP persegue tre obiettivi: modernizzazione, dinamizzazione e rafforzamento della resistenza. La modernizzazione concerne la terminologia e la struttura della legge nonché la gamma di provvedimenti dell'approvvigionamento economico del Paese, che sarà ampliata per tenere conto della maggiore importanza assunta dai servizi.

La dinamizzazione si concretizza nella riduzione dei tempi di reazione, ottenuta da un lato con l'adeguamento delle misure preparatorie alle necessità dell'economia moderna e dall'altro con la riduzione dei termini delle procedure di ricorso (art. 43 e 44). Il ritmo sostenuto dei processi economici richiede un potenziale di reazione adeguato nel caso di una situazione di grave penuria imminente o già sopraggiunta. Per garantire l'approvvigionamento, sono indispensabili un alto livello di preparazione e strumenti operativi disponibili in tempi brevi in grado di manifestare rapidamente la loro piena efficacia. Definire e realizzare i provvedimenti nei tempi adeguati ne garantisce il successo e permette altresì di ridurre o evitare ingenti danni all'economia. Il momento giusto per intervenire non può tuttavia essere stabilito in anticipo. Per reagire nei tempi adeguati, le autorità federali devono non solo essere ben preparate, ma anche mettere in vigore ed eseguire rapidamente i provvedimenti necessari sulla base di procedure legislative e amministrative semplificate.

Mentre la legge attualmente in vigore distingue tra provvedimenti precauzionali in materia di difesa nazionale economica e provvedimenti contro le situazioni di grave penuria derivanti da perturbazioni dei mercati, la revisione totale della legge non impiega più questi termini storicamente connotati. Inoltre, con la nuova normativa non è più necessario operare una distinzione tra le varie cause che determinano le misure dell'AEP. La distinzione tra provvedimenti in caso di minacce d'ordine egemonico e provvedimenti in situazioni di grave penuria si rivela inadeguata anche a livello sistemático, in quanto viene fatto ricorso a provvedimenti simili per rispondere una volta a una causa (conflitto o evento egemonico) e una volta a un effetto (situazione di penuria economica). Il disegno di legge prevede misure in caso di situazioni di grave penuria imminente o già sopraggiunta. Ciò implica profonde modifiche della struttura della legge, che giustificano una revisione totale.

La revisione ha altresì come obiettivo di riflettere nella legge la crescente importanza assunta dai servizi per l'approvvigionamento del Paese. I servizi di logistica, i servizi d'informazione e di comunicazione, il trasporto e la distribuzione di vettori energetici e di energia, la garanzia del traffico dei pagamenti, nonché la costituzione di scorte e l'immagazzinamento, sono indispensabili per l'economia. Tuttavia, nella legge in vigore questi non occupano un posto adeguato all'importanza assunta in virtù dell'attuale dinamica dei processi economici. In tale contesto va inserito anche il proposito di rafforzare la resistenza delle infrastrutture di approvvigionamento. Le misure volte a rafforzare la resilienza delle categorie interessate puntano a garantire la capacità di produzione, trasformazione e fornitura. Il nuovo diritto dà al Consiglio federale la facoltà di obbligare le imprese a prendere misure adeguate, segnatamente di natura tecnica e amministrativa (art. 5 cpv. 3).

L'approccio intersettoriale dell'approvvigionamento economico del Paese è cruciale per rispondere alle complesse esigenze dell'economia globalizzata. Ciò rende necessario rafforzare la collaborazione in seno ai settori e alle categorie nonché tra l'AEP e gli attori dell'economia e dell'amministrazione. Il nuovo diritto prevede la possibilità, a determinate condizioni, di conferire obbligatorietà generale a un accordo settoriale (art. 6), al fine di rendere l'approvvigionamento del Paese più sicuro e resistente alle crisi.

Al giorno d'oggi, le crisi di approvvigionamento non si fermano di norma ai confini nazionali: in caso di crisi il sottoapprovvigionamento spesso non concerne soltanto la Svizzera, ma l'intera Europa o addirittura l'economia mondiale. I provvedimenti nazionali si rivelano sempre meno adeguati a far fronte alle crisi, mentre è necessario potenziare la cooperazione e l'armonizzazione a livello internazionale. Inoltre, data la dimensione perlopiù internazionale delle situazioni di penuria, è necessario disporre di informazioni in merito alla natura e all'estensione della perturbazione nonché ai provvedimenti adottati da altri Stati. Una maggiore collaborazione internazionale nel campo dell'approvvigionamento è dunque opportuna (art. 59).

Nel complesso, la nuova legge dovrà permettere di reagire in modo più rapido, mirato e flessibile alle situazioni di grave penuria imminente o già sopraggiunta. Al tempo stesso, i principi e gli strumenti che hanno già dato prova di efficacia saranno mantenuti.

La grande maggioranza dei partecipanti alla procedura di consultazione ha valutato positivamente il disegno di legge. Segnatamente hanno riscosso un ampio consenso gli obiettivi di modernizzazione, dinamizzazione e rafforzamento della resistenza perseguiti con la revisione. La procedura ha tuttavia sollevato anche numerose richieste e proposte di modifica, spesso concernenti temi da lungo tempo oggetto di controversie, come la correlazione con le questioni di politica agricola o l'organizzazione della costituzione di scorte obbligatorie.

Nel complesso, le linee generali della regolamentazione in vigore sono mantenute per quanto concerne le scorte obbligatorie. Oggetto di controversia è stata in particolare la copertura dei costi di deposito e di finanziamento. Il principio secondo cui i costi di deposito e le perdite conseguenti a un ribasso dei prezzi delle merci oggetto di scorte obbligatorie devono essere coperti con mezzi del fondo di garanzia è stato largamente accettato in sede di consultazione. Una grande maggioranza dei partecipanti alla consultazione si è tuttavia espressa a favore di un'assunzione obbligatoria dei costi da parte della Confederazione, se i mezzi del fondo di garanzia dovessero risultare insufficienti. La soluzione proposta (art. 20) permette l'assunzione dei costi della costituzione di scorte da parte della Confederazione sussidiariamente all'assunzione dei costi da parte di enti privati, se i mezzi del fondo di garanzia dovessero essere palesemente insufficienti. In caso di lacune finanziarie, sono gli enti incaricati della gestione del fondo di garanzia a prendere i provvedimenti necessari.

Una parte considerevole del settore agroalimentare ha espresso il desiderio di migliorare l'efficienza della costituzione di scorte obbligatorie, in parte anche riferendosi alla mozione Bourgeois del 6 marzo 2012 (12.3078 «Nessuna discriminazione della filiera agroalimentare svizzera per il finanziamento delle scorte obbligatorie»). Verificare l'adeguatezza e l'efficienza della costituzione di scorte obbligatorie resta un compito permanente dell'approvvigionamento economico del Paese. Tale compito è assunto dalla Confederazione di concerto con i rami economici interessati. Inoltre, per quanto concerne le scorte obbligatorie, l'autorizzazione generale d'importazione è mantenuta (art. 7 cpv. 3 secondo periodo). In conformità ai risultati della consultazione non vi saranno dunque modifiche della regolamentazione in vigore.

Varie parti ritengono che l'approvvigionamento economico del Paese, e dunque lo Stato, debba intervenire solo se l'economia privata non riesce da sola a far fronte alla crisi. Il principio di sussidiarietà sancito dalla Costituzione nell'ambito dell'approvvigionamento economico del Paese dovrebbe pertanto essere menzionato esplicitamente anche nel testo di legge. L'AEP dovrebbe inoltre limitarsi a fornire un sostegno per prevenire le crisi, senza modificare le strutture economiche esistenti. Tale esigenza è rispettata inserendo il principio di solidarietà come principio generale all'articolo 3 e menzionandolo espressamente nella disposizione relativa all'obbligo di prendere misure preparatorie (art. 5 cpv. 3).

Sulla base delle numerose richieste pervenute in sede di consultazione, nel nuovo diritto è inserita una norma che prevede la tutela di una quantità sufficiente di superfici coltivate (art. 28) tale da garantire una base di approvvigionamento adeguata in caso di situazione di grave penuria. A livello politico, l'impegno per migliorare la capacità del Paese di garantire la produzione indigena di derrate alimentari è attivo su più fronti. Approvando la revisione del 15 giugno 2012 della legge federale del

22 giugno 1979³ sulla pianificazione del territorio (LPT), anche il popolo svizzero si è chiaramente espresso a favore di un approccio più rispettoso alle superfici coltivate. Le disposizioni proposte dal disegno di legge rispondono a una necessità ampiamente espressa. Il nuovo articolo non modifica le competenze legali in materia di pianificazione del territorio.

La grande maggioranza dei Cantoni ha accolto con favore il disegno in sede di procedura di consultazione. In particolare, per i Cantoni è importante che la revisione della legge non generi costi supplementari. Tale opinione è condivisa dalla Confederazione. L'unico effetto diretto della revisione della LAP per i Cantoni è l'adeguamento delle procedure di ricorso (cfr. art. 43 e 44).

1.4 Compatibilità tra i compiti e le finanze

Nel valutare se il rapporto tra i compiti e l'onere finanziario è ragionevole, vanno prese in considerazione l'importanza e l'utilità dell'AEP. Da una parte, l'AEP ha il compito di approvvigionare concretamente la popolazione e l'economia con beni e servizi d'importanza vitale in caso di una situazione di grave penuria e di mantenere e garantire così per quanto possibile la normalità economica. Dall'altra parte, gli strumenti dell'approvvigionamento economico del Paese contribuiscono a calmare i mercati e le aspettative degli operatori del mercato in vista di una crisi. Le misure per il rafforzamento della resistenza dei sistemi di approvvigionamento d'importanza vitale hanno nel contempo effetti positivi sulla piazza economica Svizzera. Il fatto che i processi di approvvigionamento resistano alle crisi significa che l'economia continua a funzionare e a offrire un contesto stabile per la politica di approvvigionamento anche in condizioni difficili.

I costi dell'approvvigionamento economico del Paese sono continui, mentre la sua utilità è evidente solo in una situazione di grave penuria. I costi principali sono quelli diretti, ma relativamente contenuti, dell'AEP distribuiti tra l'organizzazione di milizia e l'Ufficio federale per l'approvvigionamento economico del Paese. Per ulteriori dettagli sulle conseguenze finanziarie rimandiamo al n. 3.1.

1.5 Diritto comparato e rapporto con il diritto europeo

Garantire l'approvvigionamento di un Paese con beni e servizi d'importanza vitale è uno dei compiti principali dei moderni Stati industriali. In Europa questa problematica è affrontata in diversi modi. Ciascun Paese punta innanzitutto a garantire il proprio approvvigionamento petrolifero. Vista la forte dipendenza dai vettori energetici fossili, la garanzia dell'approvvigionamento di petrolio è coordinata a livello interstatale nel quadro dell'Agenzia internazionale dell'energia (AIE). Sul piano nazionale, ciascuno Stato ha facoltà di organizzare le misure di prevenzione. Vi sono modelli in cui lo Stato e l'economia si suddividono la responsabilità e il finanziamento della costituzione di scorte di petrolio; in altri Paesi invece lo Stato emana direttive nei confronti dell'economia, ma lascia al settore privato il compito di costituire le scorte. Piani d'emergenza e progetti per la gestione delle crisi di

approvvigionamento presuppongono un elevato livello di preparazione e sono concepiti in modo simile in virtù dell'aderenza alle direttive dell'AIE.

Al contrario di quanto accade per l'approvvigionamento di petrolio, per l'approvvigionamento alimentare non esiste un'organizzazione internazionale che prescriva determinati standard con conseguente uniformazione delle misure di prevenzione. Per tale ragione in questo settore dell'approvvigionamento esistono grandi differenze tra gli Stati: in alcuni le autorità competenti in materia di agricoltura sono responsabili per la garanzia dell'approvvigionamento di derrate alimentari, in altri la costituzione di scorte è coordinata a livello statale e in altri ancora la costituzione di scorte di derrate alimentari nel quadro della prevenzione nazionale delle crisi non è prevista.

Le infrastrutture dell'approvvigionamento elettrico sono di norma gestite dal settore privato. Garantire l'approvvigionamento elettrico presuppone dunque una stretta collaborazione tra i gestori di rete perlopiù privati e le autorità statali. Vi sono grandi differenze sia nelle modalità sia nell'intensità con cui gli Stati intervengono nel settore elettrico nel quadro della prevenzione e della gestione delle crisi e anche le priorità strategiche sono diverse. A livello europeo la Rete europea dei gestori di rete dei sistemi di trasmissione di energia elettrica (*European Network of Transmission Operators for Electricity*, ENTSO-E) si occupa in particolare di elaborare norme per la gestione della rete (network code). Secondo il diritto vigente, tali norme di standardizzazione nel settore dell'approvvigionamento elettrico non hanno carattere vincolante per la Svizzera fintantoché non sussiste un accordo bilaterale con l'UE nel settore energetico nel quale la Svizzera s'impegni esplicitamente a recepire le norme summenzionate. Ai sensi dell'articolo 5 capoverso 1 dell'ordinanza del 14 marzo 2008⁴ sull'approvvigionamento elettrico (OAEI), tali norme vanno tenute in considerazione e potrebbero essere rese vincolanti dall'Ufficio federale dell'energia (UFE) secondo l'articolo 5 capoverso 6 OAEI.

Con il terzo pacchetto per il mercato interno dell'energia l'UE ha ampliato in modo significativo le basi legali e gli strumenti volti a garantire l'approvvigionamento energetico. A tale proposito citiamo ad esempio la direttiva 2005/89/CE⁵ concernente misure per la sicurezza dell'approvvigionamento di elettricità e per gli investimenti nelle infrastrutture oppure il regolamento (UE) n. 994/2010⁶ concernente misure volte a garantire la sicurezza dell'approvvigionamento di gas. In tale contesto sono stati istituiti anche nuovi organi per la gestione delle crisi come il «Gas coordination group».

Per garantire le prestazioni di trasporto, a livello di preparazione i Paesi ricorrono a diverse misure, che spaziano da misure generali d'incentivazione, come abolire il divieto di circolazione di notte o nei fine settimana, a provvedimenti mirati come ordinare a imprese logistiche e di trasporto di fornire determinati servizi nell'ambito della catena logistica. Spesso lo Stato e l'economia collaborano strettamente per mettere a punto piani volti a proteggere le infrastrutture critiche tra l'altro nel settore

⁴ RS 734.71

⁵ Direttiva 2005/89/CE del Parlamento e del Consiglio, del 18 gennaio 2006, concernente misure per la sicurezza dell'approvvigionamento di elettricità e per gli investimenti nelle infrastrutture (Testo rilevante ai fini del SEE); GU L33 del 4.2.2006, pag. 22–27.

⁶ Regolamento (UE) n. 994/2010 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 ottobre 2010, concernente misure volte a garantire la sicurezza dell'approvvigionamento di gas e che abroga la direttiva 2004/67/CE del Consiglio (Testo rilevante ai fini del SEE); GU L 295 del 12.11.2010, pag. 1–22.

logistico, aumentandone in tal modo la resistenza alle crisi. In linea di principio si tratta di incrementare la stabilità dei sistemi per scongiurare gravi guasti dell'infrastruttura. Gli strumenti di cui lo Stato dispone a tale scopo comprendono misure volte a sensibilizzare i gestori di infrastrutture private e a incentivare la prevenzione delle crisi a livello interaziendale e intersettoriale.

Le misure statali volte a proteggere le infrastrutture TIC sono integrate nei piani di politica di sicurezza. Infatti, esse contengono anche una dimensione economica, fintantoché si occupano del buon funzionamento delle infrastrutture e dei processi dipendenti dalle TIC. Anche in questo ambito gli Stati cercano la collaborazione dell'economia privata. Tra le possibili misure rientrano l'analisi dei rischi nonché la definizione di raccomandazioni e scenari incentrati sull'applicazione di standard aziendali per la gestione sicura e senza interruzioni delle infrastrutture basate sulle TIC.

1.6 Attuazione

Le disposizioni di legge in vigore sono state precisate in varie ordinanze. L'entrata in vigore della nuova legge rende necessaria una rielaborazione completa delle ordinanze esistenti.

Si tratta segnatamente delle seguenti ordinanze:

- ordinanza del 6 luglio 1983⁷ sull'organizzazione dell'approvvigionamento economico del Paese;
- ordinanza del 2 luglio 2003⁸ sui provvedimenti preparatori in materia di approvvigionamento economico del Paese;
- ordinanza del 6 luglio 1983⁹ sui principi generali della costituzione di scorte;
- ordinanza del 6 luglio 1983¹⁰ sul diritto di separazione e di pegno della Confederazione per le scorte obbligatorie;
- ordinanza del 6 luglio 1983¹¹ concernente la costituzione di scorte obbligatorie di zucchero;
- ordinanza del 6 luglio 1983¹² concernente la costituzione di scorte obbligatorie di riso commestibile;
- ordinanza del 6 luglio 1983¹³ concernente la costituzione di scorte obbligatorie di oli e grassi commestibili, delle materie prime e dei semilavorati destinati alla loro fabbricazione;
- ordinanza del 6 luglio 1983¹⁴ concernente la costituzione di scorte obbligatorie di caffè;

7 RS 531.11

8 RS 531.12

9 RS 531.211

10 RS 531.212

11 RS 531.215.11

12 RS 531.215.12

13 RS 531.215.13

14 RS 531.215.14

- ordinanza del 25 aprile 2001¹⁵ concernente la costituzione di scorte obbligatorie di cereali;
- ordinanza del 4 aprile 2007¹⁶ concernente la costituzione di scorte obbligatorie di concimi;
- ordinanza del 6 luglio 1983¹⁷ concernente la costituzione di scorte obbligatorie di medicinali;
- ordinanza del 6 luglio 1983¹⁸ concernente la costituzione di scorte obbligatorie di carburanti e combustibili liquidi;
- ordinanza del 9 maggio 2003¹⁹ concernente la costituzione di scorte obbligatorie di gas naturale;
- ordinanza del 20 novembre 1991²⁰ sulla garanzia dell’approvvigionamento con acqua potabile in situazioni di emergenza;
- ordinanza del 10 dicembre 2010²¹ sull’organizzazione di esecuzione dell’approvvigionamento economico del Paese nell’ambito dell’industria dell’energia elettrica;
- ordinanza del 4 novembre 2009²² sull’impiego e i compiti delle imprese di trasporto concessionarie in situazioni particolari e straordinarie;
- ordinanza del 14 giugno 2002²³ concernente la fideiussione di mutui per il finanziamento di navi svizzere d’alto mare;
- ordinanza del 7 maggio 1986²⁴ sull’assicurazione federale dei trasporti contro i rischi di guerra.

Per i Cantoni e per i Comuni non si prospettano prestazioni o compiti aggiuntivi, a eccezione dell’adeguamento delle procedure di ricorso richiesto nella legislazione cantonale pertinente (cfr. art. 43 e 44).

In linea di principio la revisione della legge non dovrebbe comportare alcuna modifica sostanziale per quanto concerne le responsabilità in ambito esecutivo. Determinati adattamenti sono tuttavia possibili in virtù della delega delle competenze menzionata all’articolo 58 capoverso 2.

Grazie al sistema di milizia, l’AEP dispone di un’organizzazione ampiamente interconnessa. L’AEP collabora dunque con esperti di Cantoni e Comuni sia nella preparazione in caso di crisi sia nell’esecuzione dei provvedimenti e coordina la prevenzione delle crisi con i servizi della Confederazione e le associazioni di categoria competenti. I preparativi e la gestione di una situazione di penuria di elettricità richiedono ad esempio una stretta collaborazione tra le autorità coinvolte, vale a dire l’AEP come Ufficio federale per l’approvvigionamento economico (UFAE), l’UFE, la Commissione federale dell’energia elettrica (ElCom), l’Associazione delle azien-

15 RS 531.215.17
 16 RS 531.215.25
 17 RS 531.215.31
 18 RS 531.215.41
 19 RS 531.215.42
 20 RS 531.32
 21 RS 531.35
 22 RS 531.40
 23 RS 531.44
 24 RS 531.711

de elettriche svizzere (AES) e la società nazionale di rete swissgrid. In caso di crisi l'esecuzione dei provvedimenti può essere delegata alla categoria competente. Per quanto concerne l'approvvigionamento elettrico, con l'ordinanza del 10 dicembre 2010²⁵ sull'organizzazione di esecuzione dell'approvvigionamento economico del Paese nell'ambito dell'industria dell'energia elettrica (OEIE), il Consiglio federale affida all'AES la preparazione dell'esecuzione delle prescrizioni d'intervento. A tale scopo l'AES ha riunito i propri membri nell'organizzazione per l'approvvigionamento di corrente elettrica in situazioni straordinarie (OACCESS), appositamente fondata. L'AES, di concerto con l'ElCom e l'UFE, sta attualmente adeguando la struttura dell'OACCESS a livello organizzativo per adattarla alle nuove condizioni quadro (in particolare alla prima fase dell'apertura del mercato dell'elettricità e alla fondazione della società nazionale di rete swissgrid).

2 **Commento ai singoli articoli**

Ingresso

L'ingresso della legge vigente fa ancora riferimento alla Costituzione federale del 29 maggio 1874 (vCost.). Esso è pertanto adeguato alle disposizioni della Costituzione federale del 18 aprile 1999 (Cost.). L'articolo 31^{bis} capoverso 3 lettera e vCost. corrisponde all'articolo 102 Cost.

Poiché l'articolo 102 Cost. è previsto nella sezione 7 del capitolo 2 della Costituzione federale, è chiaro che, sotto il profilo sistematico, l'approvvigionamento economico del Paese rientra principalmente nell'ambito della politica economica, anche se in alcuni punti riguarda la politica di sicurezza.

Art. 1 **Oggetto e scopo**

Il primo articolo ha vocazione programmatica ed esplicita lo scopo della legge, adeguato alla situazione economica e politica moderna. Lo scopo dell'approvvigionamento economico del Paese è di tutelare la vita economica garantendo la disponibilità di beni e servizi d'importanza vitale anche in caso di grave penuria.

La presente revisione della legge vuole inoltre affrancarsi dalle impostazioni e dal vocabolario della Guerra fredda che ancora caratterizzano la legge vigente. Di conseguenza, si fa ora menzione esclusivamente dell'approvvigionamento economico del Paese e non più della difesa nazionale economica.

Sotto il profilo del contenuto, il presente articolo non contiene però alcuna modifica fondamentale. Nella LAP riveduta, anche se non sono più menzionati esplicitamente, i provvedimenti precauzionali acquisiscono un'importanza ancora maggiore (cfr. art. 5).

Art. 2 **Definizioni**

In relazione con la definizione «approvvigionamento economico» (*lett. a*) occorre soprattutto rilevare che in linea di massima garantire l'approvvigionamento del

Paese in beni e servizi d'importanza vitale spetta, e continuerà a spettare, all'economia privata. La Confederazione interviene soltanto a titolo sussidiario.

La situazione di grave penuria è già considerata uno dei numerosi criteri per l'intervento dell'organizzazione per l'approvvigionamento economico del Paese (AEP) nella LAP vigente. Nel disegno, la grave penuria definita alla *lettera b* è considerata l'unico fattore scatenante dei provvedimenti AEP. La distinzione stabilita nella legge vigente tra i provvedimenti della difesa economica nazionale e quelli in caso di grave penuria appare infondata sotto il profilo sistematico. Si tratta di misure equivalenti, siano esse fondate su una causa quale un conflitto armato o altri eventi egemonici o sulle loro conseguenze, vale a dire una grave penuria economica. Nel nuovo diritto, i provvedimenti della Confederazione per garantire l'approvvigionamento economico del Paese si fondano pertanto solo sulle possibili ripercussioni di una perturbazione. La causa della situazione di grave penuria è considerata irrilevante.

Rispetto alla LAP vigente, nel disegno il momento dell'intervento viene anticipato, poiché l'intervento dell'organizzazione AEP è previsto non soltanto in caso di effettive perturbazioni ma già nel caso in cui l'approvvigionamento economico del Paese è fortemente minacciato. Si può parlare di grave penuria soltanto se i problemi di approvvigionamento riguardano l'intero Paese o gran parte di esso; tale non è in linea di massima il caso se questi problemi riguardano soltanto un territorio limitato o singole imprese, a meno che non siano di grande rilievo per l'economia nazionale. Nemmeno un semplice aumento dei prezzi è considerato un indizio sufficiente di penuria. Per valutare una situazione di penuria ha invece grande importanza la struttura del mercato; infatti, se sono in pochi a fornirlo, un bene o un servizio d'importanza vitale diviene ancora più essenziale. È decisiva la possibilità di sostituire o meno tali beni o servizi. La definizione dell'importanza vitale dei servizi di approvvigionamento è una questione di ordine politico; a tal fine è decisivo cosa possano fare e cosa siano disposti a fare lo Stato e l'economia. Anche stabilire se vi è una situazione di grave penuria e se occorre pertanto ordinare i necessari provvedimenti è in ultima analisi una decisione discrezionale che dobbiamo prendere in funzione delle circostanze concrete.

La nozione di «settori specializzati» (*lett. c*) è connessa con l'organizzazione di milizia dell'AEP. Nel sistema di milizia gli specialisti dell'economia privata e dell'Amministrazione collaborano volontariamente all'approvvigionamento economico del Paese con beni e servizi d'importanza vitale. I settori specializzati sono suddivisi in stati maggiori e altri servizi, nonché in divisioni, sezioni e gruppi. Il Consiglio federale stabilisce i settori specializzati. Fanno parte dell'approvvigionamento di base i settori dell'alimentazione, dell'energia e degli agenti terapeutici, mentre i settori dell'infrastruttura sono i trasporti, l'industria e le infrastrutture TIC. I settori specializzati hanno segreterie permanenti in cui sono impiegati collaboratori dell'UFAE.

L'«immissione in commercio» ai sensi della *lettera d* riguarda soltanto i beni di cui devono essere costituite scorte obbligatorie, ossia i beni d'importanza vitale. In questo contesto, la loro cessione a titolo gratuito od oneroso è irrilevante.

Art. 3 Principi

Il presente articolo sancisce il principio di sussidiarietà, il principio cardine dell'approvvigionamento del Paese. La sussidiarietà significa che lo Stato interviene

nell'approvvigionamento del Paese con beni e servizi d'importanza vitale soltanto se le forze del mercato non sono in grado di farlo. Anche in tal caso lo Stato non si sostituisce però all'economia, ma provvede a gettare le basi affinché essa possa assolvere il suo compito di garante dell'approvvigionamento il più rapidamente possibile.

La consultazione ha rivelato che questa concezione del principio di sussidiarietà non incontra l'unanimità e che in particolare le organizzazioni del settore agricolo e dell'economia alimentare auspicano un maggiore coinvolgimento e l'assunzione di maggiori responsabilità da parte della Confederazione. In linea di principio è tuttavia compito dell'economia, e del mercato, garantire l'approvvigionamento economico del Paese. L'organizzazione AEP interviene soltanto in caso di perturbazioni a cui l'economia non è in grado di porre rimedio. Anche in caso di crisi, garantire l'approvvigionamento spetta prevalentemente all'economia e non allo Stato. Così vuole l'ordinamento liberale della Svizzera. Se lo Stato volesse assumere questa funzione, dovrebbe allestire costose strutture parallele che sarebbero impiegate solo raramente e di cui le crisi rivelerebbero la mancanza di esperienza. Se dovessero intervenire, potrebbero mobilitarsi soltanto con oneri amministrativi sproporzionati. L'accelerazione dei processi economici non permetterebbe di garantire né la tempestività né il funzionamento di un tale sistema.

Art. 4 Beni e servizi d'importanza vitale

I beni e i servizi d'importanza vitale svolgono un ruolo importante per il superamento di gravi penurie e quindi per l'approvvigionamento del Paese. Servono a soddisfare i bisogni fondamentali degli individui. Nella moderna economia globalizzata non sono solo i prodotti ad avere importanza vitale, ma anche le risorse necessarie alla loro produzione, vale a dire i sistemi di produzione e di distribuzione nonché i servizi. Il Consiglio federale stabilisce cosa vada considerato d'importanza vitale per l'approvvigionamento economico del Paese.

Al momento, la costituzione di scorte obbligatorie dei seguenti gruppi di beni considerati d'importanza vitale è disciplinata da varie ordinanze: derrate alimentari e alimenti per animali, concimi, agenti terapeutici nonché carburanti e combustibili (cfr. n. 1.6). L'enumerazione dei beni d'importanza vitale nel *capoverso 2* non è esaustiva. Nonostante le proposte in tal senso di diversi partecipanti alla consultazione, inserire nella legge un elenco esaustivo di beni e servizi d'importanza vitale non è auspicabile. Infatti, una legge deve avere un impianto concettuale e tematico che sia sufficientemente ampio da coprire per molti anni gli sviluppi economici e sociali evitando così adeguamenti e modifiche legislative. Per questi motivi, non abbiamo inserito nell'elenco beni specifici come sementi e piantimi. Questa densità normativa sarà raggiunta soltanto a livello di ordinanza.

L'acqua potabile è indiscutibilmente un bene d'importanza vitale. Nella sistematica della legge è considerata una risorsa indigena, ma non un bene di cui sia obbligatorio costituire scorte. Non è fatta distinzione tra acqua potabile e acqua non potabile²⁶.

L'importanza dei servizi per l'approvvigionamento economico del Paese è immensa. I servizi nel settore dei trasporti e della logistica, della tecnologia dell'informazione e delle telecomunicazioni devono essere considerati importanti funzioni trasversali. È altresì quasi indispensabile un approvvigionamento elettrico continuo. Questi

²⁶ Quanto all'acqua potabile, cfr. i commenti all'art. 28.

servizi non sono limitati a un settore specifico, ma riguardano ambiti aziendali trasversali. Per esempio le TIC, la corrente elettrica e l'impiego di lavoratori adeguatamente formati sono fattori indispensabili per il funzionamento ineccepibile di molti processi. Per questo motivo, nel *capoverso 3* i servizi non sono oggetto di un elenco esaustivo.

La nozione di «traffico dei pagamenti» che figura nel *capoverso 3 lettera d* della nuova legge riguarda il traffico dei pagamenti con i clienti finali, quindi in particolare con la popolazione e le imprese. In questo caso, le misure di approvvigionamento economico del Paese sono sussidiarie a quelle dei prestatori di servizi bancari (p. es. nel settore delle TIC o dell'approvvigionamento elettrico). I sistemi di pagamento interbancari per cui la Banca nazionale svizzera è responsabile secondo l'articolo 5 *capoverso 2* della legge del 3 ottobre 2003²⁷ sulla Banca nazionale sono invece esplicitamente esclusi dal presente ambito.

Oltre alla costituzione di scorte, anche l'immagazzinamento è un servizio d'importanza vitale (art. 3 lett. e). Si tratta soprattutto dell'immagazzinamento di energia, per esempio di gas o corrente elettrica – per quanto ciò sia tecnicamente possibile.

Capitolo 2: Misure preparatorie

Senza preparazione non è possibile superare in modo adeguato e tempestivo una grave penuria. Un certo grado di preparazione è quindi indispensabile. Nel contempo, in relazione al principio della sussidiarietà dell'intervento statale, occorre stabilire l'onere sostenibile. Le misure preparatorie devono essere ridotte al minimo e poter essere impiegate in modo mirato e flessibile. Possono essere di tipo materiale, formale o organizzativo e devono tenere conto dei mezzi politici ed economici a disposizione dello Stato e dell'economia.

Sono misure preparatorie anche il monitoraggio e l'analisi della situazione dell'approvvigionamento e del mercato per mezzo della raccolta di dati, l'elaborazione di misure d'intervento economico e di misure di garanzia dell'approvvigionamento con beni e servizi, e l'informazione del pubblico. Un esempio dell'importanza straordinaria delle misure preparatorie è la costituzione di scorte a cui è dedicata gran parte del capitolo 2 della legge. Nel contesto dell'approvvigionamento economico del Paese, le misure preparatorie non riguardano l'approvvigionamento in beni d'importanza vitale ma anche le misure necessarie quanto ai servizi d'importanza vitale.

Art. 5 Mandato

Secondo il *capoverso 1*, il Consiglio federale incarica i settori specializzati di prendere le misure preparatorie necessarie, da una parte, per permettere un intervento tempestivo nel caso di una situazione di grave penuria già sopraggiunta o imminente e dall'altra per garantire il funzionamento delle infrastrutture critiche e delle aziende importanti che partecipano all'approvvigionamento del Paese con beni e servizi d'importanza vitale.

Uno scopo importante della revisione consiste nell'aumentare la capacità di resistenza (resilienza) della struttura di approvvigionamento. In futuro, l'organizzazione

²⁷ RS 951.11

AEP vorrebbe poter concentrare maggiormente i suoi mezzi per contribuire a consolidare la capacità di resistenza delle infrastrutture anche nei periodi senza perturbazioni dell'approvvigionamento. La resilienza è la capacità di un sistema di far fronte alle perturbazioni interne o esterne mantenendo il proprio funzionamento o ripristinandolo quanto prima. L'impegno del settore dell'approvvigionamento economico tende quindi a impedire per quanto possibile le gravi penurie, a ritardarne l'insorgenza, a ridurre al minimo l'entità dei danni e ad accelerare il ripristino della situazione normale. Ciò vale soprattutto per le telecomunicazioni, la logistica e l'approvvigionamento elettrico. I gestori di queste infrastrutture i cui servizi forniscono un contributo determinante a un approvvigionamento sicuro del Paese dovrebbero provvedere sin d'ora allo scopo di rimanere operativi anche nei casi di crisi.

Le misure preparatorie possono essere strutturate in modo diverso a seconda del loro genere, della loro portata e della loro intensità. L'AEP sensibilizza la popolazione e l'economia ai rischi di crisi con appelli e raccomandazioni, come gli appelli per la costituzione di scorte domestiche o aziendali. Nel contempo, le imprese sono invitate a prendere determinati provvedimenti. Si tratta per esempio di raccomandazioni concernenti il mantenimento di riserve adeguate (Minimal Operating Requirements, MOR). Non è necessario che la legge menzioni in particolare questo punto, poiché non occorre che questi appelli e raccomandazioni poggino su una base legale esplicita.

Il *capoverso 2* stabilisce le condizioni per poter obbligare le imprese che hanno un'importanza particolare per l'approvvigionamento del Paese a prendere le misure necessarie se le misure volontarie prese dall'economia non sono sufficienti. Si tratta della garanzia del funzionamento di processi di produzione e di lavorazione critici per esempio nel settore dei medicinali o delle derrate alimentari, nonché di sistemi di deposito e di distribuzione, per esempio i magazzini frigoriferi. Possono entrare in linea di conto anche misure volte a garantire i mezzi di produzione nonché importanti impianti aziendali, per esempio le installazioni elettroniche e per ufficio e le reti telefoniche. È particolarmente importante disporre di misure tecniche adeguate per evitare interruzioni nell'approvvigionamento di corrente, per esempio i gruppi elettrogeni di emergenza. Non sono previsti invece provvedimenti strutturali come l'obbligo per le centrali energetiche di prevedere riserve per la produzione di energia elettrica. Altri esempi di misure preparatorie sono la costituzione di scorte minime o la garanzia di sufficienti capacità di trasporto. Nel settore della logistica le possibili prescrizioni della Confederazione riguardano innanzitutto i processi e le infrastrutture centrali come i terminali di trasbordo delle merci, i sistemi per la direzione del traffico o le infrastrutture di rete.

Se le misure preparatorie sono vincolanti, occorre evitare che abbiano ripercussioni negative sul mercato. Tenuto conto delle possibili distorsioni concorrenziali occorre ponderare accuratamente se obbligare ad adottare determinati provvedimenti soltanto alcune aziende di importanza sistemica (p. es. le imprese predominanti sul mercato) o tutte le imprese di un dato settore economico. In genere sono considerate di importanza sistemica le imprese le cui prestazioni economiche sono indispensabili per l'approvvigionamento economico del Paese con beni e servizi d'importanza vitale, se sul mercato non hanno concorrenti in grado di sopperire a queste prestazioni entro un termine sostenibile per l'economia.

La durata delle misure preparatorie non può essere stabilita in anticipo. Occorre in particolare rilevare che, sotto più profili, le prescrizioni vincolanti si applicano

soltanto a titolo sussidiario. Dapprima vi sono le misure volontarie dell'economia per consolidare la gestione della continuità e delle crisi. All'elaborazione delle misure per rafforzare la resistenza devono da una parte partecipare per quanto possibile gli attori interessati; queste misure devono inoltre essere coordinate con le competenti istituzioni della Confederazione. Dall'altra devono poggiare sugli strumenti già a disposizione della Confederazione e dell'economia. Le regolamentazioni in materia di competenze in vigore per altri ambiti giuridici restano invariate. Le attività e i compiti già esercitati da altre autorità federali di regolamentazione e sorveglianza hanno sempre la priorità su eventuali misure preparatorie dell'AEP. In particolare va tenuto conto della sfera di competenza del Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni (DATEC) nel campo dell'approvvigionamento elettrico o delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, coperta dall'UFE, dalla ECom e dall'UFCom.

Art. 6 Accordi settoriali

Negli ultimi anni le aziende di alcuni settori si sono riunite su base volontaria per garantire le loro prestazioni d'importanza vitale in caso di crisi. La Confederazione accoglie con favore questo genere di iniziative private, che sono in linea di principio da preferire rispetto a provvedimenti prescritti dallo Stato. Accordi di questo tipo presentano tuttavia anche alcuni punti deboli: nessuna impresa può essere forzata a partecipare e ciò può generare il rischio di una distorsione della concorrenza. Inoltre, in caso di crisi, a fronte di partner riluttanti potrebbe essere difficile, con i mezzi del diritto privato, dare attuazione tempestiva ai provvedimenti decisi. L'*articolo 6* prevede la possibilità per il settore privato di chiedere al Consiglio federale di dichiarare di obbligatorietà generale un accordo settoriale, vincolandovi così anche chi non vi ha aderito.

In linea di massima gli accordi settoriali sono conclusi tra imprese senza il concorso dell'organizzazione per l'approvvigionamento economico del Paese né di altri servizi federali. L'organizzazione AEP può certo assumere un ruolo di coordinamento e sostegno, ma sono i settori dell'economia interessati a prendere l'iniziativa e a concludere l'accordo. Nell'ambito dell'auto-aiuto, i firmatari s'impegnano a rispettare gli standard settoriali o ad attuare le misure previste per i casi di crisi.

Gli accordi settoriali possono per esempio prevedere l'acquisto comune di equipaggiamenti, la mutua messa a disposizione di infrastrutture in caso di crisi o la costituzione di una cellula di crisi comune. Le misure devono essere adeguate e ragionevoli per le imprese interessate e il loro settore di attività.

Gli accordi settoriali promuovono la sussidiarietà dell'intervento statale poiché permettono alle imprese di assumere per tempi più lunghi la loro funzione di approvvigionamento, differendo il momento dell'intervento dei poteri pubblici in caso di crisi. Per le imprese questi accordi sono soluzioni flessibili e pratiche che permettono di ridurre l'urgenza degli interventi in caso di crisi e il numero di normative statali necessarie per contrastare una situazione di penuria. Concludere volontariamente tali accordi è pertanto nell'interesse delle imprese.

Per ovviare al rischio della politica strutturale, i criteri delle *lettere a-d* devono essere cumulativamente adempiuti. È principalmente sulla *lettera d* che si sono concentrate le osservazioni dei partecipanti alla consultazione. Come i criteri di cui alle *lettere a-c*, il criterio del considerevole beneficio per tutta l'economia intende garantire che siano dichiarati di obbligatorietà generale soltanto gli accordi che, in

considerazione del loro oggetto e della loro importanza, sono ritenuti indispensabili per l'approvvigionamento economico del Paese.

Sezione 2: Costituzione di scorte

Fin dagli inizi, la costituzione di scorte ha rappresentato uno dei principali pilastri dell'approvvigionamento economico del Paese. Se il mercato non riesce più a soddisfare la domanda di beni d'importanza vitale in seguito a una crisi, in caso di necessità vengono distribuite le scorte di questi beni. Sono obbligate a costituire scorte le imprese che producono o commerciano beni d'importanza vitale. In questo modo, le merci sono integrate nella rete di distribuzione e se necessario possono essere immesse sul mercato rapidamente.

Le scorte obbligatorie sono il principale e il più noto tra gli strumenti a disposizione dell'AEP ai fini della costituzione di scorte. Concepito nelle sue linee generali prima della Seconda guerra mondiale, il meccanismo è stato più volte adeguato alla nuova realtà economica, politica e giuridica. Nonostante le scorte obbligatorie siano state notevolmente ridotte dopo la Guerra fredda, il sistema si è dimostrato efficace e non richiede cambiamenti fondamentali. La struttura della sezione riguardante la costituzione di scorte deve essere snellita rispetto alla normativa vigente.

Durante la consultazione è stato più volte suggerito di sostituire la nozione, considerata desueta, di «costituzione di scorte obbligatorie» con l'espressione più moderna «costituzione di scorte strategiche». Ovviamente la costituzione di scorte obbligatorie equivale alla costituzione di scorte strategiche e si prefigge di garantire l'approvvigionamento economico del Paese in caso di grave penuria. Questo esempio mostra che la «costituzione di scorte strategiche» è una nozione funzionale che può essere impiegata in diversi contesti, mentre la nozione di «scorta obbligatoria» è strettamente connessa con l'approvvigionamento economico del Paese sotto il profilo storico e profondamente radicata nella coscienza della popolazione. Non vi è pertanto motivo di modificare la terminologia.

Art. 7 Principi

La costituzione di scorte è incentrata su beni critici d'importanza vitale per l'approvvigionamento. Secondo il *capoverso 1*, il Consiglio federale è quindi competente per subordinare questi beni al regime delle scorte obbligatorie. In futuro, per i beni d'importanza vitale si continuerà a parlare di costituzione di scorte obbligatorie. Attualmente si costituiscono scorte obbligatorie di cereali, derrate alimentari e alimenti per animali, concimi, agenti terapeutici nonché carburanti e combustibili.

La costituzione di scorte obbligatorie poggia sul contratto concernente la costituzione di scorte menzionato nel *capoverso 2*.

Il *capoverso 3*, secondo cui l'UFAE può imporre la conclusione del contratto mediante decisione, esprime il rapporto di sovranità tra Confederazione e privati e indica nel contempo la procedura da seguire.

Può importare beni sottoposti al regime delle scorte obbligatorie soltanto chi conclude con la Confederazione un contratto concernente la costituzione di scorte e costituisce poi un deposito di una certa parte delle sue importazioni. L'autorizzazione generale d'importazione (AGI) è uno strumento per il rilevamento amministrativo delle persone assoggettate all'obbligo di costituire le scorte e garantire i contributi al fondo di garanzia. Essa viene concessa senza alcuna discriminazione a tutti coloro

che, in contropartita, si impegnano a rispettare le regole della costituzione di scorte obbligatorie.

Nella prassi, l'ottenimento dell'autorizzazione è un semplice atto amministrativo. Essa è concessa gratuitamente a tutti gli interessati che accettano gli obblighi che ne derivano. L'autorizzazione di chi non ottempera ai propri impegni nei confronti dell'autorità di autorizzazione è revocata. L'AGI è disciplinata a livello di ordinanza in modo specifico per i diversi prodotti.

Art. 8 Obbligo di concludere un contratto

L'obbligo di concludere un contratto riguarda ogni impresa che importa, produce, trasforma o immette in commercio per la prima volta beni d'importanza vitale.

Nell'ambito della costituzione obbligatoria di scorte, i settori economici interessati hanno la possibilità di fondare organizzazioni di diritto privato per la costituzione di tali scorte e la LAP permette loro di costituire fondi di garanzia (cfr. commenti all'art. 16).

Riguardo alle scorte obbligatorie, la revisione parziale della LAP del 2001 ha introdotto, oltre al sistema dell'autorizzazione generale d'importazione, anche il sistema della prima immissione in commercio²⁸. Esso permette di registrare l'obbligo di costituire scorte anche senza passaggio in frontiera e autorizzazione generale d'importazione. Tale revisione intendeva tra l'altro sopprimere parzialmente l'autorizzazione generale d'importazione, che già allora era frequentemente qualificata come ostacolo al commercio, ed evitare nel contempo la riscossione unilaterale dei contributi al fondo di garanzia sulle importazioni garantendo così la parità di trattamento tra importazioni e produzione indigena. In alcuni settori, per esempio gli agenti terapeutici e i concimi, è stato introdotto il sistema della prima immissione in commercio. I rappresentanti del settore agricolo e alimentare rifiutano però questo cambiamento di sistema che li obbliga a versare al fondo di garanzia contributi per le spese della costituzione di scorte obbligatorie anche per quanto concerne la produzione nazionale. Occorre peraltro rilevare che i prodotti trasformati importati (p. es. la pasta) non sono rilevati in alcuna delle due categorie²⁹.

La presente normativa mantiene l'attuale sistema duale che funziona per lo più senza porre problemi e prevede soluzioni diverse a seconda dei settori. La cerchia di coloro che sono assoggettati all'obbligo di costituire scorte è stabilita dal Consiglio federale come nel diritto vigente, in modo specifico a seconda del prodotto. Coloro che effettuano la prima immissione in commercio e gli importatori di piccole quantità rimangono esentati da questo obbligo e non sono tenuti a costituire scorte.

Art. 9 Copertura del fabbisogno, quantitativi e qualità

Il Consiglio federale definisce i beni d'importanza vitale per i quali devono essere costituite scorte. La verifica della copertura del fabbisogno dei prodotti subordinati all'obbligo di costituire le scorte e le regole quanto al loro assortimento sono compiti permanenti dell'organizzazione dell'approvvigionamento economico del Paese. La Confederazione elabora proposte con i settori economici interessati.

²⁸ RU 2001 1439; FF 1999 8173 8190

²⁹ Sul finanziamento della costituzione di scorte, cfr. i commenti all'articolo 20.

Il DEFR stabilisce, secondo la propria valutazione delle scorte, il fabbisogno da coprire nonché i quantitativi e la qualità dei beni in questione. La copertura del fabbisogno corrisponde al periodo durante il quale una scorta obbligatoria deve coprire il consumo nazionale medio. Se il consumo medio non è la misura adeguata per stabilire la copertura del fabbisogno, per esempio nel caso degli agenti terapeutici per combattere le pandemie, il DEFR stabilisce i quantitativi.

In considerazione della costante mutazione della situazione sul piano economico e della politica di sicurezza, i settori dell'AEP seguono l'andamento del mercato in collaborazione con le organizzazioni incaricate di costituire scorte obbligatorie. Questo monitoraggio funge da strumento su cui basare la valutazione della necessità di adeguamenti delle attuali scorte obbligatorie di merci e dei loro quantitativi (adeguamento dell'assortimento, aumento o riduzione del volume) o della necessità di assoggettare un nuovo prodotto all'obbligo della costituzione di scorte. Tale valutazione si basa innanzitutto su analisi concernenti l'importanza per la vita, le possibilità di sostituzione, le strutture e i rischi di approvvigionamento di un determinato bene, nonché sul controllo dell'efficienza della costituzione di scorte.

Art. 10 Contratto per scorte obbligatorie

Le parti del contratto per scorte obbligatorie sono l'UFAE e il depositario delle scorte obbligatorie. L'articolo 10 stabilisce tra le altre cose i contenuti essenziali del contratto come la natura e i quantitativi dei beni, il deposito, il luogo di deposito, il finanziamento e l'assicurazione nonché la copertura dei costi di deposito. Devono inoltre obbligatoriamente essere previste nel contratto un eventuale trasferimento dell'obbligo di costituire scorte a un terzo (art. 11 cpv. 2), un eventuale obbligo di alimentare il fondo di garanzia (art. 16) nonché un'eventuale pena convenzionale (art. 41). Le imprese sono responsabili del ricambio permanente delle merci e devono provvedere affinché siano della qualità abituale in commercio.

Il contratto per scorte obbligatorie è un contratto di diritto pubblico, vale a dire un contratto concluso tra autorità e privati in ambiti disciplinati dal diritto pubblico. Dottrina e giurisprudenza ammettono i contratti di diritto pubblico come una delle forme dell'attività amministrativa, fintantoché non espressamente vietati dalla legge³⁰. I contratti per scorte obbligatorie sono conclusi secondo i principi del diritto privato, fermo restando che il diritto pubblico stabilisce il quadro normativo. Poiché l'autorità mantiene una posizione sovrana rispetto ai privati, sotto il profilo della dogmatica giuridica si potrebbe considerare piuttosto la decisione amministrativa come lo strumento più adeguato per disciplinare il rapporto giuridico concernente la costituzione di scorte obbligatorie. Tuttavia, considerato che il contratto per scorte obbligatorie lascia sussistere un certo margine discrezionale e negoziale per quanto concerne i suoi contenuti essenziali, la forma del contratto dovrebbe essere mantenuta. Inoltre, questo genere di contratto è uno strumento che si è dimostrato efficace.

Art. 11 Scorte obbligatorie

Secondo il *capoverso 1*, le imprese che si sono impegnate per contratto a costituire scorte obbligatorie, devono allestire una scorta.

³⁰ Cfr. DTF 105 Ia 209

Sono considerati terzi qualificati conformemente al *capoverso 2* soprattutto coloro che operano come depositari commerciali, le comunità di deposito o altri depositari di scorte obbligatorie che offrono condizioni di deposito particolarmente vantaggiose. Se l'impresa obbligata a costituire delle scorte trasferisce una parte del suo compito a un terzo qualificato, si parla di deposito suppletivo. Nel caso della costituzione comune di scorte obbligatorie, il settore trasferisce parte del quantitativo delle scorte a un depositario comune. In questi casi l'UFAE conclude un contratto per scorte obbligatorie separato con il depositario suppletivo o comune.

Dopo la Guerra fredda un gran numero di depositi di scorte è stato dismesso e numerosi magazzini sono stati abbandonati. Se, in seguito a una nuova valutazione dei rischi, fosse necessario aumentare nuovamente i depositi e le cisterne a disposizione, potrebbe essere difficile ottenere questi spazi in via amichevole. In tal caso, il *capoverso 3* conferisce al DEFR il diritto di ricorrere all'espropriazione.

Art. 12 Proprietà delle scorte obbligatorie

Le merci depositate devono appartenere sempre esclusivamente al depositario delle scorte obbligatorie per due ragioni: in caso d'intervento economico, l'AEP deve poter disporre della merce in ogni momento senza dover affrontare preventivamente controversie sui diritti reali di terzi. Inoltre, la questione della proprietà ha un ruolo cruciale per quanto concerne i diritti legali di separarsi dalla massa e di pegno (art. 23 e 24). I diritti reali e obbligazionari di terzi potrebbero compromettere la posizione della Confederazione in quanto garante di mutui per scorte obbligatorie in caso d'insolvenza del depositario.

Art. 13 Modifica e soppressione di scorte obbligatorie

Prima di sopprimere la propria scorta obbligatoria o eliminarne una parte, il depositario deve rimborsare per intero o proporzionalmente il mutuo garantito dalla Confederazione. Inoltre, prima di poter eliminare le scorte i proprietari devono adempiere ai propri obblighi nei confronti del fondo di garanzia per gli ammortamenti. È fatta salva la liberazione delle scorte obbligatorie secondo l'articolo 29 capoverso 1 lettera f, che consente al proprietario, in caso d'intervento economico, di immettere sul mercato le merci liberate se la situazione lo richiede con urgenza. Alcuni depositari non dispongono tuttavia della sufficiente liquidità per saldare immediatamente i propri debiti in caso di modifica o soppressione delle scorte. Si è constatato che la maggior parte delle imprese assoggettate all'obbligo di costituire scorte obbligatorie non ha previsto nei propri bilanci accantonamenti a questo scopo. Il *capoverso 3* prevede che, in questi casi, il proprietario debba fornire alla Confederazione adeguate garanzie, affinché la merce possa essere ceduta gradualmente e i debiti possano essere saldati in più fasi grazie al ricavato di ciascuna vendita. Ciò permette di evitare un blocco delle merci.

Art. 14 Costituzione di scorte complementari

Le imprese possono convenire con l'UFAE di costituire scorte, per quantitativi e qualità determinati, di beni d'importanza vitale che il Consiglio federale non ha subordinato al regime delle scorte obbligatorie. Concretamente, l'UFAE si accorda con imprese dell'economia privata o del settore pubblico per concludere un contratto.

Lo strumento della costituzione di scorte complementari viene impiegato per esempio nei casi in cui vi sia un numero ridotto di operatori del mercato che offrono una merce d'importanza vitale. Sono merci di questo genere le materie prime per la produzione di lievito, il granulato di plastica per l'industria degli imballaggi e i dispositivi medici. Nel caso di misure d'intervento economico in situazioni di grave penuria, per esempio nell'ambito delle prescrizioni d'impiego secondo l'articolo 29 capoverso 2 lettera a, le imprese che hanno costituito scorte complementari possono utilizzarne almeno la metà per il proprio uso o per approvvigionare la loro clientela. Per le scorte obbligatorie di merci che il Consiglio federale ha assoggettato all'obbligo di costituire scorte secondo l'articolo 7 capoverso 1, nell'ambito di misure economiche d'intervento le prescrizioni d'impiego possono essere applicate se necessario anche al quantitativo totale delle scorte.

Il presente articolo non si applica alle scorte minime né alle scorte domestiche. Secondo l'articolo 5 capoverso 3, il Consiglio federale può obbligare le imprese che hanno un'importanza particolare per l'approvvigionamento del Paese a prendere misure per garantire la loro capacità di produzione, trasformazione e fornitura. Di conseguenza, le imprese che contribuiscono all'approvvigionamento di beni d'importanza vitale possono essere assoggettate all'obbligo di costituire scorte minime. La costituzione di scorte domestiche, come scorte d'emergenza, può essere promossa da raccomandazioni per consolidare la sicurezza dell'approvvigionamento (art. 55 cpv. 5).

Art. 15 Scorte della Confederazione

La Confederazione costituisce scorte proprie soltanto in casi eccezionali in cui l'economia non è in grado di farlo. Di conseguenza la costituzione di scorte da parte della Confederazione è sussidiaria rispetto ad altre forme di stoccaggio.

L'obbligo di costituire scorte previsto dalla LAP va distinto dalle scorte secondo l'articolo 108 della legge militare del 3 febbraio 1995³¹. L'esercito è responsabile per la determinazione dei quantitativi, per la costituzione delle scorte e per il deposito delle merci.

Art. 16 Costituzione di fondi di garanzia

Nell'ambito della costituzione obbligatoria di scorte diversi settori hanno costituito fondi di garanzia per coprire le spese di deposito e tutelarsi dai rischi relativi ai prezzi. Questi fondi sono amministrati dalle organizzazioni private di auto-aiuto dei diversi settori. Le organizzazioni di auto-aiuto sono corporazioni di diritto privato che perseguono innanzitutto finalità private nell'ambito della costituzione obbligatoria di scorte. Quelle attuali rivestono la forma giuridica di un'associazione o di una società cooperativa. Ad oggi esistono quattro organizzazioni incaricate di costituire scorte obbligatorie: Agricura per i concimi, Carburia per gli oli minerali, Helvecura per gli agenti terapeutici e Réservesuisse per cereali, derrate alimentari e alimenti per animali. Le organizzazioni che amministrano i fondi di garanzia definiscono nei propri statuti i principi che regolano il prelievo dei contributi e il loro impiego per la costituzione di scorte obbligatorie.

I mezzi del fondo di garanzia servono a indennizzare le imprese che sottostanno all'obbligo di costituire scorte per le spese derivanti dalla costituzione delle stesse, tra costi di finanziamento, locazione dei magazzini, assicurazioni, trasporti, amministrazione e trasbordo delle merci. Per ridurre il rischio di un deprezzamento delle scorte, i depositari ricevono spesso contributi del fondo di garanzia a titolo di ammortamento. Se sopprimono le proprie scorte, i proprietari devono rimborsare tali contributi secondo le disposizioni delle organizzazioni incaricate di costituire scorte obbligatorie.

Per evitare distorsioni della concorrenza, tutti gli assoggettati all'obbligo di costituire scorte devono in linea di principio alimentare il fondo di garanzia della propria categoria versando contributi sulle merci importate o immesse in commercio. In deroga ai principi del diritto civile, con l'obbligo di costituire scorte (diritto pubblico) e l'obbligo contrattuale di aderire a un'organizzazione incaricata di costituire scorte obbligatorie, la Confederazione vigila affinché tutti gli assoggettati all'obbligo di costituire scorte partecipino al fondo di garanzia. Ne è esentato chi importa o immette per primo sul mercato merci in quantità inferiore a una soglia minima annuale prefissata.

Si tratta di un'adesione obbligatoria che limita in modo notevole diritti fondamentali come la libertà di associazione (art. 23 cpv. 3 Cost.) e la libertà economica (art. 27 Cost.). Secondo l'articolo 36 Cost., tali restrizioni devono poggiare su una base legale ed essere giustificate da un interesse pubblico. In questo caso, la base legale è rappresentata dall'articolo 16 del disegno di legge e l'interesse pubblico è dato dal proposito di garantire l'approvvigionamento di beni e servizi d'importanza vitale.

I mezzi del fondo di garanzia sono amministrati dalle organizzazioni incaricate di costituire scorte obbligatorie e non sono di proprietà né dei singoli membri né della Confederazione, ma rappresentano un patrimonio separato privato soggetto a restrizioni di diritto pubblico della facoltà di disporre. Costituzione, modifica e soppressione del fondo di garanzia e del suo statuto devono essere approvate dal DEFR.

Art. 17 Vigilanza

L'adesione obbligatoria da una parte e l'ottenimento e l'utilizzo dei mezzi finanziari di un fondo di garanzia dall'altra necessitano l'approvazione e una vigilanza efficace da parte della Confederazione (*cpv. 2*).

Dal punto di vista del contenuto questa normativa corrisponde all'articolo 11 capoverso 4 dell'ordinanza del 6 luglio 1983³² sulla costituzione di scorte attualmente in vigore. L'UFAE vigila affinché i mezzi del fondo di garanzia siano utilizzati conformemente al loro scopo e l'importo dei contributi prelevati sia adeguato. Se del caso, l'UFAE obbliga l'organizzazione incaricata di costituire scorte obbligatorie a compiere gli adeguamenti necessari. Ciò avviene anche nell'interesse dei consumatori, dal momento che gli importi versati dalle imprese al fondo di garanzia si ripercuotono poi sui prezzi finali dei prodotti.

Art. 18 Rispetto degli impegni internazionali

I dazi protezionistici nel settore agricolo e il contributo al fondo di garanzia costituiscono insieme la somma massima dell'imposizione doganale consentita nel quadro

³² RS 531.211

della normativa OMC. Sulla base di questo articolo, il Consiglio federale può stabilire un limite massimo per i contributi al fondo di garanzia.

Continuando, per alcune merci soggette all'obbligo di costituire scorte, a riscuotere un contributo sulla loro importazione, in caso di abolizione dei dazi doganali per ragioni politico-commerciali, le entrate del fondo di garanzia verrebbero meno o le risorse del fondo diminuirebbero. Ciò si verificherebbe perché i contributi, nonostante il loro carattere di diritto privato, sarebbero considerati come dazi dai nostri partner stranieri e potrebbero quindi essere soggetti a misure di riduzione dei dazi. Questo è il caso in particolare per alcuni tipi di cereali, derrate alimentari e alimenti per animali.

In virtù del *capoverso* 2, il Consiglio federale stabilisce in che misura i contributi al fondo di garanzia possono essere ridotti al fine di rispettare gli impegni internazionali. In linea di principio, dazi e contributi al fondo di garanzia vanno diminuiti in proporzione, se i dazi devono essere ridotti sulla base di accordi internazionali. In tale contesto occorre considerare sempre gli interessi dell'approvvigionamento economico del Paese. Ciò permette di garantire che la riduzione non vada unicamente a scapito del fondo di garanzia. È possibile derogare al principio di proporzionalità a beneficio di un fondo di garanzia se una riduzione dei contributi può mettere a rischio gli obiettivi dell'approvvigionamento economico del Paese. La deroga a favore di un dazio può invece avvenire se il fondo di garanzia in oggetto dispone di mezzi sufficienti.

Sezione 4: Finanziamento della costituzione di scorte, tasse e garanzie

Art. 19 Finanziamento delle merci

Ad oggi la Confederazione sostiene in vario modo le imprese nella costituzione di scorte obbligatorie. Lo sgravio principale è costituito dalla garanzia della Confederazione sui mutui per scorte obbligatorie nei confronti delle banche creditrici. Il depositario delle scorte può così ottenere presso una banca un credito speciale con un tasso d'interesse ridotto.

Art. 20 Assunzione dei costi da parte della Confederazione

Il sistema delle scorte obbligatorie si basa sulla collaborazione tra Stato ed economia. La Confederazione stabilisce da quali prodotti devono essere costituite le scorte obbligatorie, ma queste ultime sono detenute e possedute da imprese private. La Confederazione interviene solo a titolo sussidiario, quando l'economia non è più in grado di garantire l'approvvigionamento del Paese. Anche il finanziamento della costituzione di scorte obbligatorie è compito dell'economia privata. Un finanziamento della costituzione di scorte obbligatorie da parte della Confederazione costituirebbe una deroga a questi principi. Il sistema per cui l'approvvigionamento del Paese poggia su un'ampia base di imprese private ha dato sinora prova di efficacia per la Svizzera e il rapporto tra costi e benefici si è rivelato accettabile.

In linea di principio è il depositario delle scorte obbligatorie che deve farsi carico dei costi della costituzione di scorte e dei rischi legati al prezzo. Per i singoli settori che hanno costituito fondi di garanzia, i costi vengono assunti da tali istituzioni.

Secondo il diritto vigente vi è la possibilità che la Confederazione si assuma del tutto o in parte le spese di deposito e le perdite conseguenti a un ribasso dei prezzi

delle merci oggetto delle scorte obbligatorie nel caso delle derrate alimentari di base, se i mezzi del fondo di garanzia non sono sufficienti. Ad oggi, la Confederazione non ha mai dovuto farsi carico di tali spese. I partecipanti alla consultazione provenienti dal settore agroalimentare hanno fatto valere che il finanziamento della costituzione di scorte obbligatorie di derrate alimentari e cereali rappresenta in alcuni casi una sfida per le organizzazioni e le imprese interessate. A medio e lungo termine, l'aumento dei prezzi a livello mondiale e la possibile apertura dei mercati (a livello multilaterale, bilaterale e unilaterale) potrebbero comportare che i dazi sui prodotti agricoli importati non possano più essere riscossi o possano esserlo solo in misura ridotta. Una tale evoluzione sarebbe comunque un processo pluriennale che permetterebbe di adottare le misure necessarie con sufficiente anticipo.

In linea di principio, nell'ambito della costituzione di scorte obbligatorie l'impiego del contributo del fondo di garanzia può avvenire anche per le merci indigene, in analogia al sistema dei fondi di garanzia per agenti terapeutici e concimi. Tuttavia, i settori agroalimentari interessati sono in maggioranza contrari a questo cambiamento, in quanto temono un incremento degli oneri finanziari e dei costi amministrativi e uno svantaggio nei confronti degli importatori. La proposta di revisione prevede che, a determinate condizioni, la Confederazione possa in linea di principio assumere i costi per qualsiasi tipo di prodotto e non solo per le derrate alimentari di base. Ad oggi la Confederazione sostiene già l'economia con altri mezzi, come la concessione di garanzie della Confederazione sui mutui per scorte obbligatorie a condizioni convenienti e particolari possibilità di ammortamenti fiscali per merci oggetto delle scorte obbligatorie. Inoltre, la Confederazione risponde per la merce oggetto delle scorte obbligatorie in caso di rischi non assicurabili (guerre, terremoti ecc.).

In caso di assunzione dei costi non coperti da parte della Confederazione, la Svizzera sarebbe obbligata a notificarli all'OMC per ragioni di trasparenza. Il *capoverso 1* stabilisce che le spese di deposito e il deprezzamento delle merci delle scorte obbligatorie vanno coperti con mezzi del fondo di garanzia. Questo principio non è stato perlopiù messo in discussione in sede di consultazione. Tuttavia, non è stato approvato il passaggio dell'avamprogetto secondo cui gli assoggettati all'obbligo di costituire scorte devono fornire contributi supplementari, qualora i mezzi del contributo di garanzia non fossero sufficienti. In linea di principio, ai sensi del secondo periodo del capoverso 1, spetta agli enti privati stabilire, nel quadro della loro autonomia, come coprire eventuali lacune finanziarie. Le misure prese non devono necessariamente contemplare la riscossione di contributi supplementari: l'economia privata ha infatti a disposizione altre possibilità per coprire le lacune finanziarie a breve, medio e lungo termine. Nonostante le riserve espresse dal settore agricolo, la riscossione dei contributi secondo il sistema della prima immissione in commercio, risultato efficace per la costituzione di scorte obbligatorie di altri prodotti, non dovrebbe essere escluso a priori.

Il *capoverso 2* fa dipendere l'assunzione dei costi da parte della Confederazione dalla condizione che anche le misure prese secondo il capoverso 1 non portino a una copertura sufficiente dei costi. Vanno inoltre tenute in considerazione anche eventuali misure ordinate dall'UFAE secondo l'articolo 17 capoverso 2. Decisiva è la presenza di lacune finanziarie che incontestabilmente non possono essere coperte dall'economia privata. A titolo di prova è necessario presentare le misure vagliate, come ad esempio quelle volte ad aumentare l'efficienza. Va inoltre provato in particolare per quale ragione la lacuna non può essere colmata adeguando la cerchia degli assoggettati al contributo. A determinate condizioni le misure secondo il capoverso

l possono generare svantaggi concorrenziali che gli enti privati non sarebbero in grado di eliminare. Concretamente, possono sorgere svantaggi concorrenziali immediati tra merci oggetto delle scorte obbligatorie e prodotti concorrenziali della stessa categoria non subordinati al regime delle scorte obbligatorie. Un esempio di questi svantaggi è costituito dai cereali panificabili sui quali sono prelevati i contributi del fondo di garanzia, mentre i semilavorati importati sono prodotti all'estero con lo stesso tipo di cereali ma possono essere immessi in Svizzera senza l'onere dei contributi. Nella valutazione delle misure secondo il capoverso 1 e nella verifica delle prove necessarie secondo il capoverso 2, vanno pertanto considerati tra i vari criteri anche eventuali svantaggi concorrenziali. Se il fondo di garanzia non può incontestabilmente più essere finanziato da mezzi privati e se gli enti privati hanno già preso tutte le misure necessarie, allora la Confederazione si assume del tutto o in parte i costi non coperti per la costituzione delle scorte obbligatorie.

Nelle disposizioni d'esecuzione il Consiglio federale deve definire in particolare i criteri per un'assunzione totale o parziale dei costi.

Art. 21 Imposte e altre tasse pubbliche

La Confederazione e i Cantoni concedono ai depositari delle scorte obbligatorie determinate facilitazioni fiscali, affinché lo scopo delle scorte obbligatorie non sia messo a rischio dagli oneri finanziari. Per i beni subordinati al regime delle scorte obbligatorie, l'imposizione fiscale diretta consente rettifiche di valore valide ai fini fiscali. Questa regolamentazione si è dimostrata valida e va mantenuta con lo stesso tenore sulla base di questo articolo. Il nuovo diritto prevede che le rettifiche di valore siano stabilite a livello di legge, dal momento che i principi del calcolo delle imposte devono essere disciplinati formalmente in una legge. Gli sgravi sono applicabili per analogia anche all'imposizione fiscale cantonale.

Art. 22 Garanzie

L'impegno fiscale della Confederazione esige una garanzia adeguata contro le perdite. Il diritto legale a una garanzia diventa effettivo non appena la Confederazione ha formulato una promessa di garanzia nei confronti del mutuante. La garanzia non si riferisce solo alla merce descritta nel contratto, ma anche a risarcimenti e, in caso di quantitativi mancanti, ad altre merci dello stesso genere che si trovano in possesso del depositario della scorta obbligatoria (*cpv. 1*).

In tal modo, prima della dichiarazione di fallimento o della moratoria, la Confederazione può far valere il diritto a una garanzia, gravando il depositario delle scorte obbligatorie con una restrizione della proprietà. Per quanto concerne il diritto di separarsi dalla massa o il diritto di pegno della Confederazione, tutti i diritti reali e obbligatori sulla merce sono inefficaci, ad eccezione del diritto di ritenzione del depositario secondo l'articolo 485 del codice delle obbligazioni (CO)³³. Tuttavia, il diritto alla garanzia non conferisce alla Confederazione né la pretesa di proprietà né un diritto reale limitato, ma si limita a tutelarla in vista di un'eventuale esecuzione forzata di pretese di terzi (*cpv. 2*).

Art. 23 e 24 Diritto di separarsi dalla massa e diritto di pegno

A copertura delle sue garanzie, gli articoli 23 e 24 conferiscono alla Confederazione particolari diritti di separarsi dalla massa e di pegno sulle scorte obbligatorie. Quando il proprietario delle scorte obbligatorie viene dichiarato in fallimento oppure se il fallimento è differito o ancora se viene concessa una moratoria concordataria o straordinaria (secondo l'art. 725a CO per una società anonima, l'art. 764 CO per una società in accomandita per azioni, l'art. 817 CO per una società a garanzia limitata o l'art. 903 CO per una società cooperativa), la proprietà delle scorte obbligatorie passa per legge alla Confederazione. In caso di fallimento la Confederazione ha un diritto di realizzazione su tutto il quantitativo di scorte obbligatorie, sempre che fornisca la propria prestazione di garanzia alla banca creditrice, indipendentemente dall'importo della stessa. Il ricavo della realizzazione serve in primo luogo a coprire i crediti della Confederazione (garanzia) e in secondo luogo quelli del fondo di garanzia. Il ricavo residuo della realizzazione deve essere versato alla massa in caso di fallimento o di moratoria concordataria o al debitore in caso di concordato con proposta di dividendo o in caso di moratoria straordinaria (*art. 23 cpv. 2*).

I dettagli sono oggi disciplinati nell'ordinanza del 6 luglio 1983³⁴ sul diritto di separazione e di pegno della Confederazione per le scorte obbligatorie.

La vera innovazione prevista dal nuovo diritto consiste nel fatto che, oltre alla Confederazione, possono essere coinvolte nella procedura anche imprese terze. In tal modo, tra l'altro, un fondo di garanzia avrà la possibilità di intervenire in vece della Confederazione per assumersi la garanzia. Ciò accorda evidentemente un privilegio a questo fondo di garanzia rispetto ad altri creditori, giustificato tuttavia dall'interesse pubblico a garantire l'approvvigionamento economico del Paese. Considerando altresì il conseguente snellimento della procedura, anche il principio di proporzionalità risulta rispettato. In sede di consultazione è stata avanzata la proposta di estendere il diritto di separarsi dalla massa a tutte le scorte obbligatorie, indipendentemente dal fatto che abbiano beneficiato o meno di una garanzia della Confederazione. La posizione privilegiata della Confederazione concerne esclusivamente la sicurezza finanziaria per la sua promessa di garanzia e permette di tutelare i contribuenti. L'introduzione di un diritto di separarsi dalla massa per scorte obbligatorie non finanziate con garanzie della Confederazione sarebbe sproporzionato.

Il diritto della Confederazione a una garanzia resta tutelato non solo in caso di un'esecuzione generale ma anche di un'esecuzione in via di pignoramento o di una realizzazione del pegno sulla scorta obbligatoria (*art. 24*).

Art. 25 Azione revocatoria

Questo articolo sostituisce l'attuale articolo 15 LAP. Le azioni revocatorie sono intentate in primo luogo dall'amministrazione del fallimento (art. 285 cpv. 2 n. 2 della legge dell'11 aprile 1889³⁵ sulla esecuzione e sul fallimento, LEF). L'amministrazione del fallimento può rinunciare a far valere le proprie pretese se ritiene molto scarse le probabilità di successo. Se i creditori confermano la rinuncia, ognuno di essi può esigere la cessione delle pretese e farle valere per conto proprio (art. 260 LEF). Riprendendo l'attuale formulazione, la situazione sarebbe la seguente: le pretese sarebbero in ogni caso di competenza della Confederazione, ossia la massa

³⁴ RS 531.212

³⁵ RS 281.1

del fallimento non dovrebbe rinunciare a rivenderle. Ciò non sembra tuttavia necessario: se l'amministrazione stessa del fallimento fa valere le proprie pretese in materia di revoca, il ricavo confluisce nella massa e la Confederazione può beneficiarne direttamente grazie al proprio diritto di pegno. Il tenore della formulazione originaria lasciava inoltre supporre che la decisione della Confederazione di non tentare un'azione escludesse tale possibilità anche per gli altri creditori. Ciò non appare né necessario né opportuno. È dunque corretto che la Confederazione (o eventuali terzi) eserciti solamente, secondo l'articolo 25, un diritto di priorità nei confronti degli altri creditori nella cessione delle pretese ai sensi dell'articolo 260 LEF, unicamente per quanto concerne le pretese in materia di revoca derivanti dalla vendita di merci provenienti da una scorta obbligatoria e non per tutte le pretese sulla cessione.

Art. 26 Silvicoltura

In caso di grave crisi energetica, è lecito attendersi un incremento notevole e repentino della domanda di legna da energia, con possibili difficoltà di approvvigionamento che l'economia privata non sarebbe più in grado di gestire. Le capacità disponibili e ad oggi in parte inutilizzate dei riscaldamenti a legna sarebbero completamente esaurite.

Per la legna a pezzi, il volume delle scorte conservate copre solitamente il doppio del fabbisogno annuale. Già dopo 4–6 mesi, la legna a pezzi è così secca da poter essere impiegata come combustibile e quindi rappresentare un'alternativa praticabile in caso di crisi. Il volume elevato delle attuali scorte permette di giocare d'anticipo.

Ciononostante, il repentino aumento del fabbisogno di legna a pezzi potrebbe rendere necessario un maggiore sfruttamento delle foreste. Ciò comporterebbe altresì un incremento del fabbisogno di legno sminuzzato, per compensare la perdita di legname di scarto o scarti di legno. In virtù del forte potenziale di sfruttamento delle foreste, l'incremento della produzione di legna a pezzi è considerato una misura efficace per ridurre le ripercussioni di una crisi energetica.

Se l'economia privata non fosse più in grado di approvvigionare la popolazione o potesse farlo solo in misura ridotta, la Confederazione avrebbe in linea di principio due possibilità: in primo luogo, nel quadro della legge sulle foreste in vigore, potrebbe raccomandare un maggiore sfruttamento delle foreste per la produzione di legna a pezzi. In secondo luogo, come misura estrema in caso di arresto dei meccanismi di mercato, potrebbe ordinare un maggiore sfruttamento delle foreste in virtù del *capoverso 1* e definire quantità, assortimento, periodo nonché modalità di attuazione e di finanziamento.

L'istituzione di un fondo di compensazione è stata ripresa nella legge come opzione per il futuro. Il maggiore sfruttamento delle foreste può generare notevoli costi per i proprietari. Ad esempio, potrebbe rivelarsi necessario sfruttare foreste di difficile accesso e lontane dagli assi stradali, tanto che i ricavi della vendita non sarebbero sufficienti a coprire i costi di abbattimento e di trasporto. Un fondo di compensazione secondo il *capoverso 2* rappresenterebbe una misura di solidarietà della categoria, simile al fondo di garanzia a copertura dei costi dei proprietari delle scorte obbligatorie, grazie al quale i costi potrebbero essere coperti totalmente o in parte. Il Consiglio federale può decidere, in un'ottica di solidarietà, che anche le aziende forestali che non partecipano a un eventuale fondo di compensazione versino comunque contributi al fondo stesso.

Art. 27 Approvvigionamento di acqua

Nella sistematica del diritto, l'acqua potabile è definita come risorsa indigena, ma non come bene subordinato al regime delle scorte obbligatorie. Il proposito della legge è limitato all'aspetto vitale dell'approvvigionamento di acqua potabile in caso di situazioni di grave penuria e non predilige alcun utilizzo rispetto a un altro. Per tale ragione, a livello legislativo non vi è distinzione tra acqua potabile e acqua industriale, contrariamente a quanto richiesto da alcuni in sede di consultazione. I dettagli relativi ai singoli gruppi di utilizzatori saranno disciplinati a livello di ordinanza.

L'approvvigionamento di acqua potabile è innanzitutto di competenza dei Cantoni e dei Comuni. In una situazione di emergenza, le prescrizioni della Confederazione dovrebbero contribuire a garantire il più a lungo possibile il normale approvvigionamento di acqua potabile, la risoluzione rapida di eventuali guasti e la disponibilità in ogni momento di acqua potabile sufficiente alla sopravvivenza. Le prescrizioni in merito al coordinamento, quali ad esempio direttive tecniche che permettano la collaborazione reciproca tra Comuni e regioni, dovrebbero garantire che i provvedimenti siano adottati nell'interesse del Paese.

L'articolo 27 è stato ripreso con leggere modifiche dalla legge in vigore. L'ordinanza del 20 novembre 1991³⁶ sulla garanzia dell'approvvigionamento con acqua potabile in situazioni di emergenza (OAAE) è stata emanata sulla base del diritto vigente. L'OAAE prescrive che i Cantoni allestiscano l'inventario degli impianti per l'approvvigionamento con acqua, delle falde freatiche e delle sorgenti che si prestano all'approvvigionamento con acqua potabile in situazioni di emergenza. I detentori degli impianti di approvvigionamento idrico devono elaborare un piano dei provvedimenti atti a garantire l'approvvigionamento con acqua potabile in situazioni d'emergenza.

Art. 28 Superfici idonee per l'agricoltura

I partecipanti alla consultazione, tra cui anche vari Cantoni, si sono pronunciati a favore di una nuova disposizione da introdurre nella LAP per garantire le risorse indigene, oltre alle norme sulla silvicoltura e sull'approvvigionamento di acqua. Tale norma avrebbe lo scopo di tutelare le superfici produttive, segnatamente le superfici per l'avvicendamento delle colture. In tale contesto viene sottolineata l'importanza del suolo in quanto risorsa non rinnovabile che funge da base per la produzione interna di beni d'importanza vitale come derrate alimentari e alimenti per animali.

Sia la LAP in vigore sia il presente disegno di revisione contemplano la possibilità di adottare misure volte a incrementare la produzione interna in caso di una situazione di grave penuria. Affinché, se del caso, le misure possano essere messe in atto tempestivamente, è indispensabile prepararle in tempi normali e disporre delle risorse necessarie a tale scopo. Per una produzione agricola orientata alla domanda, segnatamente quando l'approvvigionamento è ridotto, è necessario avere a disposizione una superficie arabile minima nonché le conoscenze e i mezzi produttivi indispensabili. Di questi aspetti concernenti la politica di approvvigionamento a medio e lungo termine si occupano in particolare la politica agricola e quella di pianificazione del territorio.

³⁶ RS 531.32

Ad oggi il 40 per cento dell'approvvigionamento della Svizzera in derrate alimentari è assicurato dalle importazioni³⁷. Inoltre, la Svizzera dipende dall'estero per l'importazione di sementi, concimi e alimenti per animali, che rappresentano una base fondamentale per la produzione indigena. Non è possibile prevedere se il volume di tali importazioni potrà essere garantito in ogni momento anche in futuro. Se, per una qualsiasi ragione, si verificasse una perturbazione prolungata delle importazioni, la dipendenza della popolazione dalla produzione indigena aumenterebbe. L'obiettivo è di riuscire a produrre, per quanto possibile sul nostro territorio, il minimo vitale di calorie necessarie, ottimizzando le colture e promuovendo un'alimentazione equilibrata. A tale scopo è indispensabile disporre di una quantità sufficiente di superfici per l'avvicendamento delle colture.

Le autorità incaricate della pianificazione devono fare in modo di mantenere per l'agricoltura sufficienti superfici coltivate idonee (art. 3 cpv. 2 lett. a LPT). Nella legislazione sulla pianificazione del territorio, segnatamente nel contesto della tutela delle superfici per l'avvicendamento delle colture, si rinvia espressamente all'approvvigionamento economico del Paese (art. 26 cpv. 3 dell'ordinanza del 28 giugno 2000³⁸ sulla pianificazione del territorio). I Cantoni definiscono in un piano direttore i terreni idonei alla coltivazione agricola. La delimitazione di zone agricole nei piani regolatori serve a garantire a lungo termine la base dell'approvvigionamento alimentare (art. 16 cpv. 1 LPT). Le superfici per l'avvicendamento delle colture comprendono le superfici coltivate arabili e fanno parte dei terreni idonei alla coltivazione agricola.

Con il piano settoriale per l'avvicendamento delle colture, nel 1992 il Consiglio federale ha definito una superficie minima per l'avvicendamento delle colture, ripartendola tra i Cantoni³⁹. Per la Confederazione, questo piano settoriale è uno strumento di pianificazione del territorio che permette segnatamente di garantire una base di approvvigionamento minima (alimentazione). Ad oggi, l'UFAE collabora con l'Ufficio federale dello sviluppo territoriale (ARE) e con l'Ufficio federale dell'ambiente (UFAM) in seno al gruppo di lavoro interdipartimentale sulle superfici per l'avvicendamento delle colture. L'Ufficio è altresì rappresentato nella Conferenza della Confederazione sull'assetto del territorio.

La presente regolamentazione esplicita il legame tra le superfici idonee alla produzione agricola e gli obiettivi della pianificazione alimentare. Misure concrete per la tutela di superfici coltivate sufficienti, in particolare delle superfici per l'avvicendamento delle colture, devono in linea di principio continuare a fondarsi sul diritto concernente la pianificazione del territorio.

Capitolo 3: Misure d'intervento economico contro situazioni di grave penuria

I provvedimenti adottati in base a questo capitolo costituiscono un intervento diretto sul mercato al fine di evitare o risolvere crisi di approvvigionamento. Tali provvedimenti figurano tra gli interventi più incisivi dell'approvvigionamento economico del Paese; possono essere impiegati solo in caso di situazioni di grave penuria secondo la definizione dell'articolo 2 lettera b e sottostanno al principio della proporzionalità.

³⁷ Ufficio federale dell'agricoltura UFAG, Rapporto agricolo 2013, tabella pag. 17.

³⁸ RS 700.1

³⁹ FF 1992 II 1396

L'elenco delle misure d'intervento economico è esaustivo. Il principio di legalità, l'ingerenza dello Stato nella libertà economica e la certezza del diritto richiedono un'indicazione esaustiva dei singoli strumenti nella legge. Tutte le misure possono essere applicate sia per situazioni di penuria già sopraggiunte sia in caso di minaccia, ma devono terminare tempestivamente una volta risolta la situazione. Per raggiungere un obiettivo è possibile ricorrere contemporaneamente a più misure.

Oggetto delle misure sono i beni e i servizi d'importanza vitale di cui all'articolo 4. Nell'ambito dell'approvvigionamento di beni d'importanza vitale vi sono strumenti per incrementare l'offerta e altri per controllare la domanda. Per quanto concerne i servizi d'importanza vitale, lo scopo è innanzitutto di mantenerli in funzione e di stabilire un ordine di priorità tra queste prestazioni. In caso di penuria, l'AEP adotta in primo luogo misure riguardanti l'offerta, come ad esempio la liberazione delle scorte obbligatorie, la promozione delle importazioni o la limitazione delle esportazioni. Se tali misure non sono sufficienti a porre rimedio alla situazione di penuria, sono adottate misure concernenti la domanda, come ad esempio il contingentamento della corrente per grossi clienti e il razionamento dei carburanti o delle derrate alimentari.

Tuttavia, garantire l'approvvigionamento del Paese è un compito che spetta principalmente all'economia: l'articolo 29 capoverso 2 e l'articolo 30 capoverso 2 si applicano dunque solo a titolo sussidiario. In una situazione di grave penuria, la Confederazione stessa può tuttavia, a certe condizioni, mettere in atto misure volte a garantire determinate prestazioni, acquistare merci o concludere contratti di fornitura.

In stretta cooperazione con i gruppi interessati (categorie, altri servizi federali, Cantoni), l'efficacia e l'applicabilità delle misure d'intervento preparate dall'AEP sono costantemente verificate dai settori specializzati dell'UFAE e se del caso adeguate. Per gestire una situazione di grave penuria è necessario attenersi alla regolamentazione delle competenze e alle attività di regolamentazione e sorveglianza valide in ambiti giuridici diversi dalla legislazione sull'approvvigionamento economico del Paese. La preparazione e la realizzazione di misure d'intervento economico devono essere coordinate con i dipartimenti interessati, sfruttando per quanto possibile gli strumenti già esistenti in seno alla Confederazione. Ad esempio, secondo la legge federale del 30 aprile 1997⁴⁰ sulle telecomunicazioni, il Consiglio federale può ordinare le misure necessarie qualora una situazione straordinaria o altri importanti interessi nazionali lo esigano. Le misure proposte dall'AEP rientrano di norma nelle competenze già attribuite ai singoli uffici specializzati. Sia nell'attività quotidiana sia in caso di crisi, definire tali misure spetta all'autorità competente e non all'AEP.

Nel settore dell'approvvigionamento elettrico, le misure d'intervento economico dell'AEP vanno distinte dalle misure di garanzia della sicurezza dell'approvvigionamento di cui alla legge del 26 giugno 1998⁴¹ sull'energia (LEne) e alla legge del 23 marzo 2007⁴² sull'approvvigionamento elettrico (LAEl). La politica energetica definisce le condizioni quadro per un approvvigionamento di energia elettrica sicuro, sostenibile ed economicamente accettabile. Le misure per la sicurezza dell'approvvigionamento in virtù della LAEl sono intese in una prospettiva di medio e lungo

⁴⁰ RS 784.10

⁴¹ RS 730.0

⁴² RS 734.7

termine. L'unico obiettivo di un intervento nell'ambito dell'approvvigionamento elettrico secondo la LAP è invece quello della gestione di situazioni di grave penuria. Una situazione di penuria riguardante l'approvvigionamento elettrico significa che la domanda e l'offerta di elettricità non sono più in equilibrio per un periodo di più giorni, settimane o addirittura mesi. Non è dunque più possibile garantire alla maggior parte dei consumatori finali l'approvvigionamento continuo e illimitato di energia elettrica proveniente dalle reti svizzere. Le situazioni di penuria di elettricità non devono essere confuse con le interruzioni di corrente (*blackout*) di alcuni minuti, ore o anche giorni cagionate da danni all'infrastruttura della rete o da altre perturbazioni dell'approvvigionamento di breve durata. Questi casi non rientrano nel settore di competenza dell'AEP, ma sono innanzitutto di responsabilità del settore elettrico.

Art. 29 Prescrizioni riguardanti i beni d'importanza vitale

Se un aumento dell'offerta non è sufficiente a colmare una lacuna nell'approvvigionamento, è possibile ricorrere ad altri provvedimenti per limitare, in modo diretto o indiretto, la domanda. Provvedimenti classici di controllo della domanda sono le limitazioni dell'utilizzo, del consumo e dell'offerta o il contingentamento e il razionamento (*lett. a e b*).

Un controllo della trasformazione e della produzione (*lett. c*) può richiedere un tempo più lungo a seconda del settore colpito: gli adeguamenti della produzione nei settori dell'industria e dell'agricoltura sono dunque poco adatti a un intervento di breve o medio termine ed entrano in linea di conto solo in caso di crisi prolungata. Tali decisioni costituiscono misure di politica strutturale che non rientrano nel settore di competenza dell'AEP.

Per questa ragione vanno privilegiati i provvedimenti volti ad aumentare la produzione, come la modifica puntuale di alcuni processi del settore industriale. In particolare, il ricorso a scorte obbligatorie e ad altre scorte (*lett. f*) può evitare difficoltà di approvvigionamento a breve termine o incrementare rapidamente l'offerta di mercato di beni d'importanza vitale. L'obbligo di fornitura (*lett. g*), associato alla liberazione delle scorte obbligatorie, va inteso come misura di accompagnamento per evitare l'accaparramento di merci e l'aumento illecito dei prezzi.

I provvedimenti di promozione delle importazioni (*lett. h*) comprendono il temporaneo ampliamento dei contingenti doganali, la riduzione di dazi e imposte, il raggruppamento delle importazioni o altri provvedimenti simili. Essi mirano a incoraggiare il settore privato a importare beni d'importanza vitale che non acquisterebbe senza tali incentivi a causa del rischio finanziario troppo elevato. La limitazione delle esportazioni (*lett. i*) è un provvedimento adottato per garantire le scorte interne, nel caso in cui consumatori stranieri, in seguito a una perturbazione dell'offerta nei loro Paesi, intensifichino l'acquisto di beni in Svizzera. A medio termine possono rendersi necessarie ulteriori misure.

Art. 30 Prescrizioni riguardanti i servizi d'importanza vitale

Negli ultimi decenni l'importanza dei servizi per l'approvvigionamento economico del Paese è notevolmente aumentata. La logistica dei trasporti nonché i servizi d'informazione e di telecomunicazione costituiscono, con le loro funzioni trasversali, la base che consente di approvvigionare il Paese con beni e servizi. La maggior

parte di questi servizi si completa vicendevolmente ed è in un rapporto di interdipendenza. Ad esempio, i servizi d'informazione e di telecomunicazione dipendono da un approvvigionamento energetico costante. Allo stesso modo, l'approvvigionamento elettrico non può essere garantito senza TIC funzionanti. Le interdipendenze tra le varie infrastrutture critiche vengono registrate in collaborazione con i servizi competenti tra cui l'Ufficio federale della protezione della popolazione (UFPP) nell'ambito dell'inventario per la protezione delle infrastrutture critiche.

I servizi medici e i sistemi di approvvigionamento farmaceutico non sono oggetto della LAP e, a parte qualche eccezione, secondo il diritto vigente sono compito dei Cantoni. In questo ambito l'AEP si limita a garantire un approvvigionamento sufficiente del mercato con medicinali d'importanza vitale nonché la distribuzione degli agenti terapeutici ai Cantoni in caso di pandemia.

L'importanza sempre maggiore dei servizi per l'approvvigionamento economico del Paese si riflette in questo nuovo articolo e nel suo ampio elenco di misure d'intervento economico. I servizi d'importanza vitale sono dunque indispensabili per il processo di produzione e di approvvigionamento della nostra economia.

Il Consiglio federale può emanare prescrizioni in merito alla protezione, all'esercizio, all'utilizzazione e alla messa in servizio delle infrastrutture dei servizi. L'obiettivo è di garantire il mantenimento di determinati servizi e delle relative installazioni per evitare lo scatenarsi di una crisi o per gestirne una già sopraggiunta.

In una situazione di grave penuria, la Confederazione può inoltre obbligare le imprese di servizi a estendere, limitare o sospendere l'offerta secondo le necessità dell'approvvigionamento del Paese. Può altresì obbligarle a fornire alcuni servizi come il trasbordo o il trasporto di beni.

La Confederazione può disporre direttamente o indirettamente di una determinata infrastruttura o di un mezzo di trasporto prescrivendone l'utilizzazione o la messa in servizio, ad esempio con la locazione, l'affitto o l'utilizzo prioritario delle infrastrutture di trasporto. Inoltre, in caso di necessità, l'AEP può procedere al noleggio forzato della flotta svizzera d'alto mare. Con questo strumento, utilizzato solo come misura estrema, il proprietario della nave è obbligato a mettere il proprio mezzo di trasporto al servizio dell'approvvigionamento economico del Paese e a trasportare beni d'importanza vitale per le aziende svizzere. In questo caso la Confederazione non si assume una responsabilità imprenditoriale, ma lascia che le attività operative continuino a essere svolte dalle aziende private.

Art. 31 Sorveglianza dei prezzi e prescrizioni sui margini

Le prescrizioni in materia di prezzi sono innanzitutto misure accompagnatorie che concorrono al successo delle misure d'intervento economico. Ai sensi del *capoverso 1*, il Consiglio federale può quindi ordinare la sorveglianza dei prezzi solo per beni e servizi oggetto di misure d'intervento economico. La sorveglianza dei prezzi permette di controllarne la struttura e fornisce una base di dati obiettiva per definire eventualmente altre misure nel settore dei prezzi.

In caso di sorveglianza dei prezzi in virtù della LAP, il Sorvegliante dei prezzi della Confederazione va coinvolto nei lavori. L'organizzazione della sorveglianza nonché le modalità concrete di collaborazione tra l'UFAE e il Sorvegliante dei prezzi devono essere stabilite insieme alle misure d'intervento economico a livello di ordinanza.

Già oggi l'articolo 2 capoverso 4 dell'ordinanza del 2 luglio 2003⁴³ sui provvedimenti preparatori in materia di approvvigionamento economico del Paese prevede il coordinamento delle attività dell'UFAE con quelle di sorveglianza dei prezzi nel quadro dei preparativi. Secondo la legislazione sull'approvvigionamento economico del Paese, alcuni beni e servizi nonché mercati fondamentali (acqua, elettricità) non sono interessati dai provvedimenti in materia di prezzi, in quanto retti da altre basi legali.

Le prescrizioni sui margini di cui al *capoverso 2* vanno oltre la sorveglianza dei prezzi e possono anch'esse essere emanate solo dal Consiglio federale. I provvedimenti in materia di prezzi rappresentano una forte ingerenza nella libertà economica e impongono dunque la massima cautela. Le prescrizioni sui margini dovrebbero permettere di evitare che, in una situazione di grave penuria, i prezzi siano stabiliti in modo arbitrario e infondato sul piano economico, con conseguenti danni all'economia.

Le prescrizioni sui margini vanno privilegiate rispetto a quelle sui prezzi massimi. Secondo il principio di sussidiarietà, infatti, le prescrizioni sui margini sono da preferire alla fissazione del limite massimo dei prezzi di vendita, che rappresenta un intervento più incisivo sul mercato. Rispetto alle prescrizioni concernenti il prezzo massimo, le prescrizioni sui margini hanno infatti il vantaggio che le imprese continuano a essere stimolate nel riformire il mercato di beni e servizi.

Per la sorveglianza dei prezzi e per l'emanazione delle prescrizioni sui margini è cruciale avere a disposizione dati affidabili. Sulla base dei diversi dati concernenti prezzi e costi, è possibile emanare le prescrizioni e realizzarle concretamente. Per i carburanti liquidi, ad esempio, i dati necessari sono i prezzi del petrolio, i costi di trasporto, i dazi, i costi di distribuzione in Svizzera e infine i prezzi di vendita.

Art. 32 Inapplicabilità di alcune disposizioni

Le misure d'intervento economico possono entrare in una contraddizione non risolvibile con le prescrizioni giuridiche vigenti in altri settori. In queste situazioni, la regolamentazione attuale della LAP non permetteva al Consiglio federale di dichiarare temporaneamente inapplicabili tali norme giuridiche. Con questa norma derogatoria, il Consiglio federale può, mediante ordinanza, dichiarare temporaneamente inapplicabili le disposizioni di altre leggi contrarie a misure d'intervento prese conformemente alla legislazione sull'approvvigionamento del Paese. Il diritto vigente non viene né modificato né abrogato, ma solo dichiarato temporaneamente inapplicabile.

Per ragioni costituzionali, la possibilità di dichiarare temporaneamente inapplicabile una disposizione legale deve rappresentare un evento eccezionale ed è pertanto strettamente limitata a situazioni di penuria grave o imminente. La validità temporale della deroga non può superare la durata delle misure d'intervento economico.

Analogamente alla disposizione delle misure d'intervento economico, anche la norma derogatoria comporta un conflitto di obiettivi per la legislazione sull'approvvigionamento del Paese. In virtù dei principi costituzionali, oltre ai provvedimenti relativi all'AEP, ogni modifica delle disposizioni legali risultante in altri ambiti deve

43 RS 531.12

fondarsi su una base legale formale. L'articolo 23 capoverso 1 rinvia pertanto all'allegato 1 della LAP, nel quale sono elencate tali disposizioni.

Capitolo 4: Promozione, indennità e assicurazioni

Gli aiuti finanziari sono concessi in virtù della legge del 5 ottobre 1990⁴⁴ sui sussidi. La legge sui sussidi distingue tra aiuti finanziari e indennità. Con gli aiuti finanziari la Confederazione promuove attività di terzi importanti per la popolazione e che senza il sostegno federale non potrebbero praticamente essere svolte. Le indennità invece permettono di compensare oneri ai quali terzi devono far fronte per adempiere agli obblighi derivanti dal diritto federale.

Nell'ambito della legislazione sull'approvvigionamento del Paese, la Confederazione può segnatamente effettuare pagamenti diretti o concedere garanzie. Mentre le prestazioni pecuniarie non rimborsabili gravano direttamente sulle finanze federali, le garanzie non comportano per forza un obbligo di pagamento. La Confederazione è tenuta al pagamento solo se il beneficiario non riesce a far fronte ai propri impegni. In questi casi la Confederazione può richiedere garanzie, se queste non le spettano già per legge.

Se un obiettivo può essere raggiunto con una garanzia o un mutuo rimborsabile, l'ipotesi di un pagamento diretto decade. Le garanzie per finanziare scorte obbligatorie (*art. 19 segg.*) e mezzi di trasporto (*art. 34 e 35*) sottostanno a disposizioni particolari.

Art. 33 Promozione di misure da parte di imprese di diritto privato o pubblico

Garantire l'approvvigionamento di beni e servizi d'importanza vitale è in linea di principio compito dell'economia. La Confederazione può tuttavia creare incentivi finanziari per garantire l'approvvigionamento del Paese. Gli aiuti finanziari quali prestazioni pecuniarie non rimborsabili o garanzie consentono la promozione e il mantenimento di prestazioni d'importanza vitale. Tali incentivi devono tuttavia rappresentare un'eccezione e possono essere impiegati solo a titolo sussidiario, vale a dire ad esempio quando le misure per garantire i sistemi di approvvigionamento d'importanza vitale non possono essere adottate senza aiuti finanziari, rendendo impossibile garantire a sufficienza la sicurezza dell'approvvigionamento. Per assicurare la sussidiarietà ed evitare per quanto possibile ingerenze statali nella concorrenza, prima di concedere eventuali incentivi finanziari a misure prese da imprese di diritto privato o pubblico, la Confederazione dovrà impiegare altri strumenti come informazioni e raccomandazioni. Queste limitazioni e il carattere potestativo della disposizione permettono di evitare che si crei un diritto agli aiuti finanziari.

Nel quadro delle misure preparatorie, la Confederazione può accordare prestazioni finanziarie ai privati solo se questi contribuiscono a rafforzare considerevolmente i sistemi di approvvigionamento e le infrastrutture d'importanza vitale (*cpv. 1 lett. a*). Si tratta ad esempio di rafforzare la resistenza dei processi logistici o di garantire il buon funzionamento delle installazioni necessarie per l'informazione e la comunicazione, indispensabili per l'economia, le autorità e la popolazione anche in una situazione di grave penuria. Misure, che secondo il capoverso 1 lettera a possono essere

⁴⁴ RS 616.1

sostenute in tempi normali e nell'ambito della prevenzione, devono presentare un legame diretto con i preparativi volti ad affrontare una situazione di grave penuria. L'obiettivo di tali misure è esclusivamente di aumentare la resistenza al fine di prevenire le crisi. Si evita così di incentivare strutture e attività economiche già esistenti.

In una situazione di grave penuria già sopraggiunta o imminente, le misure da promuovere devono contribuire notevolmente all'approvvigionamento in beni e servizi d'importanza vitale (*cpv. 1 lett. b*). I principali destinatari di tali prestazioni sono imprese di produzione e di trasformazione nonché altre imprese d'importanza vitale per l'approvvigionamento del Paese. Le prestazioni pecuniarie o le garanzie permettono dunque di continuare ad attuare misure indispensabili, se queste non possono più essere realizzate in seguito alla crisi e l'economia non è più in grado di garantire in modo sufficiente l'approvvigionamento.

La decisione in merito a quali misure concrete meritino di essere sostenute va presa caso per caso. Anche in questo ambito le autorità necessitano di un certo margine di manovra, segnatamente in caso di una situazione di grave penuria, dal momento che, a seconda della natura di tale situazione, le problematiche sono praticamente impossibili da definire in anticipo. In tali casi sia la necessità di sostegno di singole prestazioni sia le priorità dell'azione sarebbero molto diverse. Ne consegue che la competenza di definire le misure da incentivare e di fissare le loro condizioni è trasferita al Consiglio federale.

La concessione di aiuti finanziari può infine essere fatta dipendere da un determinato comportamento del beneficiario. Secondo il *capoverso 2* è necessario ponderare gli interessi dell'approvvigionamento del Paese (garanzia di una prestazione d'importanza vitale) e quelli del possibile destinatario (vantaggi derivanti dalla misura o prestazione). In virtù della sussidiarietà dell'attività dello Stato nell'ambito dell'AEP, è importante che un destinatario fornisca prestazioni nel proprio interesse e adotti misure volte a rafforzare i processi di produzione, trasformazione e distribuzione. Per stabilire quali misure promuovere, la valutazione degli interessi dell'approvvigionamento economico deve comprendere anche una stima del rapporto tra costi e benefici. L'efficacia di singole misure per garantire i sistemi di approvvigionamento d'importanza vitale deve essere valutata in funzione dei costi. Queste ponderazioni degli interessi determinano la natura e la portata degli aiuti finanziari.

Art. 34 Garanzie per l'acquisto di mezzi di trasporto

Per quanto concerne le garanzie per finanziare i mezzi di trasporto, in futuro andrà definita una regolamentazione speciale in quanto esse derogano al diritto civile. Con le garanzie la Confederazione può incentivare la costituzione di un effettivo di mezzi di trasporto sufficiente a soddisfare le necessità dell'approvvigionamento del Paese. Le navi d'alto mare hanno un ruolo centrale, in quanto la garanzia di un tonnellaggio sufficiente è d'importanza cruciale per la Svizzera. In linea di principio possono essere finanziati con garanzie anche veicoli terrestri e aeromobili nonché navi mercantili transfrontaliere. Al momento tuttavia tale necessità non sussiste. In base ai propri impegni, la Confederazione può rispondere degli obblighi dei proprietari dei mezzi di trasporto, se questi come debitori non riescono più a far fronte al pagamento di ammortamenti e interessi del mutuo garantito. Tali garanzie devono essere limitate nel tempo (*art. 34*), in modo tale che la durata della responsabilità corrisponda a un'adeguata limitazione del rischio per la Confederazione.

La concessione di garanzie per finanziare mezzi di trasporto entra in linea di conto solo se un veicolo o una nave è d'importanza vitale per l'approvvigionamento economico del Paese e se tale mezzo è registrato o immatricolato in Svizzera (*lett. a e b*). D'importanza vitale significa che il mezzo di trasporto interessato è essenziale per garantire sufficienti capacità di trasporto nell'interesse dell'approvvigionamento economico. Se la Confederazione ha già accordato al proprietario di un mezzo di trasporto un sostegno finanziario in base a un'altra disposizione legale, la *lettera c* esclude la concessione di una garanzia secondo la LAP. Un esempio a tale riguardo sono le garanzie pubbliche di Eurofirma a beneficio delle FFS per il finanziamento di materiale ferroviario⁴⁵ o le fideiussioni a favore di imprese di trasporto concessionarie⁴⁶.

Art. 35 Garanzie relative ai mezzi di trasporto

Il mezzo di trasporto, compresi i relativi mezzi e documenti d'esercizio nonché eventuali pretese di risarcimento servono alla Confederazione quali garanzie una volta data la promessa di garanzia (*cpv. 1*). Il diritto a una garanzia sorge non appena la Confederazione concede la garanzia ed è di natura puramente accessoria fintantoché sussiste il credito garantito. Se la Confederazione adempie la sua promessa di garanzia, ha un diritto di separarsi dalla massa nonché un diritto di pegno prioritario sul mezzo di trasporto (*cpv. 2*). Le disposizioni di cui agli *articoli 23–25* concernenti il diritto di separazione dalla massa e il diritto di pegno sulle scorte obbligatorie si applicano per analogia (*cpv. 3*). Il diritto di separazione della Confederazione sorge sulla massa del proprietario, mentre in caso di pignoramento o di realizzazione del pegno la Confederazione ha nei confronti del proprietario un diritto di pegno prioritario su tutti gli altri creditori sino alla copertura dell'importo della garanzia.

Il diritto reale a una garanzia in base al diritto di separazione e di pegno della Confederazione sul mezzo di trasporto dev'essere annotato in un registro pubblico (*cpv. 1*). Il registro della navigazione marittima e del naviglio e il registro aeronautico servono alla pubblicazione dei diritti reali su questi mezzi di trasporto. In tale contesto rimandiamo all'articolo 37 capoverso 1 della legge federale del 23 settembre 1953⁴⁷ sulla navigazione marittima sotto bandiera svizzera in combinato disposto con l'articolo 27 capoverso 2 cifra 3 della legge federale del 28 settembre 1923⁴⁸ sul registro del naviglio nonché all'articolo 5 lettera e della legge federale del 7 ottobre 1959⁴⁹ sul registro aeronautico completato dalla presente revisione.

Il valore di un mezzo di trasporto è spesso esposto a forti fluttuazioni, ragione per cui la Confederazione può esigere, a seconda delle circostanze, garanzie supplementari a copertura del diritto di credito. Secondo il *capoverso 4*, l'UFAE in quanto autorità competente deve dunque esigere garanzie supplementari a favore della Confederazione. Si tratta ad esempio di cessioni di debiti e titoli di credito. Se la proprietà del mezzo di trasporto fosse trasferita, i fondi derivanti da tali cessioni permetterebbero di garantire la liquidità necessaria per il mantenimento in esercizio, evitando inoltre che il mezzo subisca un deprezzamento in seguito alla sua immobi-

⁴⁵ RS 0.742.105

⁴⁶ FF 2010 3705

⁴⁷ RS 747.30

⁴⁸ RS 747.11

⁴⁹ RS 748.217.1

lizzazione. Il Consiglio federale disciplina i dettagli della concessione di una garanzia, in particolare le condizioni e le esigenze tecniche dei mezzi di trasporto (cpv. 5).

Art. 36 Indennità

In linea di principio sono le imprese interessate a sostenere i costi delle misure dell'approvvigionamento economico del Paese, costi che esse trasferiscono sul prezzo di vendita del prodotto o del servizio al consumatore, alla stregua di un premio assicurativo. Il finanziamento improntato al principio della causalità da parte di privati è la regola. Sono tuttavia possibili anche finanziamenti misti pubblico-privati. La questione del finanziamento, segnatamente per quanto concerne le misure d'intervento economico, riveste un'importanza politica particolare, poiché in una situazione politica già tesa i costi supplementari si ripercuotono sulle finanze statali o sui consumatori. Nell'ambito dell'approvvigionamento elettrico, oltre alle raccomandazioni e alle misure facoltative non sono previste misure preparatorie ai sensi dell'articolo 5 capoverso 3 del disegno di legge. Le singole aziende elettriche e i gestori di rete non dovrebbero pertanto attendersi costi supplementari. Nel settore elettrico le misure preparatorie per rafforzare la resistenza (resilienza) si fondano innanzitutto sulla legislazione in materia di approvvigionamento elettrico (mantenimento delle competenze già attribuite).

Un'assunzione parziale o addirittura totale dei costi da parte della Confederazione deve costituire un'eccezione ed entra in linea di conto solo se sono soddisfatte le condizioni di cui al *capoverso 1* e la situazione richiede l'attuazione rapida di una misura. In caso di situazione di grave penuria già sopraggiunta o imminente, spesso le misure non possono essere differite. L'esigenza di un'attuazione rapida e flessibile può essere riconosciuta in via eccezionale anche per alcuni provvedimenti vincolanti nell'ambito dei preparativi, se la fornitura di prestazioni di approvvigionamento d'importanza vitale dovesse essere a rischio. Se la Confederazione concede indennità, ha di norma un maggiore influsso sulla realizzazione concreta della misura.

Un'ulteriore condizione è che le misure richieste generino un onere finanziario sproporzionato per l'impresa interessata. L'adeguatezza può essere valutata solo caso per caso. Come per la concessione di aiuti finanziari secondo l'articolo 33, anche in questo caso va tenuto conto degli interessi delle imprese soggette all'obbligo all'adozione delle misure e alla loro attuazione. Se le imprese ne traggono un vantaggio, ad esempio perché le misure permettono loro di aumentare la capacità di produzione, trasformazione o distribuzione, tale vantaggio andrà ponderato rispetto all'onere finanziario. La concessione di un'indennità trova inoltre maggiore giustificazione se l'obbligo interessa solo singole imprese. Le misure di obbligatorietà generale sono vincolanti allo stesso modo per tutte le imprese di un settore e non hanno pertanto effetti sulla concorrenza. Le indennità dovrebbero dunque essere riservate soprattutto alle imprese individuali assoggettate all'obbligo delle misure preparatorie sulla base dell'*articolo 5 capoverso 3*. La concessione di indennità è disciplinata, analogamente agli aiuti finanziari, dalla legge sui sussidi (cfr. n. 5.4).

Art. 37 Assicurazione e riassicurazione

Nel mercato privato delle assicurazioni gli assicuratori escludono la copertura per rischi che non promettono guadagni o che minacciano di generare perdite. Si può supporre che, in vista di gravi crisi, la copertura d'assicurazione non sia più offerta o

sia proposta a fronte di premi di entità non accettabile. In casi del genere i trasporti d'importanza vitale resterebbero ad esempio paralizzati. Ciò è inconcepibile per l'approvvigionamento economico del Paese ed è per questa ragione che già l'articolo 22 capoverso 2 della legge in vigore conferiva al Consiglio federale la competenza di assicurare o riassicurare i trasporti contro il rischio di guerra e contro rischi analoghi.

Il nuovo articolo 37 disciplina in modo più preciso e dettagliato le coperture assicurative nell'ambito dell'AEP, riprendendo vari principi oggi regolati dall'ordinanza del 7 maggio 1986⁵⁰ sull'assicurazione federale dei trasporti contro i rischi di guerra. Al tempo stesso, il campo d'applicazione viene esteso più in generale a beni e servizi. L'obiettivo è di proporre soluzioni assicurative con premi in luogo delle garanzie, finanziariamente meno interessanti per la Confederazione. Ciò permetterebbe una ripartizione più equa degli oneri in funzione dei rischi effettivamente assunti e risulterebbe molto meno impegnativa per le finanze federali.

Per definizione, un rapporto assicurativo deve essere anteriore a un sinistro, al fine di permettere la costituzione di un capitale di copertura. Le soluzioni assicurative sussidiarie della Confederazione vanno quindi proposte, se possibile, già nel quadro delle misure preparatorie, in quanto la concessione di una copertura nel pieno di una crisi non è conforme ai principi assicurativi. Per le emergenze, lo strumento più idoneo è invece rappresentato dalla garanzia.

Tra le condizioni d'assicurazione sproporzionate secondo il *capoverso 1* rientra il caso in cui l'entità del premio sia talmente elevata da rendere praticamente impossibile all'assicurato fornire una prestazione d'importanza vitale come un trasporto. Dal momento che la copertura d'assicurazione secondo il *capoverso 2* può essere accordata contro i rischi di guerra e rischi analoghi quali pirateria, sommosse e terrorismo, si parla in termini generali di assicurazione federale dei trasporti contro i rischi di guerra (ARG). Il mercato assicurativo internazionale definisce l'elenco dei rischi che rientrano nel concetto di «rischi di guerra e rischi analoghi». Il Consiglio federale stabilisce invece l'estensione e il momento dell'entrata in vigore dell'ARG (*cpv. 3*). La copertura è accordata secondo i principi in uso nelle assicurazioni private, anche se viene applicato il diritto pubblico (*cpv. 4*). La copertura è inoltre accordata solo contro pagamento di un premio. Tuttavia, dal momento che in particolari situazioni di crisi può rivelarsi impossibile calcolare matematicamente i rischi attuariali a causa della mancanza di basi statistiche, la definizione di premi adeguati deve avvenire secondo criteri particolari (*cpv. 5*). Ad oggi, istituti assicurativi svizzeri si fanno carico, in qualità di organizzazioni economiche secondo l'articolo 58 e su mandato della Confederazione, degli aspetti tecnici dell'assicurazione come la stipula di disposizioni inerenti alla copertura nei singoli casi o la liquidazione dei sinistri (*cpv. 6*).

L'ARG corrisponde a un finanziamento speciale ai sensi dell'articolo 53 della legge federale del 7 ottobre 2005⁵¹ sulle finanze della Confederazione (LFC). Alla fine del 2013 la Confederazione ha accumulato a questo titolo 55 000 000 di franchi, che nel consuntivo figurano separatamente come capitale di terzi⁵². Il nuovo diritto prevede che tali fondi siano remunerati con interessi secondo i principi assicurativi.

⁵⁰ RS 531.711

⁵¹ RS 611.0

⁵² Consuntivo 2013, volume 1, pagina 77 segg. e volume 3 (Spiegazioni supplementari e statistica), pag. 80.

Capitolo 5: Misure amministrative

Se prescrizioni vincolanti (come le disposizioni della legge sull'approvvigionamento del Paese, le ordinanze d'esecuzione, le decisioni o i contratti) non sono rispettate, le autorità devono predisporre mezzi coercitivi per imporle. «Misure amministrative» è un iperonimo che comprende diversi provvedimenti. Per tutte le misure amministrative è fatto salvo il perseguimento penale. Questo capitolo non contempla modifiche materiali rispetto al diritto vigente.

Art. 38 Mezzi coercitivi

I mezzi coercitivi sono impiegati come misure amministrative speciali soprattutto in caso di una situazione di grave penuria, vale a dire se sono emanate misure d'intervento economico secondo gli articoli 29–31.

In caso di crisi è cruciale applicare in modo rapido e globale le misure d'intervento economico, se necessario impiegando mezzi coercitivi, al fine di garantire l'uguaglianza giuridica. Inoltre, sono possibili anche situazioni in cui le misure preparatorie non sono state adottate e il rispetto degli obblighi di cui all'articolo 5 capoverso 3 può essere ottenuto solo avvalendosi dello strumento della coercizione amministrativa.

Nell'applicazione delle misure coercitive deve essere sempre rispettato il principio della proporzionalità. L'elenco dei mezzi coercitivi di cui all'articolo 38 è esaustivo. È tuttavia evidente che sono parimenti applicabili gli articoli 39–43 della legge federale del 20 dicembre 1968⁵³ sulla procedura amministrativa (PA). Pertanto, prima di avvalersi di un mezzo coercitivo, l'autorità avverte l'obbligato e gli assegna un congruo termine per l'adempimento (art. 41 cpv. 2 PA). Quando tuttavia si profila un pericolo, è possibile anche applicare esecuzioni sostitutive o misure coercitive immediate senza avvertimento o fissazione di un termine. I mezzi coercitivi non sono pene in senso giuridico, ma hanno spesso carattere repressivo.

Art. 39 Restituzione e devoluzione alla Confederazione di merci illecitamente ottenute e di vantaggi pecuniari indebitamente concessi

Questo articolo ha lo scopo di ristabilire condizioni conformi alla legge quando un provvedimento non può essere rispettato: se un'impresa non ha adempiuto determinati obblighi o condizioni, deve essere possibile revocare eventuali vantaggi acquisiti. L'articolo 39 è stato adeguato a livello linguistico ma non contiene modifiche materiali rispetto al diritto vigente.

Il capoverso 1 si rifà alle disposizioni del diritto delle obbligazioni in materia di indebito arricchimento e contempla anche l'ulteriore cambiamento della destinazione. Né il capoverso 1 né il capoverso 2 presuppongono un reato. Inoltre, è irrilevante se il vantaggio sia stato ottenuto dall'autore stesso del reato o da un terzo: indipendentemente da queste considerazioni si considera che il vantaggio pecuniario è utilizzato laddove si trova. Se le merci o i profitti pecuniari non sono più in possesso dell'impresa che ha conseguito l'illecito profitto al momento della restituzione o della scadenza, la Confederazione vanta nei confronti dell'impresa una pretesa di risarcimento (cpv. 3). I terzi che sono stati lesi dal comportamento delle persone

tenute alla restituzione, possono esigere l'oggetto o il vantaggio devoluto fino alla copertura dei danni subiti (*cpv.* 4). La regolamentazione speciale della legislazione sull'approvvigionamento del Paese prevale sul diritto penale (*cpv.* 5).

Art. 40 Decisione in materia di misure amministrative

L'UFAE adotta le proprie misure mediante decisione. Questa menzione esplicita nella legge è volta a chiarire le esigenze formali in materia di procedura e le vie legali.

Art. 41 Pene convenzionali

La pena convenzionale rappresenta uno strumento fondamentale per garantire il rispetto del contratto per scorte obbligatorie. Essa è definita dalle parti contraenti nel contratto per scorte obbligatorie e può essere richiesta in caso di mancato adempimento o di adempimento insufficiente del contratto. La pena convenzionale è in effetti uno strumento di diritto privato (art. 160–163 CO), ma è stata inserita anche nei contratti per scorte obbligatorie con carattere di diritto pubblico, dando prova di efficacia. In quanto pena cumulativa, questa pena convenzionale di diritto pubblico non esonera dall'adempimento degli obblighi contrattuali.

La pena convenzionale è disciplinata in dettaglio nel contratto per scorte obbligatorie. Nella pratica, l'applicazione illustrata di seguito ha sinora dato prova di efficacia: in caso di una violazione isolata e lieve degli obblighi descritti nel contratto per scorte obbligatorie e nei suoi allegati, l'UFAE invia un sollecito all'impresa e fissa un termine adeguato per ristabilire la situazione conformemente al contratto. Se l'impresa non ottempera al sollecito entro il termine stabilito o se si configurano una violazione grave o più violazioni lievi ma ripetute, essa deve corrispondere alla Confederazione una pena convenzionale. Sono fatti salvi i mezzi coercitivi e il perseguimento penale della violazione del contratto.

Se il principio stesso della pena convenzionale o l'importo richiesto sono contestati, l'UFAE sottopone la contestazione al Tribunale amministrativo federale.

Art. 42 Prescrizione

Questa disposizione è ripresa senza modifiche dal diritto vigente. Tuttavia, parallelamente al presente disegno, è in corso una revisione del diritto in materia di prescrizione, che prevede modifiche anche per questo articolo⁵⁴. A seconda dell'ordine in cui il Parlamento tratterà e approverà i due disegni, la relativa modifica dovrà essere inserita direttamente nel presente disegno.

Capitolo 6: Rimedi giuridici

Art. 43 e 44 Opposizione e ricorso

Le decisioni di un'autorità dell'Amministrazione federale possono in linea di principio essere oggetto di ricorso secondo l'articolo 44 PA. L'articolo 43 del disegno prevede tuttavia che nel caso di una situazione di grave penuria il primo strumento da utilizzare contro una decisione sia quello dell'opposizione. La decisione su oppo-

⁵⁴ FF 2014 211

sizione può successivamente essere impugnata mediante ricorso. L'articolo 37a LAP attualmente in vigore conferisce al Consiglio federale unicamente la possibilità d'introdurre una procedura di opposizione alle decisioni dell'UFAE in caso di aggravamento della minaccia o di grave penuria.

A differenza del ricorso, l'opposizione non ha effetto devolutivo, vale a dire che l'autorità superiore non è chiamata ad occuparsi della causa che resta di competenza dell'autorità la cui decisione è stata impugnata. La procedura di opposizione consente all'autorità che decide di emanare una prima decisione in modo rapido e con una motivazione sommaria per poi confermarla, modificarla o annullarla a seconda dell'opposizione inoltrata. La decisione può essere emanata anche senza audizione preventiva, in quanto un'opposizione serve ad accordare ulteriormente il diritto di essere sentito secondo l'articolo 30 PA. Un altro vantaggio è rappresentato dal fatto che non sarà una nuova autorità a occuparsi della questione, bensì l'autorità che già conosce gli atti.

Le procedure di opposizione e di ricorso contro decisioni concernenti le misure d'intervento economico possono essere riassunte come segue: l'opposizione deve essere inoltrata entro cinque giorni dal momento in cui l'organo federale ha emanato la decisione. È possibile interporre ricorso contro una decisione su opposizione, sempre entro il termine di cinque giorni, davanti al Tribunale amministrativo federale (nessun effetto sospensivo). Contro la decisione del Tribunale amministrativo federale il ricorso al Tribunale federale è inammissibile (art. 83 lett. j della legge del 17 giugno 2005⁵⁵ sul Tribunale federale).

Se un'autorità cantonale emana una decisione, in virtù del nuovo articolo 43 deve essere possibile, nel relativo Cantone, presentare almeno un'opposizione entro cinque giorni presso la stessa autorità. Le modalità con cui disciplinare la successiva via di ricorso a livello cantonale sono in linea di principio di competenza del singolo Cantone. Dal momento che contro le decisioni delle autorità cantonali di ultima istanza è ammissibile il ricorso al Tribunale amministrativo federale, i Cantoni possono rinunciare alle possibilità di ricorso a livello cantonale e prevedere il ricorso diretto, entro cinque giorni, al Tribunale amministrativo federale contro (in questo caso) le decisioni emanate dalle autorità cantonali di ultima istanza.

Al fine di accelerare la procedura al momento di ordinare misure volte a contrastare una situazione di grave penuria, i termini di ricorso sono stati abbreviati rispetto alle disposizioni generali previste nella legge sulla procedura amministrativa, che prevede un termine di ricorso di 30 giorni: l'opposizione deve essere inoltrata entro cinque giorni dalla notifica della decisione (art. 43 cpv. 2 primo periodo). Anche i ricorsi vanno interposti entro cinque giorni. Inoltre, è tolto d'ufficio l'effetto sospensivo ai ricorsi contro decisioni emanate in situazioni di grave penuria. Ciò è giustificato dalla necessità, in caso di crisi di approvvigionamento, di attuare e applicare rapidamente le misure d'intervento economico, al fine di ottenere al più presto gli effetti desiderati.

Art. 45 Procedimento su azione

Al contrario delle decisioni che possono essere impugunate mediante opposizione o ricorso, il Tribunale amministrativo federale decide su azione in merito alle controversie derivanti da contratti di diritto pubblico sottoscritti dalla Confederazione

(art. 35 lett. a della legge del 17 giugno 2005⁵⁶ sul Tribunale amministrativo federale). Ciò vale anche per tutti i rapporti contrattuali fondati sulla LAP (art. 45 lett. a). Il Tribunale amministrativo federale decide inoltre in merito alle controversie tra i depositari di scorte obbligatorie e le organizzazioni incaricate di costituire scorte obbligatorie (art. 45 lett. b). Per contro, in futuro il Tribunale amministrativo federale non deciderà più su azione in merito alle controversie opponenti la Confederazione e le organizzazioni incaricate di costituire scorte obbligatorie, dal momento che non sussiste un rapporto contrattuale tra parti con pari diritti, ma piuttosto un rapporto di subordinazione derivante dal diritto in materia di vigilanza. Il Tribunale federale ha confermato che la Confederazione, in quanto autorità di vigilanza, è in un rapporto di sovranità nei confronti delle organizzazioni incaricate di costituire scorte obbligatorie e agisce mediante decisione⁵⁷. Con il nuovo diritto le organizzazioni incaricate di costituire scorte obbligatorie avranno la procedura di ricorso quale rimedio giuridico.

Art. 46 Tribunali civili

Le azioni e i ricorsi secondo il diritto in materia di esecuzione e fallimento che derivano dal diritto di separazione e dal diritto di pegno della Confederazione sulle scorte obbligatorie e sui mezzi di trasporto sono giudicati dai tribunali civili competenti. Ciò vale anche per le pretese di risarcimento e le azioni revocatorie della Confederazione nell'ambito di procedure di fallimento o di moratorie concordatarie o straordinarie. Lo scopo è di evitare che diversi tribunali siano coinvolti nella stessa procedura di esecuzione forzata.

Capitolo 7: Disposizioni penali

Diversamente da quanto si propongono le misure amministrative, che vogliono correggere le situazioni illecite in ambito economico, con le comminatorie penali si ricerca innanzitutto un effetto preventivo. La pena comminata dovrebbe indurre chi ha infranto le prescrizioni a rispettare in seguito la legge. Le disposizioni penali della LAP hanno dunque un intento preventivo sia a livello generale sia a livello speciale.

Nel testo in vigore, a livello di disposizioni penali la LAP distingue tra violazione dell'obbligo di costituire le scorte obbligatorie, contravvenzione a provvedimenti contro le situazioni di grave penuria e delitti contro provvedimenti in caso d'aggravamento della minaccia. Dal momento che il nuovo diritto si concentra solo sugli effetti di una crisi di approvvigionamento (situazione di grave penuria), queste distinzioni decadono, con una conseguente semplificazione della struttura legislativa delle disposizioni penali. Inoltre, le violazioni delle misure dell'approvvigionamento economico del Paese sono riassunte in una fattispecie generale (art. 47).

L'adeguamento del quadro penale si è reso necessario segnatamente in seguito alle revisioni della parte generale del Codice penale⁵⁸ (CP). Tali modifiche sono volte soprattutto a riorganizzare il dispositivo delle sanzioni e prevedono tra l'altro l'abbandono della distinzione tra pene di reclusione, di detenzione e d'arresto e

⁵⁶ RS 173.32

⁵⁷ DTF 135 II 38 consid. 4.8.

⁵⁸ RS 311.0

l'introduzione del concetto generico di pena detentiva. Il quadro penale delle disposizioni della LAP è stato adeguato a queste modifiche.

Il perseguimento penale in virtù della LAP resta sottoposto alla giurisdizione cantonale.

Art. 47 **Infrazioni alle misure prese per l'approvvigionamento economico del Paese**

Le infrazioni intenzionali alle misure prese per l'approvvigionamento economico del Paese sono punite con una pena detentiva sino a tre anni o con una pena pecuniaria. Nella fattispecie penale dell'articolo 47 rientrano anche le infrazioni contro prescrizioni di obbligatorietà generale e decisioni e le violazioni contrattuali. Il quadro penale è intenzionalmente ampio, affinché i tribunali possano effettivamente tenere conto delle diverse situazioni. Il quadro penale in caso di atti commessi per negligenza prevede una pena pecuniaria fino a 180 aliquote giornaliere. Tutte le infrazioni secondo l'articolo 47 sono dunque considerate come delitti.

Art. 48 **Violazione dell'obbligo di informare**

La mancata comunicazione di dati importanti per l'AEP o la falsificazione degli stessi, nonostante sussista l'obbligo di informare, può nuocere all'attuazione delle misure d'intervento economico. A differenza dell'articolo 292 CP, dove non viene rispettato l'obbligo d'informazione, nel presente articolo il carattere di punibilità è aggravato dal fatto di indurre in errore l'autorità competente. Secondo il diritto vigente (art. 317 CP), i funzionari che formano un atto falso sono punibili con pene severe. Senza il presente articolo, una persona che non ha alcun rapporto particolare con l'amministrazione e che non ha agito con l'intenzione di trarne un vantaggio o di cagionare un danno non incorrerebbe in alcuna pena in un caso identico.

Art. 49–51 **Truffa in materia di prestazioni e di tasse, ricettazione e favoreggiamento**

I delitti di truffa in materia di prestazioni e di tasse (*art. 49*), ricettazione (*art. 50*) e favoreggiamento (*art. 51*) sono ripresi nella nuova legge, praticamente senza modifiche, come fattispecie speciali. Rispetto alle corrispondenti norme della legge federale del 22 marzo 1974⁵⁹ sul diritto penale amministrativo (DPA) e del CP, contengono alcune modifiche delle fattispecie penali e in parte pene più elevate. Le sanzioni più severe sono giustificate dall'importanza dell'approvvigionamento del Paese con merci e servizi d'importanza vitale durante una situazione di grave penuria (*art. 49* e *art. 51* cpv. 2).

Art. 52 **Diffusione di voci infondate**

La disposizione penale sulla diffusione di voci infondate non include più la divulgazione di voci false senza l'intento di profitti illeciti secondo l'articolo 46 capoverso 1 LAP. Il solo fatto di esprimere o divulgare affermazioni inveritiere riguardanti misure vigenti o imminenti nel settore dell'AEP non sarà quindi più punibile. La fattispecie qualificata resta invece punibile se una persona esprime o divulga affer-

mazioni infondate o false nell'intento di procurare a sé o a terzi profitti illeciti. Si deve poter continuare a punire le persone che cercano di approfittare della situazione con affermazioni false a danno della collettività.

Art. 53 Perseguimento penale

Come finora, il perseguimento e il giudizio delle infrazioni alla presente legge spettano ai Cantoni.

Art. 54 Qualità di parte dell'UFAE

L'articolo 54 accorda all'UFAE i diritti dell'accusatore privato nei procedimenti penali secondo la LAP. Questa possibilità risulta dall'articolo 104 capoverso 2 del Codice di procedura penale⁶⁰. Il pubblico ministero deve comunicare all'UFAE l'avvio di una procedura preliminare. Quale accusatore privato, l'Ufficio può partecipare al procedimento e opporre un ricorso cantonale. In particolare, l'UFAE ottiene anche il diritto di fare opposizione contro i provvedimenti penali dei pubblici ministeri cantonali. Il disegno ha dunque l'obiettivo di garantire l'uniformità del perseguimento penale in caso di infrazioni a misure dell'approvvigionamento economico del Paese.

Capitolo 8: Esecuzione

Art. 55 Principio

Secondo gli articoli 8 e 10 della legge del 21 marzo 1997⁶¹ sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (LOGA), l'organizzazione e la direzione dell'Amministrazione federale nonché l'assicurazione dell'informazione dell'Assemblea federale, dei Cantoni e del pubblico spettano in linea di principio al Consiglio federale. Di conseguenza, il presente articolo 55 enumera i compiti del Consiglio federale: emanare prescrizioni di natura tecnica o amministrativa per l'esecuzione delle misure necessarie, organizzare i settori specializzati e adoperarsi per informare la popolazione, le imprese e le autorità. Oltre all'AEP, anche altre autorità coinvolte nell'approvvigionamento di beni e servizi d'importanza vitale devono poter contare su dati aggiornati e affidabili in merito alla situazione dell'approvvigionamento. Ciò concerne in particolar modo le autorità sanitarie a livello federale e cantonale che collaborano all'approvvigionamento di agenti terapeutici d'importanza vitale. Ottenendo queste informazioni dal Consiglio federale, tali autorità possono pianificare ed eseguire i propri compiti in modo adeguato. Ciò permette altresì di evitare dop-pioni.

Per rimediare a gravi situazioni di penuria, il capoverso 3 consente al Consiglio federale a titolo cautelare di delegare al DEFR la sua competenza di liberare le scorte obbligatorie al fine di accrescere il margine di manovra e di accelerare i processi decisionali. Il Consiglio federale si è già avvalso di questa possibilità (art. 12 dell'ordinanza del 6 luglio 1983⁶² sui principi generali della costituzione di scorte).

⁶⁰ RS 312.0

⁶¹ RS 172.010

⁶² RS 531.211

Al fine di rendere più rapido il processo legislativo in una situazione di grave penuria, il capoverso 4 in conformità con l'articolo 48 capoverso 2 LOGA, delega all'UFAE la competenza di emanare prescrizioni di natura tecnica o amministrativa in caso di misure d'intervento economico.

Art. 56 Delegato all'approvvigionamento economico del Paese

L'istituzione del delegato è mantenuta. Come in passato, è previsto che l'UFAE sia diretto, a titolo accessorio, da un delegato. La disposizione secondo cui il delegato deve provenire dall'economia è stata oggetto di alcune critiche in sede di consultazione. Anche l'attività a titolo accessorio è percepita da alcuni come inadeguata. Un delegato deve, in qualità di agente di collegamento tra le autorità e l'economia, mettere la propria rete di contatti e la propria esperienza al servizio dell'AEP.

Oltre alla direzione dell'Ufficio federale, la sfera di competenze del delegato comprende anche la direzione dei settori specializzati. L'ordinanza del 6 luglio 1983⁶³ sull'organizzazione dell'approvvigionamento economico del Paese dispone altresì che il delegato sia responsabile di tutte le misure preparatorie.

L'organizzazione dell'approvvigionamento economico del Paese, diretta dal delegato, è basata sul sistema di milizia e si compone di circa 240 quadri provenienti dall'economia privata e da vari rami dell'Amministrazione. Questi agenti monitorano la situazione dell'approvvigionamento ed elaborano piani per le misure dell'approvvigionamento economico del Paese con il sostegno dell'UFAE.

Art. 57 Cantoni

Per quanto concerne la suddivisione dei compiti tra Confederazione e Cantoni, l'approvvigionamento economico del Paese è di competenza federale. I Cantoni non hanno alcun compito autonomo in questo settore, ma hanno un ruolo importante in ambito esecutivo, in quanto garantiscono l'esecuzione delle misure a livello cantonale. Per tale ragione i Cantoni sono obbligati a emanare le prescrizioni necessarie.

I Cantoni sono liberi di coinvolgere i propri Comuni nell'approvvigionamento economico del Paese. I Comuni coinvolti sottostanno alla vigilanza del Cantone.

I Cantoni devono sempre essere in grado di assumersi i compiti a loro affidati. In tempi normali tali compiti sono solitamente eseguiti a titolo accessorio da impiegati cantonali. Tuttavia i Cantoni, in collaborazione con gli organi competenti della Confederazione, devono garantire la formazione e il perfezionamento dei quadri a livello cantonale ed eventualmente comunale.

Se il legislatore affida ai Cantoni alcuni compiti d'esecuzione, i Cantoni sottostanno di norma all'alta vigilanza del Consiglio federale. Di conseguenza, i capoversi 2 e 3 conferiscono al Consiglio federale la competenza di agire in vece di un Cantone inadempiente, sia per l'attività legislativa che per l'esecuzione. Questa ampia competenza s'impone poiché è indispensabile che la legge sia applicata per quanto possibile in modo uniforme ed efficace. Non si tratta tuttavia in nessun caso di mettere i Cantoni sotto tutela.

Art. 58 Organizzazioni dell'economia

Il Consiglio federale può avvalersi della collaborazione di organizzazioni dell'economia. Si tratta soprattutto di associazioni d'interesse e di associazioni analoghe di diritto privato e, occasionalmente, anche di enti di diritto pubblico. Se il Consiglio federale si avvale della collaborazione di una tale organizzazione, si limita ad affidarle compiti d'esecuzione e le impartisce istruzioni.

Per esempio, il Consiglio federale ha utilizzato questa competenza per attuare le misure d'intervento economico nell'ambito dell'approvvigionamento elettrico. Il Consiglio federale ha infatti incaricato l'Associazione delle aziende elettriche svizzere (AES) di attuare «nell'ambito della produzione, dell'acquisto, del trasporto, della distribuzione e del consumo di elettricità i preparativi necessari all'esecuzione di provvedimenti inerenti all'approvvigionamento economico del Paese in caso di grave penuria di energia elettrica dovuta a perturbazioni del mercato» (art. 1 OEIE⁶⁴). Per questo compito d'esecuzione l'AES sottostà al delegato e al settore energia, che rappresenta il delegato nella preparazione delle misure (art. 1 cpv. 3 e art. 2 OEIE).

Le organizzazioni dell'economia non sono rappresentate nell'organizzazione di milizia della Confederazione. A differenza dei settori specializzati, il ricorso a tali organizzazioni avviene solo per compiti ben definiti, per i quali esse vengono dotate delle competenze d'esecuzione ufficiali. Un'organizzazione economica può essere coinvolta nell'attività solo se gode di una buona posizione nella categoria in questione, in rappresentanza di un intero ramo economico. Un'organizzazione non è adatta al trasferimento di funzioni pubbliche e alla loro esecuzione autonoma se si limita a riunire gruppi con interessi divergenti o se persegue, secondo la sua struttura, prevalentemente interessi propri.

Nemmeno i fondi di garanzia come organizzazioni di autoaiuto dell'economia nell'ambito della costituzione di scorte obbligatorie sono rappresentati nella milizia, in quanto non sono coinvolti nell'organizzazione amministrativa in senso ampio, ma rientrano nella definizione di organizzazioni dell'economia secondo l'articolo 58. Il *capoverso* 2 del nuovo diritto prevede la possibilità di trasferire determinati compiti d'esecuzione pubblici nell'ambito della costituzione di scorte obbligatorie dalla Confederazione alle organizzazioni incaricate di costituire scorte obbligatorie. Sino ad ora la delega dei compiti d'esecuzione era disciplinata a livello di ordinanze o istruzioni.

La delega deve tenere in considerazione vari aspetti come la regolamentazione di competenze e responsabilità, possibili conflitti d'interesse e questioni di finanziamento. Dal momento che le organizzazioni incaricate di costituire scorte obbligatorie perseguono prevalentemente interessi propri, esse si prestano solo in parte ad assumere compiti d'esecuzione pubblici. Tali compiti sono semplicemente delegati e non presuppongono una competenza d'esecuzione autonoma. Sinora la Confederazione ha fatto ricorso alle organizzazioni incaricate di costituire scorte obbligatorie in due occasioni: distribuire i PGI agli importatori e controllare le scorte nell'ambito dell'obbligo di costituzione di scorte obbligatorie. Secondo il *capoverso* 2, sarebbe possibile delegare loro compiti legati ai contratti per la costituzione di scorte obbligatorie.

⁶⁴ RS 531.35

La delega delle competenze alle organizzazioni incaricate di costituire scorte obbligatorie rende necessaria la definizione di prescrizioni d' esecuzione e presuppone di adeguare le attività di vigilanza della Confederazione.

L' introduzione di convenzioni sulle prestazioni tra la Confederazione e le organizzazioni delle scorte obbligatorie, più volte auspicata in sede di consultazione, non è realizzabile, in quanto la Confederazione non fornisce alcuna prestazione nell' ambito della costituzione di scorte obbligatorie.

Art. 59 Cooperazione internazionale

La cooperazione internazionale nell' ambito dell' approvvigionamento economico del Paese è di grande interesse per la Svizzera, in quanto il nostro Paese non ha accesso al mare e, a causa della sua situazione geografica, si trova spesso alla fine della catena di approvvigionamento. Vista la rapidità dei processi economici, anche gli organi esecutivi responsabili devono essere in grado di reagire velocemente in caso di perturbazioni. Per tale ragione il Consiglio federale dovrebbe avere la competenza di concludere accordi internazionali concernenti lo scambio d' informazioni, la cooperazione e la collaborazione in seno a organismi internazionali operanti nell' ambito della sicurezza dell' approvvigionamento nonché di preparare, realizzare e coordinare misure volte a gestire le crisi di approvvigionamento. Oggigiorno le crisi non si limitano quasi mai al territorio nazionale. Esattamente come l' economia reale deve essere inserita in un contesto internazionale, anche le misure di approvvigionamento economico del Paese vanno adeguate a tale contesto.

Se la Svizzera aderisce a un' organizzazione internazionale di crisi, potrebbe essere chiamata, per il principio di solidarietà, ad adottare misure d' intervento economico anche se i criteri di una situazione di grave penuria non sono soddisfatti a livello internazionale. Tale competenza corrisponde al diritto vigente.

Nel caso dell' Accordo del 18 novembre 1974⁶⁵ istitutivo di un programma internazionale dell' energia la Svizzera decide in autonomia se partecipare alle misure coordinate a livello internazionale per garantire l' approvvigionamento. L' Agenzia internazionale dell' energia (AIE), con sede a Parigi, è stata fondata per coordinare e attuare i compiti derivanti dall' Accordo. L' AIE è un' agenzia dell' OCSE. L' Accordo in questione, alla cui stesura la Svizzera ha dato un notevole contributo, non è di applicabilità diretta (*non self-executing*) e lascia agli Stati membri piena autonomia decisionale. Attualmente sono poco probabili forme più strette di cooperazione internazionale.

L' Accordo obbliga in particolare gli Stati membri a costituire scorte strategiche di petrolio che coprano il loro consumo netto per un periodo di 90 giorni. La Svizzera adempie tale obbligo facendo costituire al proprio settore petrolifero scorte obbligatorie di prodotti petroliferi. La Svizzera partecipa inoltre a vari gruppi di lavoro dell' AIE, in particolare il Gruppo permanente sul mercato petrolifero (SOM) e il Gruppo permanente sulle questioni urgenti (SEQ). Ciò consente al nostro Paese (autorità ed economia privata) di scambiare informazioni con altri Paesi e con rappresentanti dell' industria privata.

Art. 60 Osservazione della situazione in materia di approvvigionamento e rilevazioni statistiche

L'osservazione permanente della situazione in materia di approvvigionamento da parte del Consiglio federale serve ad adeguare il grado di preparazione alla situazione: se si profila una penuria di beni, o se osservano tensioni politiche o strutturali, deve intensificare i suoi preparativi; se invece la situazione si distende o migliora, i preparativi devono essere ridotti di conseguenza.

Sorvegliando la situazione in materia di approvvigionamento, il Consiglio federale deve ricorrere per quanto possibile ai sistemi di osservazione e di rilevazione statistica istituiti dalla Confederazione e dai rami economici. Ad esempio, la ElCom osserva e sorveglia l'evoluzione dei mercati dell'energia elettrica per assicurare un approvvigionamento sicuro in tutte le regioni del Paese conformemente all'articolo 22 capoverso 3 LAEl⁶⁶. Ad oggi le rilevazioni statistiche esistono solo nell'ambito dei carburanti e dei combustibili liquidi e sono impiegate soprattutto nel contesto dell'AIE, di cui la Svizzera è membro fondatore. Rilevazioni sono previste anche per gli agenti terapeutici critici per l'approvvigionamento. È in programma l'istituzione di un servizio di notifica per la disponibilità di medicinali particolarmente importanti, al fine di avvertire tempestivamente se sopraggiungono problemi di approvvigionamento. Se durante i preparativi alcuni attori del mercato hanno accesso a informazioni riservate, può scaturirne un abuso con ripercussioni sulla liberalità del mercato. Le rilevazioni statistiche garantiscono invece che le informazioni sui dati e la valutazione della situazione in materia di approvvigionamento non provochino distorsioni della concorrenza.

Art. 61 Obbligo di mantenere il segreto

Nell'ambito dell'approvvigionamento del Paese, l'obbligo di mantenere il segreto acquisisce un'importanza particolare, in quanto le autorità ricevono molte informazioni dalle imprese private e i quadri di milizia e le organizzazioni economiche devono, se del caso, lavorare con tali informazioni.

L'AEP è tenuto, nelle proprie attività, a tutelare la fiducia riposta nella sua organizzazione. Inoltre, le misure d'intervento economico preparate devono rimanere segrete soprattutto affinché le persone che sono a conoscenza di informazioni riservate non ne traggano profitti sul mercato.

Qualsiasi organo dell'AEP che fa pervenire informazioni tenute segrete a persone non autorizzate si rende colpevole di violazione del segreto d'ufficio secondo l'articolo 320 CP.

Art. 62 Obbligo di informare

L'interesse pubblico giustifica l'acquisizione e l'impiego di informazioni necessarie all'esecuzione della legge⁶⁷.

Sostanza e portata dell'obbligo di informare non sono state modificate rispetto al diritto vigente. Le autorità competenti e le organizzazioni coinvolte conserveranno anche in futuro il diritto di ricevere le informazioni necessarie all'esecuzione della

⁶⁶ RS 734.7

⁶⁷ Questo il tenore del messaggio concernente una legge federale sull'approvvigionamento economico del Paese, FF 1981 III 349 396.

legge. Ciò le autorizza a esigere tali informazioni e in particolare a prendere visione di contabilità finanziaria, corrispondenza e fatture oltre che ad accedere a locali e terreni. Il Consiglio federale ha concretizzato l'obbligo di informare ad esempio nell'attuale articolo 11 dell'ordinanza del 2 luglio 2003⁶⁸ sui provvedimenti preparatori in materia di approvvigionamento economico del Paese.

Il Consiglio federale ha invece ordinato annunci obbligatori nell'articolo 6 dell'ordinanza del 25 aprile 2001⁶⁹ concernente la costituzione di scorte obbligatorie di cereali, negli articoli 3 e 7 dell'ordinanza del 6 luglio 1983⁷⁰ concernente la costituzione di scorte obbligatorie di medicinali nonché negli articoli 3 e 7 dell'ordinanza del 4 aprile 2007⁷¹ concernente la costituzione di scorte obbligatorie di concimi.

Entrambe le forme di acquisizione delle informazioni, vale a dire l'obbligo di informare e gli annunci obbligatori, sono da classificare come equivalenti a livello giuridico e sono sintetizzate nel presente articolo.

Allegato 1:

Inapplicabilità delle disposizioni di altri atti normativi

L'allegato 1 elenca le disposizioni che il Consiglio federale può dichiarare temporaneamente inapplicabili in caso di misure d'intervento economico in virtù dell'articolo 32.

Ad oggi, ciò riguarda ad esempio il divieto di circolazione notturno e domenicale ai sensi dell'articolo 2 capoverso 2 della legge federale del 19 dicembre 1958⁷² sulla circolazione stradale. Tale articolo vieta la circolazione degli autoveicoli pesanti adibiti al trasporto di merci la notte dalle 22.00 alle 05.00 e la domenica. Un temporaneo allentamento di tale divieto potrebbe significare un incremento delle capacità per settori di trasporto d'importanza vitale e contribuire a garantire sufficienti possibilità di trasporto in una situazione di grave penuria. La facoltà di deroga è comunque subordinata alla condizione che gli obiettivi non possano essere raggiunti con il rilascio di permessi speciali nel quadro degli articoli 92 e 93 dell'ordinanza del 13 novembre 1962⁷³ sulle norme della circolazione stradale.

Al giorno d'oggi è quasi impossibile prevedere e disciplinare in anticipo e senza lacune tutti gli scenari di una situazione di grave penuria. Tenendo conto da una parte dell'impossibilità di pianificare ogni aspetto degli interventi in caso di penuria e dall'altra della costante evoluzione della legislazione, l'elenco delle norme interessate non può essere esaustivo. Nell'interesse di un intervento rapido ed efficace in caso di crisi dell'approvvigionamento, il Consiglio federale deve avere, se del caso, la facoltà di completare l'elenco delle disposizioni da dichiarare temporaneamente non applicabili (art. 32 cpv. 4).

68 RS 531.12

69 RS 531.215.17

70 RS 531.215.31

71 RS 531.215.25

72 RS 741.01

73 RS 741.11

*Allegato 2:
Abrogazione e modifica di altri atti normativi*

La legge dell'8 ottobre 1982 sull'approvvigionamento del Paese è abrogata (cifra I).

Con la revisione della legge sull'approvvigionamento del Paese e la contemporanea abrogazione dell'attuale articolo 61 LAP sulla protezione di averi decadono anche i decreti federali che vi sono menzionati e l'ordinanza d'esecuzione del decreto del Consiglio federale concernente misure preventive di protezione delle persone giuridiche, società di persone e ditte individuali.

Quando la nuova legge entrerà in vigore, il Consiglio federale abrogherà quindi gli atti normativi seguenti:

- 1. Decreto del Consiglio federale del 12 aprile 1957⁷⁴ concernente misure preventive di protezione delle persone giuridiche, società di persone e ditte individuali;*
- 2. Ordinanza d'esecuzione del 12 aprile 1957⁷⁵ del decreto del Consiglio federale concernente misure preventive di protezione delle persone giuridiche, società di persone e ditte individuali;*
- 3. Decreto del Consiglio federale del 12 aprile 1957⁷⁶ concernente misure preventive di protezione dei titoli di credito e documenti analoghi.*

Se tali prescrizioni sono abrogate, decade anche l'utilità del Memorandum d'intesa del 29 marzo 1985 tra la Svizzera e il Canada concernente il trasferimento temporaneo di imprese svizzere in caso di crisi. Dal momento che il memorandum è stato approvato dal Consiglio federale, solo quest'ultimo può abrogarlo. Infine, la Parte canadese deve essere informata tramite nota diplomatica del fatto che per la Svizzera il memorandum è divenuto privo di oggetto.

Con l'entrata in vigore della nuova legge, dovranno essere modificate diverse altre leggi che altrimenti non sarebbero più compatibili con la nuova legge sull'approvvigionamento economico del Paese (cifra II):

- 1. Legge del 17 giugno 2005⁷⁷ sul Tribunale federale*

La modifica dell'articolo 83 lettera j ha carattere puramente formale. Questa disposizione è adeguata alla nuova sistemática della legge sull'approvvigionamento del Paese, che considera unicamente le situazioni di grave penuria, senza fare una distinzione tra le loro diverse cause.

⁷⁴ RS 531.54

⁷⁵ RS 531.541

⁷⁶ RS 531.55

⁷⁷ RS 173.110

2. *Legge federale del 14 dicembre 1990⁷⁸ sull'imposta federale diretta (LIFD)*
e
3. *Legge federale del 14 dicembre 1990⁷⁹ sull'armonizzazione delle imposte dirette dei Cantoni e dei Comuni (LAID)*

Due mozioni dello stesso tenore («Imposizione dei marittimi della flotta d'alto mare»), il 16 giugno 1994 hanno chiesto al Consiglio degli Stati (Mo. Plattner 94.3270) e al Consiglio nazionale (Mo. Hubacher 94.3258) di rinunciare a introdurre, nell'ambito dell'armonizzazione fiscale, l'imposizione di marittimi stranieri a bordo di navi d'alto mare battenti bandiera svizzera, modificando gli articoli 5 capoverso 1 lettera f e 97 LIFD, nonché gli articoli 4 capoverso 2 lettera f e 35 capoverso 1 lettera h LAID. In seguito all'entrata in vigore di queste due leggi, il 1° gennaio 1995, detti marittimi sarebbero stati tassati alla fonte, quindi presso la sede della loro compagnia di armamento svizzera. Gli armatori, che rischiavano di perdere questi marittimi insostituibili, avevano preso in considerazione la possibilità di cambiare bandiera, il che avrebbe seriamente minacciato la flotta svizzera di navi d'alto mare. Il Consiglio federale si è pertanto dichiarato disposto ad approvare queste mozioni, che sono state accolte senza discussioni dalle due Camere⁸⁰. Il Consiglio federale intendeva rinviare questa modifica per integrarla in un progetto di legge più ampio. L'Amministrazione federale delle contribuzioni, con lettera del 5 dicembre 1994, ha invitato le autorità fiscali cantonali a non tassare alla fonte i marittimi stranieri in vista di una modifica della legge. Da allora i Cantoni vi si sono attenuti. Il disegno di legge consente di rimediare a questa situazione, giuridicamente insoddisfacente, modificando le disposizioni citate con formulazioni equivalenti.

4. *Legge federale del 23 settembre 1953⁸¹ sulla navigazione marittima sotto bandiera svizzera*

La legge sulla navigazione marittima risale all'inizio degli anni Cinquanta del secolo scorso. In assenza di una base costituzionale, si sarebbero potute prendere misure di disciplinamento soltanto in circostanze straordinarie, come la mobilitazione in vista di una guerra. La nuova legge sulla navigazione marittima doveva tuttavia permettere, in virtù di una base legale ordinaria, di mettere la mano su navi svizzere, all'occorrenza e tempestivamente, per porle quindi al servizio dell'AEP mediante requisizioni o espropriazioni. Secondo questa legge, l'Ufficio svizzero della navigazione marittima è competente in materia. Oggi, tuttavia, la messa al servizio delle navi svizzere avviene secondo le prescrizioni della legge sull'approvvigionamento del Paese. Di conseguenza, una tale misura rientra nelle competenze dell'AEP (art. 30 cpv.1 lett. a) e non più in quelle dell'Ufficio della navigazione marittima. L'articolo 6 capoverso 1 lettera b LNM, quindi, decade e può essere abrogato. Ciò non ha però alcun impatto su determinate misure come l'espropriazione che, secondo la lettera a, servono a garantire la sicurezza e la neutralità della Confederazione.

78 RS 642.11

79 RS 642.14

80 Boll. Uff. 1994 S 1063 e Boll. Uff. 1994 N 2465

81 RS 747.30

5. *Legge federale del 7 ottobre 1959⁸² sul registro aeronautico*

Secondo l'articolo 35 capoverso 1, le navi, gli aerei e i veicoli per il cui finanziamento la Confederazione ha fornito una garanzia e che beneficiano di un diritto di separarsi dalla massa e di un diritto di pegno dovranno essere *annotati* in registri pubblici, sempreché questi ultimi siano disponibili. La legge federale sul registro aeronautico elenca oggi, nel suo articolo 5, tutti i casi in cui questa annotazione è possibile. Tuttavia, il diritto di separarsi dalla massa e il diritto di pegno della Confederazione non sono menzionati fra i casi di cui alle lettere a–d, ragione per cui occorreva completare questo articolo. Il cambiamento proposto per l'articolo 5 tiene conto di questa esigenza.

3 Ripercussioni

3.1 Ripercussioni per la Confederazione

3.1.1 Ripercussioni finanziarie

La LAP non prevede la concessione permanente di sussidi. Aiuti finanziari (art. 33) e indennità (art. 36) sono misure concesse in modo puntuale, solo quando un approvvigionamento sufficiente in beni e servizi d'importanza vitale non può essere garantito in altro modo.

Nel conto economico del consuntivo 2013 le spese complessive dell'UFAE sono state quantificate in 7,7 milioni di franchi⁸³. Con la revisione della legge, l'onere finanziario dovrebbe mantenersi allo stesso livello. Il settore di competenza dell'AEP non è ampliato rispetto alla normativa vigente, nemmeno per quanto concerne i preparativi. La revisione della LAP non implica nemmeno compiti supplementari per l'AEP a titolo di misure d'intervento economico in caso di una situazione di grave penuria.

Durante la fase preparatoria non è escluso che l'applicazione della nuova legge possa generare costi supplementari per la Confederazione in considerazione della possibilità di ordinare misure preparatorie e di concedere aiuti finanziari e indennità. Tuttavia, tale possibilità sottostà a limitazioni molto rigide: gli aiuti finanziari (e soprattutto le indennità) possono infatti essere concessi solo in un numero ristretto di casi molto specifici a imprese di particolare importanza per l'approvvigionamento economico del Paese, al fine di aumentare la resistenza dei loro sistemi di approvvigionamento e delle infrastrutture d'importanza vitale. Quando tali prestazioni finanziarie entrano in linea di conto, vanno sempre considerati anche i vantaggi che l'impresa trae dalla situazione, di modo che la Confederazione debba sostenere solo una parte dei costi. Infine, le misure dell'approvvigionamento economico del Paese hanno un ruolo esclusivamente sussidiario. Il Consiglio federale deciderà le eventuali misure da adottare e richiederà il relativo credito nell'ambito della legislazione esecutiva. Se il Consiglio federale decide di promuovere misure preparatorie concrete oppure obbliga le imprese a prendere misure per salvaguardare la capacità di produzione, trasformazione e fornitura, preciserà quali misure possono essere incentivate o indennizzate nel quadro dei mezzi da approvare. Il Consiglio federale disci-

⁸² RS 748.217.1

⁸³ Consuntivo 2013, volume 2A, pag. 158.

plina altresì importo e condizioni di eventuali aiuti finanziari e stabilisce il quadro per la concessione delle indennità.

Ad oggi è praticamente impossibile valutare l'onere che ricadrebbe sulla Confederazione nel caso di una situazione di grave penuria. Dal momento che in futuro sarà possibile intervenire con misure relativamente poco complesse già se la situazione di grave penuria è imminente, in caso di crisi di approvvigionamento le spese per il personale e gli oneri finanziari dovrebbero risultare in generale inferiori a quelli sostenuti sinora. L'obiettivo è di ristabilire, grazie a misure puntuali, la capacità dell'economia di fornire prestazioni in materia di approvvigionamento.

Al momento è impossibile anche quantificare l'onere finanziario che la Confederazione sarebbe chiamata a sostenere per coprire i costi di un'eventuale costituzione di scorte obbligatorie. Se i mezzi privati del fondo di garanzia non fossero palesemente più sufficienti a coprire i costi, si tratterebbe di uno sviluppo di medio o lungo termine, che lascerebbe il tempo di preparare le misure necessarie. Va infine sottolineato che l'assunzione dei costi da parte della Confederazione è prevista secondo l'articolo 20 solo a titolo sussidiario, segnatamente solo quando le misure necessarie prese dagli enti privati non sono chiaramente più in grado di coprire i costi della costituzione di scorte obbligatorie. Non vi è dunque ragione di attendersi un sostanziale aumento dei costi.

3.1.2 Ripercussioni sull'effettivo del personale

Il disegno non ha alcuna ripercussione finanziaria su questo settore; non è infatti previsto un aumento del fabbisogno di personale.

3.1.3 Altre ripercussioni

Non sono previste ripercussioni a livello organizzativo (costruzioni, informatica).

3.2 Ripercussioni per i Cantoni e i Comuni, per le città, gli agglomerati e le regioni di montagna

Come già in precedenza, i Cantoni sono coinvolti nell'attuazione delle misure prese in caso di grave penuria e procedono ai preparativi richiesti per adempiere i loro compiti. La revisione della LAP non comporta quindi nuovi obblighi o compiti per Cantoni e Comuni. In linea di principio, si può presupporre che nel quadro dei preparativi l'onere per i Cantoni sarà esiguo. Essi dovranno tuttavia adeguare le procedure di ricorso alle prescrizioni vincolanti di cui agli articoli 43 e 44.

In caso di misure d'intervento economico, l'onere lavorativo e i costi di esecuzione puri aumenteranno in modo significativo per le amministrazioni cantonali (a seconda della durata della crisi di approvvigionamento), ma oggi non sono quantificabili. Non si può negare che, come già in precedenza, nel caso di un intervento economico gli organi cantonali di giustizia e polizia sarebbero maggiormente sollecitati in materia di perseguimenti e di sentenze penali. Ciò non vale soltanto nei casi in cui i

Cantoni sono direttamente coinvolti nell'esecuzione delle misure, ma anche quando l'esecuzione spetta esclusivamente alla Confederazione.

3.3 Ripercussioni per l'economia

Le ripercussioni delle misure dell'approvvigionamento economico del Paese nel quadro della revisione della LAP sono state oggetto di un'analisi macroeconomica⁸⁴. Nel complesso, gli autori dell'analisi concludono che l'approvvigionamento del Paese può essere garantito con un onere relativamente contenuto e con pochi effetti collaterali negativi sulla nostra economia. La semplicità delle regole e dell'organizzazione dell'AEP contribuiscono in modo significativo alla sua efficacia e permettono di prendere decisioni in tempi rapidi. L'analisi valuta inoltre in modo positivo la scelta di limitare il mandato dell'approvvigionamento alle situazioni di grave penuria e definisce nel complesso esiguo l'impatto delle misure dell'AEP sull'economia. Il nuovo diritto non modifica questi aspetti.

Da un punto di vista economico, gli esperti ritengono opportuna l'attuale selezione di beni e servizi rilevanti per l'approvvigionamento economico del Paese, dal momento che essa è limitata a beni e servizi d'importanza vitale difficilmente sostituibili in caso di crisi. In virtù della costante evoluzione dell'economia, la selezione di beni e servizi d'importanza vitale va naturalmente regolarmente aggiornata. Per ciascun prodotto e settore bisognerà controllare in modo sistematico l'obiettivo di approvvigionamento, dal momento che il rapporto tra costi e benefici potrebbe mutare nel corso del tempo. Per gli obiettivi, è importante tenere presente che in caso di crisi la domanda subisce fluttuazioni. Ad esempio, solitamente la domanda aumenta per gli agenti terapeutici e diminuisce per la maggior parte degli altri beni. Va inoltre tenuto conto della costituzione di scorte nei Paesi limitrofi. Tali aspetti sono già considerati nel quadro degli attuali compiti dell'AEP.

Per quanto concerne la liberazione delle scorte obbligatorie, va considerato che è praticamente impossibile operare una chiara distinzione temporale tra la gestione dell'offerta e quella della domanda. Senza misure supplementari, è molto probabile che le scorte obbligatorie liberate si ritrovino presto fuori dalle nostre frontiere. Al momento di definire le misure da prendere, l'AEP deve considerare anche le strategie di garanzia dell'approvvigionamento degli altri Paesi, in particolare dei nostri partner commerciali. Gli autori avvertono che è lecito attendersi che non tutti i settori dell'economia reagiscano alle crisi nella stessa misura. Nei settori in cui l'economia dispone di un'elevata capacità di adattamento, garantire l'approvvigionamento avvalendosi di un regime di disciplinamento per un periodo troppo lungo potrebbe addirittura impedire lo sviluppo. Inoltre, non è da escludere che, nel caso di una situazione di grave penuria, le misure dell'approvvigionamento dell'AEP possano ritardare o impedire necessari adeguamenti strutturali.

In futuro l'AEP dovrà, nell'ottica di eventuali situazioni di grave penuria, contribuire sempre più a stabilizzare, già in tempi normali, i sistemi di approvvigionamento e le infrastrutture d'importanza vitale. Le imprese di particolare importanza per l'approvvigionamento del Paese in beni e servizi d'importanza vitale potranno essere obbligate ad adottare determinate misure preparatorie. Tale regolamentazione

⁸⁴ Reto Föllmi/Franziska Heusi, *Makroökonomische Analyse zur Revision des Landesversorgungsgesetzes*, Berna, 8 settembre 2010.

supplementare riguarda solo alcune imprese con una posizione di mercato particolarmente importante, le cui prestazioni economiche sono indispensabili per la collettività. Non bisogna dimenticare che misure di questo tipo sono nell'interesse di queste imprese. Nuove regolamentazioni saranno introdotte solo se assolutamente necessarie. Le misure volontarie dell'economia per rafforzare la resilienza hanno fondamentalmente la precedenza.

Inoltre, occorrerà sempre verificare innanzitutto se l'incremento della resilienza può essere ottenuto impiegando strumenti della Confederazione già esistenti, in modo da evitare nuove regolamentazioni. È altresì importante fare in modo che le misure preparatorie non comportino distorsioni della concorrenza. Anche in questo contesto la proporzionalità costituisce il criterio centrale e la principale limitazione posta alla legislazione sull'approvvigionamento economico del Paese.

3.4 Ripercussioni per la società

Il disegno non ha particolari ripercussioni sui vari fattori sociali quali formazione, cultura, valori, parità fra donne e uomini ecc.

3.5 Ripercussioni per l'ambiente

Le ripercussioni concernenti l'impiego di risorse indigene nell'interesse dell'approvvigionamento economico del Paese sono approfondite nel commento agli articoli 26–28. Per il resto, il disegno non ha particolari ripercussioni per l'ambiente.

4 Programma di legislatura e strategie nazionali del Consiglio federale

4.1 Rapporto con il programma di legislatura

Il progetto è stato preannunciato nel messaggio del 25 gennaio 2012⁸⁵ sul programma di legislatura 2011–2015 e nel decreto federale del 15 giugno 2012⁸⁶ sul programma di legislatura 2011–2015.

4.2 Rapporto con le strategie nazionali del Consiglio federale per la protezione delle infrastrutture critiche e per la protezione della Svizzera contro i rischi informatici

Il 27 giugno 2012 il Consiglio federale ha approvato la Strategia nazionale per la protezione delle infrastrutture critiche (strategia PIC)⁸⁷ elaborata dall'UFPP. Guasti e interruzioni delle infrastrutture hanno pesanti ripercussioni sulla disponibilità di beni e servizi d'importanza vitale. Nella maggior parte dei casi, guasti in un deter-

⁸⁵ FF 2012 305 362 e 428

⁸⁶ FF 2012 6413 6414

⁸⁷ FF 2012 6875

minato settore hanno ripercussioni anche al di fuori del settore interessato e, a causa delle loro interdipendenze, provocano effetti diretti anche su altre infrastrutture. La strategia PIC mira a garantire e rafforzare in modo sostanziale il livello di protezione esistente in Svizzera. A tale scopo la strategia definisce diverse misure come l'inventario delle infrastrutture critiche della Svizzera, la realizzazione di piattaforme per incentivare la collaborazione o il sostegno sussidiario dei gestori delle infrastrutture critiche per affrontare eventi gravi. Inoltre, la strategia intende rafforzare l'autoprotezione delle strutture critiche tramite l'elaborazione e l'attuazione di piani di protezione integrale. I piani di protezione vengono elaborati in collaborazione con tutti gli attori rilevanti (in particolare autorità direttive della Confederazione, Cantoni e gestori) e coordinati con altre operazioni simili.

I provvedimenti dell'approvvigionamento economico del Paese volti a potenziare la stabilità dei sistemi concretizzano dunque alcuni compiti importanti previsti dalla strategia PIC. Il rafforzamento della resistenza dei sistemi di approvvigionamento d'importanza vitale e delle infrastrutture critiche è cruciale sia per la protezione della popolazione sia per l'approvvigionamento economico del Paese. La Strategia nazionale per la protezione delle infrastrutture critiche è attuata soprattutto nel quadro delle strutture e delle competenze già esistenti. Sono fatte salve le competenze degli organi federali coinvolti.

Il 27 giugno 2012 il Consiglio federale ha approvato anche la Strategia nazionale per la protezione della Svizzera contro i rischi informatici⁸⁸. Tale strategia prevede misure volte a rafforzare la resistenza delle infrastrutture critiche dell'economia e dell'amministrazione, sempre più digitalizzate e interconnesse⁸⁹.

L'AEP è responsabile dell'attuazione di tre misure previste dalla strategia. Di concerto con le autorità competenti, dovrà effettuare analisi dei rischi e della vulnerabilità per vari settori e sottosettori dell'economia, i cui risultati saranno messi in atto nei relativi piani di gestione della continuità e delle crisi. La LAP riveduta prevede la possibilità di obbligare le imprese a prevenire le crisi.

5 Aspetti giuridici

5.1 Costituzionalità e legalità

Il disegno si fonda sull'articolo 102 Cost. secondo il quale la Confederazione assicura l'approvvigionamento del Paese in beni e servizi d'importanza vitale in caso di minacce d'ordine egemonico o bellico nonché in caso di gravi situazioni di penuria cui l'economia non è in grado di rimediare da sé. Essa prende misure preventive e, se necessario, può derogare al principio della libertà economica. Con la revisione della LAP, in futuro la situazione di grave penuria sarà l'unico criterio da considerare per le misure prese dalla Confederazione per garantire l'approvvigionamento del Paese. Non sarà più fatta una distinzione secondo la causa dei problemi, ossia le minacce d'ordine egemonico o bellico, da un lato, e le situazioni di grave penuria dovute a perturbazioni del mercato, dall'altro. Benché l'articolo 102 Cost. menzioni espressamente le minacce d'ordine egemonico o bellico e le situazioni di grave

⁸⁸ FF 2013 499

⁸⁹ Queste infrastrutture critiche sono suddivise in 28 sottosettori secondo la strategia PIC (FF 2012 6875).

penuria, per la regolamentazione dell'AEP la causa che provoca una grave penuria non è rilevante.

L'articolo 102 Cost. non è in contrasto con la nuova normativa, basata esclusivamente sulle situazioni di grave penuria come criterio per avviare le misure dell'approvvigionamento economico del Paese. La revisione modifica soprattutto la prospettiva: invece di concentrarsi sulle cause (come minacce d'ordine egemonico o bellico), le misure dell'approvvigionamento economico del Paese saranno orientate sulle conseguenze, ovvero una situazione di grave penuria già sopraggiunta o imminente. Se dovessero presentarsi minacce d'ordine egemonico o bellico che comportano problemi di approvvigionamento, la legge riveduta si applicherebbe parimenti.

Con la presente legge si intende anticipare il momento in cui il Consiglio federale interverrà per prevenire i rischi per l'approvvigionamento del Paese. Si tratta in particolare di poter ordinare, a scopo preventivo, misure contro una grave penuria, dal momento in cui quest'ultima è imminente ma non è ancora sopraggiunta.

L'articolo 102 capoverso 1 Cost. prevede espressamente che la Confederazione prenda misure preventive, senza però precisare quando. Ma la nozione di misura preventiva implica già di per sé che essa venga presa prima che si verifichi una grave penuria, al momento in cui questa è imminente. La sistematica dell'articolo 102 capoverso 1 Cost. conferma questa interpretazione: nel primo periodo il compito della Confederazione (garantire l'approvvigionamento del Paese) è limitato ai beni e ai servizi d'importanza vitale e a determinate situazioni di minaccia; il secondo periodo autorizza e obbliga la Confederazione a ordinare misure preventive, a prescindere dal fatto che tali minacce si siano concretizzate. Le misure preventive dovrebbero invece essere prese per prepararsi a simili situazioni ed evitare i danni che risulterebbero se si presentasse una situazione di grave penuria.

Secondo l'articolo 5 capoverso 2 Cost., l'attività dello Stato deve rispondere al pubblico interesse ed essere proporzionata allo scopo. La proporzionalità costituisce il criterio centrale e il principale limite imposto alla legislazione sull'AEP. Il compito di garantire l'approvvigionamento del Paese spetta in primo luogo all'economia privata. Secondo il principio di sussidiarietà, si devono prendere misure statali soltanto se il settore privato non può più adempiere i suoi compiti. Le misure statali sono quindi sproporzionate se l'economia privata può porre rimedio da sé ai problemi di approvvigionamento. Considerato che queste misure interferiscono spesso nella libertà economica, occorre verificare attentamente se sono adeguate e necessarie e se l'obiettivo di un intervento è ragionevolmente proporzionale al suo impatto. Ciò significa che le misure devono essere adatte a garantire l'approvvigionamento del Paese in beni e servizi d'importanza vitale, evitando nel contempo che ne derivino ingenti danni per l'economia. Inoltre, le misure prese non devono superare i limiti e l'interesse dell'obiettivo da raggiungere deve poter giustificare le ingerenze nella libertà economica.

Il principio di proporzionalità è fondamentale anche per la scelta del momento in cui il Consiglio federale deve intervenire per far fronte alla minaccia di una grave penuria. Più le misure preventive d'intervento economico ingeriranno nella libertà economica, più imminente dovrà essere il rischio di una grave penuria con conseguenti ingenti danni economici.

Attualmente esiste un accordo, l'Accordo del 18 novembre 1974⁹⁰ istitutivo di un programma internazionale dell'energia, entrato in vigore il 19 gennaio 1976. Tale Accordo non è di applicabilità diretta (*non self-executing*), vale a dire che la Svizzera è libera di definirne le modalità di attuazione. L'Agenzia internazionale dell'energia (AIE), con sede a Parigi, è stata fondata per coordinare e attuare i compiti derivanti dall'Accordo. L'AIE è un'agenzia dell'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE).

L'Accordo obbliga in particolare gli Stati membri a costituire scorte strategiche di petrolio che coprano il loro consumo netto per un periodo di 90 giorni. La Svizzera adempie tale obbligo sin dall'entrata in vigore facendo costituire al proprio settore petrolifero scorte obbligatorie di prodotti petroliferi.

Nell'applicazione della LAP, la Svizzera deve altresì tenere conto dei vincoli in materia di diritto commerciale nei confronti dell'Organizzazione mondiale del commercio (OMC) e dei suoi partner di libero scambio, in particolare l'UE, soprattutto se il finanziamento delle scorte obbligatorie avviene tramite dazi. Il disegno è compatibile con le norme del diritto europeo e con le regole dell'OMC, in particolare con l'Accordo del 15 aprile 1994⁹¹ che istituisce l'Organizzazione mondiale del commercio e con gli accordi di libero scambio (ALS) cui la Svizzera aderisce. I dazi doganali e il contributo al fondo di garanzia per il finanziamento della costituzione di scorte obbligatorie rappresentano insieme la somma massima dell'imposizione doganale consentita nel quadro della normativa OMC e degli ALS. Se per alcune merci soggette all'obbligo di costituire scorte si continua a riscuotere un contributo sulla loro importazione, tale contributo è considerato dai partner stranieri alla stregua di un dazio o di altri dazi all'importazione e il suo prelievo sottostà dunque agli impegni internazionali assunti dal nostro Paese. A tale scopo, il Consiglio federale può prescrivere, in virtù dell'articolo 18, l'importo massimo per il contributo al fondo di garanzia. Per quanto concerne l'organizzazione delle scorte obbligatorie, possono essere emanate a livello di ordinanza regolamentazioni specifiche per determinati prodotti, compatibili con i nostri vincoli in materia di diritto commerciale. In tale contesto, è ipotizzabile adeguare i dazi all'importazione nel caso in cui l'importo complessivo consentito per l'imposizione doganale venga superato e una riduzione del contributo al fondo di garanzia risulterebbe in contrasto con gli obiettivi dell'approvvigionamento economico del Paese. Per prodotti per i quali i vincoli in materia di diritto commerciale vietano l'imposizione di dazi vanno trovate soluzioni che permettano di non prelevare il contributo al fondo di garanzia al momento dell'importazione (p. es. finanziamento da parte di chi per primo immette questi prodotti in commercio). Procedimenti analoghi vanno adottati se i prodotti sono soggetti a un sistema di preferenze tariffali (Paesi in sviluppo).

In caso di assunzione dei costi non coperti da parte della Confederazione secondo l'articolo 20, la Svizzera sarebbe obbligata a notificare tale operazione all'OMC per ragioni di trasparenza. Nel quadro dell'organizzazione della costituzione delle scorte obbligatorie va altresì considerato il Protocollo n. 5 (concernente il regime applicabile dalla Svizzera all'importazione di certi prodotti assoggettati al regime inteso a

⁹⁰ RS 0.730.1

⁹¹ RS 0.632.20

costituire delle scorte obbligatorie)⁹² all'Accordo del 22 luglio 1972⁹³ tra la Confederazione Svizzera e la Comunità economica europea.

Visti gli accordi bilaterali sulla cooperazione in materia di AEP, conclusi in base al Trattato di unione doganale del 29 marzo 1923⁹⁴ tra la Confederazione Svizzera e il Principato del Liechtenstein, nel 1939 il Liechtenstein si è impegnato ad applicare direttamente, salvo alcune eccezioni, la legislazione svizzera in materia di approvvigionamento del Paese. Lo stesso vale per l'enclave tedesca di Büsingen, in base al Trattato del 23 novembre 1964⁹⁵ tra la Confederazione Svizzera e la Repubblica federale di Germania sull'inclusione del Comune di Büsingen am Hochrhein nel territorio doganale svizzero (art. 2 cpv. 1 lett. e). Con questo trattato la Svizzera si è impegnata nei confronti della Repubblica federale di Germania a rifornire gli abitanti dell'enclave di Büsingen in caso di crisi.

5.3 Forma dell'atto

Secondo l'articolo 164 capoverso 1 Cost., tutte le disposizioni importanti che contengono norme di diritto, in particolare quelle che tangono diritti costituzionali, sono emanate sotto forma di legge federale. L'AEP è un settore che tocca i diritti costituzionali sotto diversi aspetti, ragione per cui la scelta di emanare una legge non è contestata.

5.4 Conformità ai principi della legge sui sussidi

Per raggiungere i propri obiettivi di approvvigionamento e garantire le prestazioni d'importanza vitale in tale ambito, la Confederazione può concedere aiuti finanziari e indennità a privati. La concessione di eventuali aiuti finanziari e indennità è disciplinata dalla legge sui sussidi.

Gli aiuti finanziari permettono di creare incentivi volti a condurre gli enti privati a fornire determinate prestazioni o ad adottare misure al fine di garantire l'approvvigionamento economico del Paese sia durante i preparativi sia in una situazione di grave penuria (art. 19, 33 e 34). La concessione di aiuti finanziari dovrebbe tuttavia restare un'eccezione ed essere applicata solo a titolo sussidiario come strumento di promozione, quando l'approvvigionamento non può essere né garantito né incentivato a sufficienza con altri mezzi. In un primo tempo la Confederazione punterà su altre misure di promozione quali appelli o raccomandazioni. Le garanzie devono inoltre essere sempre preferite ai pagamenti diretti. La Confederazione deve accordare il proprio sostegno finanziario solo se l'economia fornisce una prestazione propria, che sia realmente nell'interesse generale dell'approvvigionamento del Paese, che incrementi nel complesso la sicurezza dell'approvvigionamento e che non potrebbe essere attuata senza aiuto finanziario. In una situazione di grave penuria, l'aiuto finanziario permette di continuare ad attuare misure indispensabili, se queste

⁹² RS **0.632.401.5**

⁹³ RS **0.632.401**

⁹⁴ RS **0.631.112.514**

⁹⁵ RS **0.631.112.136**

non possono più essere realizzate in seguito alla crisi, e l'economia non è più in grado di garantire in modo sufficiente l'approvvigionamento.

Di norma sono le imprese interessate a sostenere i costi delle misure dell'approvvigionamento economico del Paese, che saranno trasferiti sul prezzo di vendita del prodotto o del servizio al consumatore, alla stregua di un premio assicurativo. La copertura dei costi spetta in linea di principio al settore privato, che la ripercuote sui prezzi di beni e servizi. Dal momento che sono i consumatori, e non la collettività, a finanziare una misura (senza gravare sul bilancio della Confederazione), il principio di causalità è rispettato. È nell'interesse della Confederazione che le misure in materia di politica di approvvigionamento siano attuate tempestivamente in caso di situazioni di penuria grave o imminente. Accordando indennità, la Confederazione ottiene di norma un maggiore influsso sulla realizzazione concreta della misura, in quanto l'indennità viene fatta dipendere direttamente da una precisa controprestazione. Un'assunzione parziale o addirittura totale dei costi da parte della Confederazione deve costituire un'eccezione ed entra in linea di conto solo se sono soddisfatte le condizioni di cui all'articolo 36 capoverso 1. Inoltre, la situazione in materia di approvvigionamento deve anche richiedere un'attuazione rapida della misura. L'esigenza di un'attuazione rapida e flessibile può sussistere in via eccezionale anche per alcuni provvedimenti vincolanti nell'ambito dei preparativi, se la fornitura di prestazioni d'importanza vitale dovesse essere a rischio. La concessione di un'indennità trova maggiore giustificazione se l'obbligo interessa solo singole imprese e la misura non può quindi essere concepita in modo da non avere effetti sulla concorrenza.

Le disposizioni d'esecuzione relative a misure concrete e fondate sulla LAP stabiliscono caso per caso quali prestazioni possono essere sostenute o indennizzate. Anche in questo ambito il Consiglio federale necessita di un certo margine di manovra, segnatamente in caso di una situazione di grave penuria. A seconda della natura della situazione di penuria, è praticamente impossibile prevedere in anticipo i problemi da affrontare. La necessità di sostenere singole misure e il loro ordine di priorità sono fattori variabili ed è dunque indispensabile che sia la Confederazione ad assumersi la competenza di definire quali misure promuovere e a quali condizioni. Inoltre, le indennità sono concesse solo se l'onere finanziario per l'impresa interessata rappresenta uno svantaggio sproporzionato, ad esempio se essa non dispone dei mezzi finanziari necessari a prendere le misure richieste. L'adeguatezza può essere valutata solo caso per caso. Come per la concessione di aiuti finanziari, anche in questo caso va tenuto conto degli interessi dell'impresa soggetta all'obbligo per la misura e per la sua attuazione. Se l'impresa ne trae un vantaggio, ad esempio perché la misura le permette di aumentare la capacità di produzione, trasformazione o distribuzione, tale vantaggio andrà ponderato rispetto all'onere finanziario.

Attualmente è impossibile valutare l'effettivo onere finanziario che deriverà dall'esecuzione della nuova legge, ma è lecito supporre che sarà comparabile a quello legato al diritto vigente. È tuttavia probabile che la nuova legge sull'approvvigionamento economico del Paese determini un incremento dell'onere finanziario per la Confederazione, alla luce delle varie possibilità di concessione di aiuti finanziari e indennità previste (art. 20, 33, 34 e 36). Tali possibilità sono dunque estremamente limitate, soprattutto nella fase dei preparativi, dal momento che gli aiuti finanziari e soprattutto le indennità possono essere accordati solo in pochi casi specifici a imprese di rilevanza sistemica ai fini dell'aumento della resistenza dei sistemi di approvvigionamento e delle infrastrutture d'importanza vitale. Inoltre,

quando tali prestazioni finanziarie entrano in linea di conto, vanno sempre considerati anche i vantaggi che l'impresa trae dalla situazione, di modo che la Confederazione abbia a sostenere solo una parte dei costi. Va ricordato altresì che l'AEP adotta misure unicamente a titolo sussidiario. Il nuovo strumento rappresentato dall'obbligo di adottare misure preparatorie non estende il settore di competenza dell'AEP rispetto al diritto vigente.

Al momento non è possibile nemmeno fornire dati in merito all'onere finanziario che la Confederazione dovrebbe assumere in relazione ai costi non coperti dovuti alla costituzione di scorte obbligatorie nei casi previsti dall'articolo 20. Anche in questo caso si applica il principio di sussidiarietà, secondo cui la Confederazione può assumersi tali costi solo se e fintantoché il mercato non è in grado di sostenere da sé il finanziamento dei costi della conservazione delle scorte. La priorità va dunque sempre accordata a possibilità di finanziamento nell'ambito dell'economia privata.

Dal momento che ad oggi il tipo e la gravità di una crisi di approvvigionamento non sono prevedibili, è difficile valutare gli oneri che la Confederazione dovrebbe assumere nel caso di un intervento economico in una situazione di grave penuria. Considerato che in futuro sarà possibile intervenire con misure relativamente poco complesse già in caso di grave penuria imminente, in caso di crisi di approvvigionamento le spese e gli oneri finanziari dovrebbero tuttavia risultare in generale inferiori a quelli sostenuti sinora. Più di frequente sarà sufficiente ricorrere a misure puntuali affinché il settore privato possa continuare a fornire le proprie prestazioni in materia di approvvigionamento. In ogni caso, ciò permetterà di evitare ulteriori interventi ben più onerosi e rischiosi.

5.5 Delega di competenze legislative

Secondo l'articolo 164 capoverso 2 Cost., competenze normative possono essere delegate mediante legge federale, sempreché la Costituzione federale non lo escluda. Nel presente disegno di legge si conferiscono competenze al Consiglio federale affinché emani prescrizioni su determinati beni e servizi per porre rimedio a situazioni di grave penuria. Sia le misure preparatorie sia le misure d'intervento economico, oltre a interferire nella libertà economica, possono riguardare un'ampia cerchia di persone e molte situazioni. Sono quindi fondamentalmente importanti ai sensi dell'articolo 164 capoverso 1 Cost. D'altra parte, l'AEP è un settore che presenta una particolare esigenza di flessibilità nella sua regolamentazione. Il ritmo sostenuto delle operazioni economiche richiede un opportuno potenziale di reazione in caso di situazioni di grave penuria. A ciò si aggiunge il fatto che spesso non si possono prevedere i problemi che si dovranno affrontare. Le autorità necessitano quindi di un ampio margine di manovra, in particolare quando devono scegliere i mezzi e le modalità d'intervento. In tale ottica sembrano giustificate le deleghe di competenze legislative secondo i seguenti articoli: articolo 5 capoverso 3; articolo 7 capoverso 1; articolo 8 capoverso 2; articolo 9; articolo 18; articolo 26 capoversi 1 e 2; articolo 27; articoli 29–32; articolo 33 capoverso 2; articolo 34; articolo 35 capoverso 5; articolo 36 capoverso 2; articolo 37 capoverso 3; articolo 60.

Secondo l'articolo 55 capoverso 4, il Consiglio federale, per porre rimedio a una situazione di grave penuria, può autorizzare l'UFAR a emanare prescrizioni di natura tecnica o amministrativa per l'esecuzione delle misure di approvvigionamen-

to. La Costituzione federale autorizza in linea di principio la delega di competenze legislative da parte del Consiglio federale ai dipartimenti o a unità amministrative subordinate. Qualsiasi delega di competenze legislative a livello di ufficio federale deve essere espressamente prevista nella legge (art. 48 cpv. 2 LOGA, RS 172.010).

La norma derogatoria di cui all'articolo 32 conferisce al Consiglio federale la competenza di emanare ordinanze che modificano la legge. Se la Costituzione federale consente di modificare la legge con un'ordinanza, è una questione controversa. L'opinione prevalente è che il legislatore federale sia in linea di principio autorizzato a delegare al Consiglio federale la competenza non soltanto di completare, ma anche di modificare una legge. La differenza tra modificare e completare una legge non è tale da giustificare l'autorizzazione della delega in un caso ma non nell'altro. Tanto più che la modifica, come nel presente caso, dovrà avvenire in circostanze straordinarie e per un periodo limitato in quanto dichiarazione di non applicabilità provvisoria. Tuttavia, la norma derogatoria deve designare esattamente le disposizioni legali che il Consiglio federale deve modificare o dichiarare non applicabili mediante ordinanza e descrivere in che senso ed entro quali limiti si deve procedere alla modifica.

5.6 Protezione dei dati

Per pianificare e preparare l'approvvigionamento economico del Paese, sono talvolta necessari dati tra cui potrebbero rientrare anche dati personali ai sensi della legge federale del 19 giugno 1992⁹⁶ sulla protezione dei dati (LPD). Il Consiglio federale deve potersi procurare caso per caso (durante un intervento economico anche costantemente) le informazioni necessarie ad adeguare in ogni momento le misure dell'approvvigionamento economico del Paese all'evoluzione della situazione. Secondo l'articolo 60, il Consiglio federale osserva costantemente la situazione in materia di approvvigionamento e ha la facoltà di ordinare le rilevazioni statistiche necessarie. L'articolo 62 stabilisce altresì un obbligo di informare, secondo cui ognuno è tenuto a fornire alle autorità competenti le informazioni necessarie all'esecuzione della presente legge. I dati da acquisire e da elaborare non rientrano nella definizione di dati personali degni di particolare protezione ai sensi della LPD. Se vengono ordinate rilevazioni statistiche o vengono raccolti dati personali in virtù dell'articolo 62 ai fini dell'esecuzione della legge, il loro trattamento in conformità ai principi della protezione dei dati va disciplinato nelle corrispondenti ordinanze d'esecuzione.

⁹⁶ RS 235.1