



Berna, 15 dicembre 2023

Modifica della legge sull'approvvigionamento del Paese (LAP)

Rapporto esplicativo
per l'avvio
della procedura di consultazione



Compendio

Situazione iniziale

Secondo l'articolo 102 della Costituzione federale (Cost.; RS 101), l'approvvigionamento del Paese in beni e servizi vitali è in primo luogo compito dell'economia. La Confederazione assicura l'approvvigionamento del Paese in beni e servizi vitali 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. In base alla Costituzione, la Confederazione deve adottare misure preventive.

La presente revisione parziale della legge sull'approvvigionamento del Paese (LAP) è intesa a rafforzare la sicurezza dell'approvvigionamento in beni e servizi vitali e a modernizzare l'organizzazione dell'approvvigionamento economico del Paese (AEP). Il progetto non adotta un approccio settoriale, ma mira a migliorare il funzionamento generale dell'AEP e ad assicurare l'adozione tempestiva di misure per evitare situazioni di grave penuria. La revisione proposta non rimette in questione l'impostazione di base della revisione del 17 giugno 2016 della legge sull'approvvigionamento del Paese e riafferma due principi, quello della sussidiarietà dell'intervento dello Stato rispetto all'economia e quello di milizia, in particolare nella preparazione delle misure. La Svizzera, in quanto economia aperta, continuerà ad adoperarsi per assicurare la partecipazione alle catene di produzione e di approvvigionamento internazionali e aumentare in questo modo la resilienza economica del Paese. Come il Consiglio federale ha già specificato nel rapporto del 31 agosto 2022, le economie aperte sono in grado di limitare l'entità delle perdite immediate in caso di shock esogeni (catastrofi naturali, guerre, pandemie) e di compensare più rapidamente il calo delle attività economiche una volta superata la crisi. Anche se la partecipazione alle catene del valore globali può comportare delle dipendenze, prevalgono i vantaggi offerti dall'apertura economica. Questo vale a maggior ragione per l'economia svizzera, il cui mercato interno è molto ridotto.

Le misure dell'AEP integrano il ruolo del settore privato nel garantire l'approvvigionamento in beni d'importanza vitale e nell'adottare le misure a questo scopo. Insieme alle misure di approvvigionamento del Paese, sono fondamentali anche altri provvedimenti, come quelli volti ad assicurare e a sviluppare ulteriormente l'accesso al mercato interno e la cooperazione con l'Unione europea (UE), la cooperazione internazionale, la rete svizzera di accordi di libero scambio e le relazioni diplomatiche, al fine di garantire alle aziende e ai consumatori un accesso il più possibile diversificato al mercato. La strategia di economia esterna adottata il 24 novembre 2021 dal Consiglio federale mira inoltre a rafforzare la resilienza dell'economia nel suo insieme. A questo scopo, oltre ad ampliare e ad aggiornare regolarmente gli accordi di libero scambio, si dovranno sviluppare più in generale le relazioni commerciali e nuove forme di cooperazione.

Al di là delle misure generali, il Consiglio federale persegue numerose strategie settoriali intese ad aumentare la sicurezza dell'approvvigionamento nei settori interessati, come la Strategia per promuovere la ricerca, lo sviluppo e la produzione di

vaccini, il rapporto sulla penuria di medicinali, la Strategia energetica 2050 e la Politica agricola 22+. Vi sono inoltre campi di intervento affini che possono concorrere a rafforzare la sicurezza dell'approvvigionamento in beni essenziali, ad esempio la promozione dell'economia circolare nell'ambito della Strategia per uno sviluppo sostenibile 2030, il Piano d'azione approvato il 6 aprile 2022 contro lo spreco alimentare, oppure l'emanazione di una legge sull'approvvigionamento di gas, di cui il Consiglio federale ha definito i capisaldi il 21 giugno 2023. Va comunque ricordato che l'economia privata è fondamentale per la sicurezza dell'approvvigionamento della Svizzera e che è nel suo interesse operare per mantenere catene di approvvigionamento il più possibile resilienti ed evitare penurie. La Confederazione esercita un ruolo sussidiario e intrattiene un dialogo continuo con i rappresentanti dell'economia tramite le strutture dell'AEP allo scopo di monitorare costantemente l'evolversi della situazione e preparare le misure necessarie con il sostegno del sistema di milizia.

Contenuto del progetto

Alla luce di quanto esposto, il Consiglio federale ha deciso di rafforzare l'organizzazione e il funzionamento dell'AEP, nel quadro di una revisione parziale della LAP, al fine di adeguarlo alle nuove e crescenti esigenze. La revisione parziale tiene inoltre conto delle esperienze maturate in relazione al rischio di una penuria di elettricità nell'inverno 2022/23.

La revisione parziale riguarda i seguenti elementi:

- passaggio da una direzione dell'AEP da parte di un delegato occupato a tempo parziale a una direzione a tempo pieno. Il delegato assumerà nel contempo anche la funzione di direttore dell'Ufficio federale per l'approvvigionamento economico del Paese (UFAE);*
- compatibilità con le norme dell'OMC nell'ambito del finanziamento di spese di deposito e costi di capitale della costituzione di scorte obbligatorie;*
- precisazione dell'obbligo di informare degli attori dell'AEP;*
- rinuncia a garantire il finanziamento delle navi d'alto mare sotto bandiera svizzera;*
- deroga all'obbligo di immatricolare mezzi di trasporto in Svizzera;*
- specificazione, tramite una definizione più precisa del termine «imminente», del momento in cui l'AEP interviene;*
- specificazione delle competenze conferite al Consiglio federale dall'articolo 57 capoverso 3 LAP (modifica delle prescrizioni in materia di gestione);*
- riorientamento e differenziazione dei compiti dei settori specializzati, che dovranno essere impiegati maggiormente come organi strategici e di consulenza nella preparazione e in misura minore nella gestione operativa di una situazione di penuria o come organi esecutivi. È compito del delegato impiegare efficacemente gli organi di milizia dei settori specializzati e le organizzazioni dell'economia per adottare le misure adeguate nel caso di richieste alle quali deve rispondere l'economia. Durante le ultime crisi, il delegato ha più volte constatato che gran parte dell'organizzazione di milizia ha poche capacità per svolgere compiti supplementari per conto della Confederazione nella gestione di simili situazioni;*

- *introduzione di fattispecie di contravvenzioni affinché queste possano essere sanzionate secondo una procedura semplificata (procedura della multa disciplinare) e modifica della legge sulle multe disciplinari.*

Occorre garantire che le misure dell'AEP siano sufficientemente note agli organi d'esecuzione, siano efficaci e possano essere impiegate al momento opportuno. Le misure d'intervento preparate devono essere inoltre inviate in consultazione e sottoposte per tempo alle commissioni parlamentari competenti per consultazione. Si tiene anche conto del nuovo articolo 151 capoverso 2^{bis} della legge del 13 dicembre 2002 sul Parlamento (LParl), in base al quale il Consiglio federale consulta le commissioni competenti sui disegni d'ordinanza e di modifiche d'ordinanza che emana fondandosi sull'articolo 185 capoverso 3 della Costituzione federale o su poteri di gestione delle crisi conferiti da una base legale, segnatamente gli articoli 31–34 LAP (cfr. allegato 2 LParl).

Indice

1	Situazione iniziale	6
1.1	Necessità di agire e obiettivi	6
1.2	La normativa proposta	7
1.3	Rapporto con il programma di legislatura e il piano finanziario, nonché con le strategie del Consiglio federale	8
2	Interventi parlamentari	9
3	Diritto comparato, in particolare rapporto con il diritto europeo	9
4	Punti essenziali del progetto	12
4.1	La normativa proposta	12
4.2	Compatibilità tra compiti e finanze	14
4.3	Attuazione	14
5	Commento ai singoli articoli	15
6	Ripercussioni	27
6.1	Ripercussioni per la Confederazione	27
6.2	Ripercussioni per i Cantoni	27
6.3	Ripercussioni sull'economia	28
6.4	Ripercussioni sulla società e sull'ambiente	29
7	Aspetti giuridici	29
7.1	Costituzionalità	29
7.2	Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera	30
7.3	Forma dell'atto	31
7.4	Subordinazione al freno alle spese	31
7.5	Rispetto del principio di sussidiarietà e del principio dell'equivalenza fiscale	31
7.6	Conformità alla legge sui sussidi	32
7.7	Delega di competenze legislative	33
7.8	Protezione dei dati	34

Rapporto esplicativo

1 Situazione iniziale

1.1 Necessità di agire e obiettivi

La revisione totale della legge del 17 giugno 2016¹ sull'approvvigionamento del Paese (LAP) è entrata in vigore il 1° giugno 2017. Gli sviluppi intervenuti in vari ambiti dell'approvvigionamento economico del Paese (AEP), le nuove conoscenze acquisite e le esperienze maturate nella pratica hanno evidenziato la necessità di una revisione della legge.

Dopo le massicce perdite subite dalla Confederazione a causa della crisi mondiale che ha investito la navigazione marittima, a partire dal 2018 l'AEP è stato sottoposto a un'analisi approfondita da parte di diversi organi. I rapporti² risultanti mettono in evidenza lacune e rischi legati alla normativa vigente nonché deficit sul piano dell'esecuzione.

A seguito di questi rapporti, il Dipartimento federale dell'economia, della formazione e della ricerca (DEFR) ha avviato nel 2021 la riforma dell'AEP³, mettendo l'accento sulle sfide riguardanti le strutture direttive e organizzative. Sulla base di questo progetto, il Consiglio federale ha deciso di rafforzare l'organizzazione e il funzionamento dell'AEP, nel quadro di una revisione parziale della LAP, al fine di adeguarlo alle nuove e crescenti esigenze.

La revisione parziale tiene inoltre conto delle esperienze maturate durante la pandemia di COVID-19 e in relazione al rischio di una penuria di energia elettrica nell'inverno 2022/23.

Numerose raccomandazioni formulate dagli organi incaricati dell'analisi sono già state attuate senza la necessità di adeguare il quadro giuridico. I seguenti ambiti d'intervento richiedono invece una decisione del legislatore:

- passaggio da una direzione dell'AEP da parte di un delegato occupato a tempo parziale a una direzione a tempo pieno. Il delegato assumerà nel contempo anche la funzione di direttore dell'Ufficio federale per l'approvvigionamento economico del Paese (UFAE);

¹ RS 531

² Rapporto della CDG del 26 giugno 2018; rapporto sintetico della CDG del 25 giugno 2019; rapporto della DelFin del 27 giugno 2019 sulle fidejussioni solidali della Confederazione per le navi svizzere d'alto mare; rapporto del 18 settembre 2020 sull'inchiesta amministrativa riguardante l'organizzazione, le strutture e i processi nell'approvvigionamento economico del Paese.

³ Riforma dell'approvvigionamento economico del Paese 2021 - rapporto finale.

- compatibilità con le norme dell'OMC nell'ambito del finanziamento di spese di deposito e costi di capitale della costituzione di scorte obbligatorie;
- precisazione dell'obbligo di informare;
- rinuncia a garantire il finanziamento delle navi d'alto mare sotto bandiera svizzera;
- deroga all'obbligo di immatricolare mezzi di trasporto in Svizzera;
- specificazione del momento dell'intervento;
- specificazione delle competenze conferite al Consiglio federale dall'articolo 57 capoverso 3 LAP (modifica delle prescrizioni in materia di gestione);
- riorientamento e differenziazione dei compiti dei settori specializzati, che dovranno essere impiegati maggiormente come organi di consulenza nella preparazione e in misura minore nella gestione operativa di una situazione di penuria o come organi esecutivi. Non si tratta di aumentare il tempo di lavoro del sistema di milizia per l'AEP, ma di concentrare le sue attività sulla consulenza;
- introduzione di fattispecie di contravvenzioni affinché queste possano essere sanzionate secondo una procedura semplificata (procedura della multa disciplinare) e modifica della legge sulle multe disciplinari.

Le misure dell'AEP devono inoltre essere note, efficaci e impiegabili al momento opportuno.

1.2 La normativa proposta

La revisione parziale della LAP si riallaccia agli obiettivi della sua revisione avvenuta nel 2016. Viene mantenuta la solida impostazione di base della legge. In situazioni di grave penuria settoriali gli strumenti dell'AEP si sono dimostrati validi. Se necessario, il Consiglio federale può adottare misure temporanee per consentire all'economia di garantire la disponibilità di beni d'importanza vitale. In caso di penuria, il settore privato viene sostenuto tramite misure d'intervento mirate. L'economia continuerà a essere la principale responsabile dell'approvvigionamento.

L'entità dell'intervento dipende dalla probabile durata della penuria e dalla sua gravità. Gli strumenti a disposizione dell'AEP servono in primo luogo a far fronte a difficoltà di approvvigionamento a breve e a medio termine. L'AEP non è responsabile dell'approvvigionamento a lungo termine della Svizzera mediante misure strutturali. A questo scopo intervengono le strategie settoriali degli uffici federali competenti, di seguito definiti anche «uffici strutturali» (p. es. UFAG, UFSP, UFE).

La presente revisione è intesa a modernizzare, dinamizzare e rafforzare la resilienza dell'approvvigionamento economico del Paese, in particolare in caso di crisi di approvvigionamento che investono contemporaneamente vari settori economici. Le misure dell'AEP contribuiscono a far fronte a situazioni di grave penuria o a notevoli lacune del mercato per quanto riguarda i beni e i servizi d'importanza vitale.

Dinamizzare significa rafforzare le misure preparatorie e ridurre i tempi di reazione. I ritmi sempre più sostenuti delle attività economiche e i maggiori rischi per l'approvvigionamento del Paese (crisi energetica, guerra in Ucraina, formazione di blocchi geopolitici e crescente concorrenza tra le grandi potenze, attacchi a infrastrutture critiche ecc.) richiedono misure preparatorie adeguate, sufficientemente

note agli attori interessati, che devono aver avuto modo di familiarizzarsi con esse prima dell'insorgere di una situazione di grave penuria. È, infatti, fondamentale reagire per tempo e in maniera efficace e coordinata a una crisi. Solo se adottate per tempo, le misure d'intervento possono aver successo e permettere di evitare o perlomeno ridurre ingenti danni all'economia. Per intervenire rapidamente, le autorità devono dar prova di un alto livello di preparazione ed essere in grado di predisporre per tempo e al meglio le misure d'intervento o perlomeno di metterle in vigore e attuarle rapidamente sulla base di procedure legislative o amministrative semplificate.

Le seguenti modifiche alla legge servono a questo scopo:

- il delegato all'approvvigionamento economico del Paese dovrà svolgere il suo mandato come attività principale. L'esercizio a titolo accessorio di questa funzione sempre più importante non può più rispondere alla necessità di osservare e analizzare costantemente la situazione e di mantenere la rete di contatti con l'Amministrazione e gli ambienti economici. In quanto punto d'incontro tra Confederazione, Cantoni ed economia, questa funzione è centrale quando si tratta di definire gli obiettivi dell'approvvigionamento del Paese, preparare e valutare le misure richieste o presentare al DEFR proposte per attivare misure di approvvigionamento economico. In tempi di crescenti tensioni geopolitiche e di possibili difficoltà di approvvigionamento che possono riguardare più settori, questa funzione dev'essere svolta da una persona impiegata a tempo pieno. Per snellire i processi decisionali il delegato assumerà anche la direzione dell'UFAE;
- un'ulteriore modifica importante riguarda il momento in cui vengono attivate le misure dell'AEP. Va pertanto precisato il concetto di situazione di grave penuria imminente.

1.3 Rapporto con il programma di legislatura e il piano finanziario, nonché con le strategie del Consiglio federale

La revisione parziale della LAP si iscrive nell'obiettivo 15 del programma di legislatura 2019–2023 («La Svizzera è al corrente delle minacce alla propria sicurezza e dispone degli strumenti necessari per fronteggiarle in modo efficace»).

La strategia del Consiglio federale per il rafforzamento a lungo termine della sicurezza dell'approvvigionamento si basa su vari pilastri⁴:

- in primo luogo vanno create le condizioni quadro che consentano alle imprese svizzere la migliore diversificazione possibile;
- data la grande importanza dei Paesi confinanti e dell'UE nel suo insieme, le misure volte a consolidare e a sviluppare le relazioni con l'UE svolgono un ruolo fondamentale;

⁴ Cfr. a questo proposito p. es. il rapporto del Consiglio federale del 31 agosto 2022 in adempimento della mozione 20.3268 Häberli-Koller del 4 maggio 2020 «Beni essenziali. Ridurre la dipendenza economica».

- bisogna inoltre ampliare e modernizzare gli accordi di libero scambio esistenti e considerare nuove forme di cooperazione. Il Consiglio federale si adopera anche nell'ambito di iniziative politiche internazionali volte a rafforzare la sicurezza dell'approvvigionamento;
- il Consiglio federale intende altresì aumentare la sicurezza dell'approvvigionamento di settori specifici. Diversi approcci e strategie sono già stati adottati, ad esempio la Strategia energetica 2050 o la Strategia per promuovere la ricerca, lo sviluppo e la produzione di vaccini. A queste se ne aggiungono altre nell'ambito dei farmaci, del materiale medico e della sicurezza alimentare;
- per garantire globalmente la disponibilità di beni e servizi essenziali in Svizzera, il 16 giugno 2023 il Consiglio federale ha adottato la Strategia nazionale per la protezione delle infrastrutture critiche (PIC).

E, infine, con il presente progetto il Consiglio federale si propone di ottimizzare l'AEP. Il progetto è compatibile con la Strategia PIC e sostiene anche le altre attività volte a rafforzare la resilienza della Svizzera, ossia l'attuazione e l'ulteriore sviluppo della ciberstrategia nazionale (CSN) o i progetti di revisione in ambito energetico. Vengono considerati anche i lavori per migliorare la gestione delle crisi da parte della Confederazione. Questi ultimi non fanno tuttavia formalmente parte del presente progetto.

2 Interventi parlamentari

La revisione parziale della legge non riguarda alcun intervento parlamentare pendente.

La raccomandazione della Commissione della gestione del Consiglio nazionale (CDG-N) al Consiglio federale riguardante la necessità di chiarire o di ridefinire le competenze delle unità amministrative su alcuni aspetti relativi alla gestione del materiale⁵ sarà considerata in particolare nelle revisioni del Piano pandemico e della legge del 28 settembre 2012⁶ sulle epidemie. L'AEP supporterà con i suoi strumenti, in particolare quelli legati alla costituzione di scorte, l'attuazione del Piano pandemico riveduto.

3 Diritto comparato, in particolare rapporto con il diritto europeo

Garantire l'approvvigionamento del Paese in beni e servizi d'importanza vitale è uno dei compiti fondamentali delle nazioni industrializzate. La maggior parte dei Paesi dell'UE dispone di meccanismi per garantire l'approvvigionamento, ad esempio la conservazione di scorte strategiche di beni d'importanza vitale, come derrate alimentari, farmaci, energia ecc., la regolamentazione dei prezzi e dei mercati o

⁵ Rapporto del 9 settembre 2022 della Commissione della gestione del Consiglio nazionale (CDG-N): «Opportunità ed efficacia dell'approvvigionamento economico durante la pandemia di COVID-19», FF 2022 2358.

⁶ RS 818.101

l'impiego di sovvenzioni o altri tipi di interventi statali. Per determinati ambiti, l'UE emana inoltre programmi per la sicurezza dell'approvvigionamento, alcuni dei quali verranno illustrati qui di seguito. Ogni Stato membro è libero di decidere come impostare le misure preparatorie a livello nazionale. In alcuni modelli lo Stato e l'economia condividono l'attuazione e il finanziamento delle scorte; in altri, lo Stato impartisce istruzioni all'economia, lasciando alle imprese private il compito di occuparsi del deposito delle scorte.

L'UE ha reagito alla crisi energetica provocata dalla guerra in Ucraina accelerando la transizione verso un sistema energetico a basse emissioni. L'inserimento dei capitoli REPowerEU⁷ nel dispositivo per la ripresa e la resilienza⁸ ha consentito di rafforzare l'autonomia strategica diversificando l'approvvigionamento energetico e riducendo drasticamente la dipendenza dalle importazioni di combustibili fossili dalla Russia. Le scorte sono di fondamentale importanza soprattutto a causa della forte dipendenza dell'UE dalle importazioni nel settore energetico. Il diritto europeo impone agli Stati membri di sviluppare piani di emergenza e di concludere contratti con imprese private per la costituzione di scorte⁹; è stato recentemente integrato con il regolamento (UE) 2022/2576¹⁰ (regolamento che promuove la solidarietà). Le nuove misure consentono agli Stati membri e alle imprese che operano nel settore energetico di acquistare congiuntamente gas sui mercati mondiali.

La politica agricola comune (PAC) dell'UE persegue tra l'altro l'obiettivo di migliorare la produttività dell'agricoltura in modo da garantire un approvvigionamento sicuro in derrate alimentari a prezzi accessibili. Per compensare situazioni difficili sui mercati del settore agricolo, la PAC prevede una serie di misure di mercato basate sul regolamento (UE) n. 1308/2013¹¹, come la sorveglianza del mercato o misure straordinarie per far fronte a situazioni di crisi in corso o prevedibili. Al fine di garantire la sicurezza alimentare, l'UE applica un piano di emergenza¹² basato sulle esperienze maturate durante la pandemia di COVID-19. A seguito della crisi in Ucraina, il 23 marzo 2022 la Commissione europea ha pubblicato una comunicazione¹³ contenente una serie di

⁷ Comunicazione della Commissione del 18 maggio 2022, «Piano REPowerEU», COM (2022) 230 final, https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:fc930f14-d7ae-11ec-a95f-01aa75ed71a1.0023.02/DOC_1&format=PDF

⁸ Regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 febbraio 2021, che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza, GU L 57 del 18 febbraio 2021, pag. 17, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32021R0241>, modificato da ultimo dal regolamento (UE) 2023/435, GU L 63 del 28 febbraio 2023, pag. 1, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32023R0435>

⁹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32022R1032>

¹⁰ Regolamento (UE) 2022/2576 del Consiglio, del 19 dicembre 2022, che promuove la solidarietà mediante un migliore coordinamento degli acquisti di gas, parametri di riferimento affidabili per i prezzi e scambi transfrontalieri di gas, GU L 335 del 29 dicembre 2022, pag. 1, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32022R2576>

¹¹ Regolamento (UE) n. 1308/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, recante organizzazione comune dei mercati dei prodotti agricoli e che abroga i regolamenti (CEE) n. 922/72, (CEE) n. 234/79, (CE) n. 1037/2001 e (CE) n. 1234/2007, GU L 347 del 20 dicembre 2013, pag. 671, modificato da ultimo dal regolamento di esecuzione (UE) 2023/1619 della Commissione, GU L 199 del 9 agosto 2023, pag. 96, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX:02013R1308-20230101>

¹² Comunicazione della Commissione del 12 novembre 2021, «Piano di emergenza per garantire l'approvvigionamento alimentare e la sicurezza di tale approvvigionamento in tempi di crisi», COM (2021) 689 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX:52021DC0689>

¹³ Comunicazione della Commissione del 23 marzo 2022, «Proteggere la sicurezza alimentare e rafforzare la resilienza dei sistemi alimentari», COM (2022) 133 final, https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:5391557a-aaa2-11ec-83e1-01aa75ed71a1.0022.02/DOC_1&format=PDF

misure, tra le quali un quadro temporaneo di crisi¹⁴ per misure di aiuto di Stato, rivolte anche al settore della politica agricola.

Anche nell'ambito sanitario la pandemia di COVID-19 ha evidenziato che sono necessarie misure coordinate tra gli Stati membri dell'UE per reagire tempestivamente e in maniera efficace alle crisi o per prevenirle. A questo scopo, nel quadro del pacchetto per l'Unione europea della salute sono stati adottati quattro regolamenti¹⁵ che dotano l'UE di un quadro giuridico migliore. Sono ora in elaborazione anche altri progetti di regolamentazione relativi alla sicurezza dell'approvvigionamento nel settore sanitario ed è inoltre stata istituita l'Autorità per la preparazione e la risposta alle emergenze sanitarie¹⁶ (*Health Emergency Preparedness and Response Authority* [HERA]). Nella fase di preparazione questa autorità raccoglie le informazioni sulle minacce e le potenziali crisi sanitarie. Se la Commissione europea pronuncia lo stato di emergenza, può adottare misure immediate.

Un importante fattore per la gestione delle crisi è rappresentato dal mercato interno dell'UE. Per rafforzarlo, le misure legislative vigenti, come il meccanismo di protezione civile dell'UE e le norme europee che prevedono misure settoriali mirate di reazione alle crisi, dovranno essere integrate dal nuovo strumento di emergenza per il mercato

¹⁴ Comunicazione della Commissione del 24 marzo 2022, «Quadro temporaneo di crisi per misure di aiuto di Stato a sostegno dell'economia a seguito dell'aggressione della Russia contro l'Ucraina», GU C 131I, pag. 1, [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX:52022XC0324\(10\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX:52022XC0324(10))

¹⁵ Regolamento (UE) 2022/2372 del Consiglio, del 24 ottobre 2022, relativo a un quadro di misure volte a garantire la fornitura di contromisure mediche di rilevanza per le crisi in caso di un'emergenza di sanità pubblica a livello dell'Unione, GU L 314 del 6 dicembre 2022, pag. 64, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32022R2372>

Regolamento (UE) 2022/123 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 gennaio 2022, relativo a un ruolo rafforzato dell'Agenzia europea per i medicinali nella preparazione alle crisi e nella loro gestione in relazione ai medicinali e ai dispositivi medici, GU L 20 del 31 gennaio 2022, pag. 1, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32022R0123>

Regolamento (UE) 2022/2370 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 novembre 2022, recante modifica del regolamento (CE) n. 851/2004, con il quale si crea un Centro europeo per la prevenzione e il controllo delle malattie, GU L 314 del 6 dicembre 2022, pag. 1, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32022R2370>

Regolamento (UE) 2022/2372 del Consiglio, del 24 ottobre 2022, relativo a un quadro di misure volte a garantire la fornitura di contromisure mediche di rilevanza per le crisi in caso di un'emergenza di sanità pubblica a livello dell'Unione, GU L 314 del 6 dicembre 2022, pag. 64, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32022R2372>

¹⁶ Comunicazione della Commissione del 16 settembre 2021, «Presentazione dell'HERA, l'Autorità europea per la preparazione e la risposta alle emergenze sanitarie, il prossimo passo verso il completamento dell'Unione europea della salute», COM (2021) 576 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX:52021DC0576>

interno¹⁷ (*Single Market Emergency Instrument* [SMEI]). Lo strumento è inteso a creare un quadro equilibrato per la gestione delle crisi e ad assicurarne il buon funzionamento. A questo scopo, il mercato interno sarà monitorato con un nuovo meccanismo per determinare i diversi livelli di rischio e coordinare una reazione adeguata che comprende varie fasi (prevenzione delle emergenze, situazione di allerta e situazione di emergenza).

4 Punti essenziali del progetto

4.1 La normativa proposta

La revisione parziale della LAP ribadisce il principio fondamentale della (doppia) sussidiarietà sancito dalla Costituzione. Lo Stato deve intervenire con misure di gestione e di supporto soltanto se l'economia privata non è oggettivamente più in grado di far fronte alla crisi e se non esiste nessun'altra base legale sufficiente che consente di garantire l'approvvigionamento. Anche in futuro l'AEP avrà soltanto una funzione di supporto, in quanto i principali responsabili dell'approvvigionamento rimarranno gli attori economici. L'AEP dovrà tuttavia monitorare e valutare la situazione dell'approvvigionamento in maniera maggiore rispetto a quanto fatto finora e sottoporre proattivamente al Consiglio federale le proprie valutazioni insieme a eventuali proposte per l'attivazione delle misure. Dovrà inoltre collaborare con le autorità amministrative e le organizzazioni dell'economia, principali responsabili dell'approvvigionamento, per valutare più approfonditamente lo stato di preparazione alle situazioni di grave penuria e segnalare eventuali interventi necessari agli organi politici competenti.

Come già detto sopra, la revisione parziale della LAP dovrà continuare a tener conto del principio di sussidiarietà. L'economia privata continuerà a essere centrale per la sicurezza dell'approvvigionamento e lo Stato svolgerà un ruolo sussidiario. In questo senso, anche in futuro sarà nell'interesse dell'economia privata sviluppare la propria resilienza e adottare di propria iniziativa misure preventive per garantire la sicurezza dell'approvvigionamento. Se si trasferissero le responsabilità dall'economia privata allo Stato, la sicurezza dell'approvvigionamento assumerebbe sempre più il carattere di una garanzia statale, il che potrebbe portare le imprese a non considerare adeguatamente i rischi per l'approvvigionamento. La revisione parziale della LAP è intesa a evitare simili «rischi morali».

¹⁷ Comunicato stampa della Commissione del 19 settembre 2022, IP/22/5443, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/document/print/de/ip_22_5443/IP_22_5443_DE.pdf

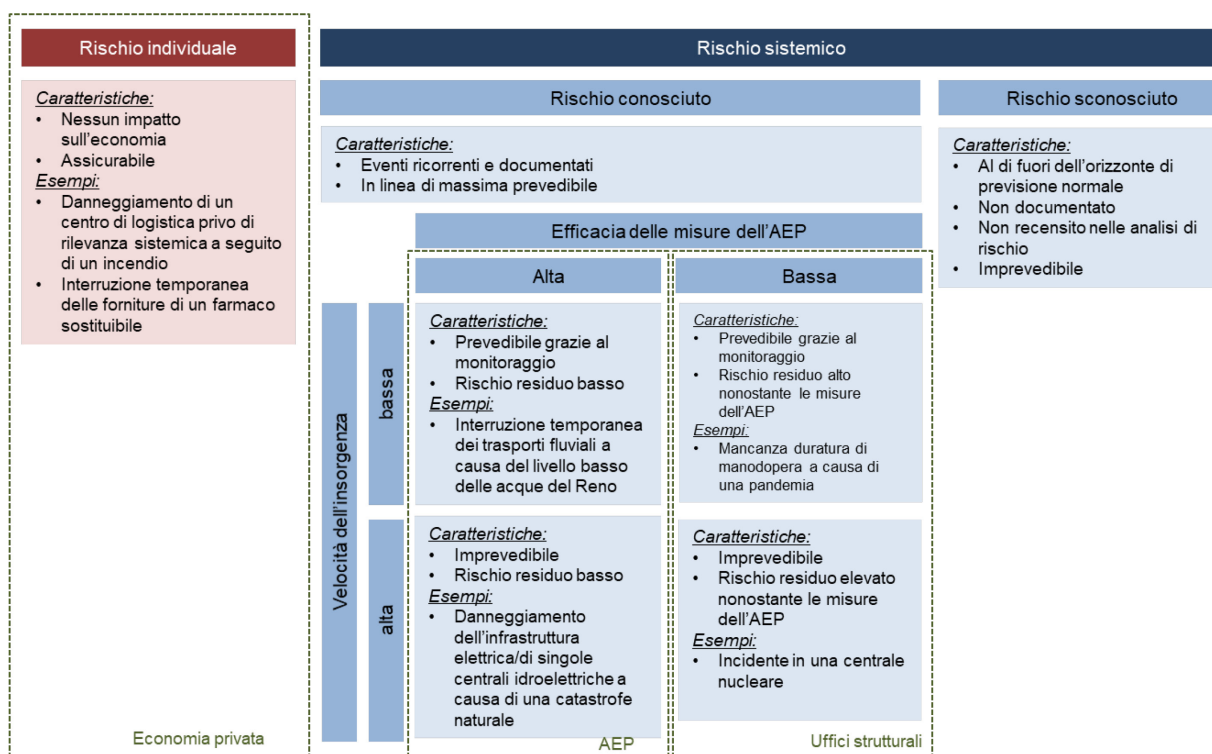


Figura 1: Classificazione dei rischi

Per questo motivo, l'attuale definizione di «situazione di grave penuria» viene mantenuta. Le misure di intervento andranno adottate, come avvenuto finora, soltanto in presenza di minacce, per l'approvvigionamento di tutto il Paese in beni e servizi d'importanza vitale, che provocano considerevoli danni economici o forti perturbazioni dell'approvvigionamento. Questi rischi sistemici vanno chiaramente distinti dai singoli rischi che hanno effetti locali.

Sono considerate rischi sistemici le minacce di un ordine di grandezza e una complessità tali da non poter essere coperte dalle assicurazioni private e i cui danni, di conseguenza, non possono essere sostenuti dall'economia privata. In tal caso, l'intervento dello Stato per colmare queste lacune non comporta rischi morali. I rischi individuali, invece, non hanno effetti sull'intera economia e, in linea di massima, sono assicurabili privatamente. Le ripercussioni possono ad esempio essere circoscritte a catene di approvvigionamento di determinate imprese per beni facilmente sostituibili. Se l'AEP intervenisse direttamente per far fronte a questo tipo di rischi, si sostituirebbe all'economia privata, cosa che sarebbe in contrasto con i principi sanciti dalla Costituzione.

La revisione parziale della LAP non è intesa a modificare l'attuale ripartizione delle responsabilità tra l'AEP e gli uffici responsabili delle misure di politica strutturale. Anche in questo caso vale il principio della sussidiarietà delle misure dell'AEP. Queste ultime continueranno a essere destinate a far fronte a situazioni di penuria a breve o medio termine che non possono essere evitate con misure di politica strutturale. Saranno, come in precedenza, gli uffici strutturali, che perseguono strategie settoriali a lungo termine, ad adoperarsi per evitare perturbazioni dell'approvvigionamento dovute a ragioni strutturali.

4.2 Compatibilità tra compiti e finanze

Per valutare se il rapporto tra i compiti e l'onere finanziario dell'AEP è ragionevole, va presa in considerazione l'utilità dell'approvvigionamento economico del Paese, che consiste da un lato nel garantire l'accesso a beni e servizi d'importanza vitale in una situazione di grave penuria, mantenendo in tal modo il più possibile la normalità economica mentre, dall'altro, le sue misure possono contribuire a calmare i mercati e a rispondere alle aspettative degli operatori del mercato prima di una crisi. Le misure volte a rafforzare la resilienza dei sistemi di approvvigionamento d'importanza vitale possono avere effetti positivi sulla piazza economica svizzera, in quanto processi di approvvigionamento solidi aiutano ad assicurare il funzionamento dell'economia anche in condizioni difficili.

I costi causati dall'approvvigionamento economico del Paese sono ricorrenti, mentre la sua utilità si manifesta soltanto in caso di grave penuria. I costi principali dell'AEP sono quelli diretti. Nonostante un loro leggero aumento negli anni scorsi, sono relativamente bassi e sono ripartiti tra l'organizzazione di milizia, l'UFAE, che è l'organo di stato maggiore, e altri uffici federali ai quali vengono affidati compiti riguardanti l'approvvigionamento economico del Paese.

Le modifiche proposte della LAP non comportano ulteriori costi generati dall'AEP. L'aumento del grado di occupazione del delegato all'approvvigionamento economico del Paese (dal 60 % fino a un costituire un posto a tempo pieno) è stato attuato già nel 2022.

4.3 Attuazione

L'attuazione e l'esecuzione dell'AEP continueranno a essere basate sull'attuale dispositivo dell'AEP previsto dalla LAP vigente, suddiviso in due fasi: una fase preparatoria e una fase d'intervento. Nella fase preparatoria l'AEP elabora le misure per la fase d'intervento, responsabilizza gli attori chiave e la popolazione e rafforza la resilienza dei processi di approvvigionamento. Deve disporre di strumenti che gli permettano di effettuare un'osservazione sistematica della situazione e, in futuro, questi strumenti dovranno essere digitalizzati e meglio integrati nel quadro della situazione della Confederazione. Nella fase d'intervento l'AEP adegua i suoi strumenti a seconda della situazione di approvvigionamento o di penuria. Gli interventi sono proporzionali alle difficoltà di approvvigionamento. Si distinguono tre livelli d'intervento (A–C). Nel livello A vengono disposte le misure per gestire l'offerta volte a colmare i deficit parziali. Se la grave penuria si intensifica, il livello B prevede che l'approvvigionamento venga assicurato con limitazioni relativamente moderate della domanda. Solo se la grave penuria persiste (livello C) l'AEP si adopera per mantenere il più a lungo possibile un approvvigionamento ridotto, ad esempio mediante razionamenti.

Determinate categorie di beni d'importanza vitale sono inoltre soggette al regime di costituzione di scorte obbligatorie, che il Consiglio federale può imporre alle imprese private che producono o commercializzano tali beni. Lo strumento delle scorte obbligatorie è fondamentale per stabilizzare l'offerta di beni d'importanza vitale per

alcuni mesi e attenuare o perfino evitare le crisi di approvvigionamento che riguardano beni essenziali che possono essere immagazzinati. Questo sistema è stato esaminato nel quadro dei lavori relativi a un nuovo rapporto dell'AEP sulla costituzione di scorte e considerato adeguato.

5 Commento ai singoli articoli

Art. 2 lett. c

La disposizione viene abrogata.

La disposizione vigente è essenzialmente una regolamentazione dell'organizzazione dei settori specializzati. Viene ora completata con una descrizione dei loro compiti, che ne rafforza il carattere organizzativo, cosa che motiva il suo spostamento al capitolo 8 (Esecuzione) della LAP e l'aggiunta di un nuovo articolo 58b.

Art. 3 cpv. 2–4

Le disposizioni dei capoversi 2 e 3 vengono precisate. La distinzione tra misure preparatorie (cap. 2) e misure d'intervento (cap. 3), già presente nella legge, viene citata fin dall'articolo 3 capoverso 2, ossia nei principi della LAP, in modo da evitare a priori eventuali incertezze sull'entità delle misure del Consiglio federale.

Tenuto conto del principio costituzionale della sussidiarietà e pertanto anche del primato dell'economia per quanto riguarda l'approvvigionamento dei Paese in beni e servizi d'importanza vitale, sono le imprese stesse le prime responsabili dell'approvvigionamento. A questo scopo devono adottare tutte le misure per loro possibili ed esigibili. In alcuni settori, come quello dell'approvvigionamento energetico o della politica agraria, il legislatore lo richiede già nell'ambito di una legislazione strutturale.

La modifica del capoverso 4 esplicita il fatto che prima che il Consiglio federale usi il suo potere d'apprezzamento l'AEP deve procedere a un esame per determinare se l'economia è in grado di adottare ulteriori misure o se ulteriori misure sono da essa esigibili. Questa disposizione non prevede una procedura probatoria; si tratta unicamente di dimostrare che la necessità di un intervento dello Stato è plausibile. Se l'economia non è in grado di adottare tutte le misure possibili ed esigibili o se decide di non farlo, il Consiglio federale può obbligare le imprese rilevanti per l'approvvigionamento ad adottare tali misure (art. 5 cpv. 4 LAP).

Le imprese possono far valere il fatto che le misure possibili non sono da loro esigibili soltanto se tali attività, come la costituzione di scorte supplementari o l'adozione di misure per assicurare la continuità dell'esercizio dell'impresa in caso di crisi, sono da considerare del tutto sproporzionate.

Va per esempio considerata sproporzionata la costituzione di scorte che provoca una moltiplicazione del costo delle merci e comporta un notevole svantaggio concorrenziale per il bene in questione.

Lo stoccaggio di gas rappresenta a questo proposito un buon esempio. Oggettivamente, nella sua forma gassosa questo vettore energetico non può essere stoccato in maniera sicura e in quantità sufficiente in Svizzera. Secondo lo stato attuale delle conoscenze, le condizioni geologiche del nostro Paese non lo permettono.

Lo stoccaggio in forma liquida sarebbe certo possibile dal punto di vista puramente tecnico, ma la creazione dell'infrastruttura necessaria comporterebbe costi enormi che farebbero del gas liquido un bene dai prezzi inaccessibili che né l'economia né la popolazione potrebbe permettersi di acquistare.

Art. 5 cpv. 1 e 2

L'AEP dev'essere diretto interamente dal delegato, che è responsabile davanti dal Consiglio federale dell'adempimento da parte dell'organizzazione del mandato che le è conferito dalla legge. Il diritto vigente non definisce in maniera chiara i rapporti di subordinazione dei settori specializzati e le loro direzioni. Secondo l'articolo 58 capoverso 2 LAP vigente il delegato dirige i settori specializzati, che gli sono sottoposti, mentre l'articolo 5 capoverso 1 vigente prevede che il Consiglio federale incarichi i settori specializzati di prendere le misure preparatorie. Questo raddoppiamento dei rapporti di subordinazione causa in generale delle procedure poco agili complicando i processi decisionali. Le organizzazioni il cui scopo principale è quello di prevenire e gestire le situazioni di crisi necessitano di decisioni e istruzioni iscritte in un quadro semplice e chiaro, cosa che la legge attuale non offre. Per questo motivo vengono modificati i capoversi 1 e 2 dell'articolo 5.

Nell'ambito delle misure preparatorie devono essere definiti gli strumenti, le misure e le responsabilità prima e dopo la situazione di penuria. Rimane invariato il principio secondo il quale le misure preparatorie non devono provocare una distorsione della concorrenza.

I compiti del delegato e dei settori specializzati sono disciplinati nei nuovi articoli 58a e 58b.

Art. 5 cpv. 5

La modifica proposta consiste in un chiarimento redazionale. La formulazione contenuta nella legge vigente secondo la quale «sono fatte salve le attività di altre autorità destinate a garantire l'approvvigionamento in beni e servizi d'importanza vitale» va precisata: la disposizione riguarda mandati di approvvigionamento particolari e vincolanti, previsti da leggi speciali, e non semplici azioni dell'amministrazione lasciate in parte al potere di apprezzamento delle autorità.

A questo proposito si rimanda in particolare all'articolo 6 capoverso 2 della legge sull'energia (RS 730.0), in base al quale l'approvvigionamento energetico spetta al

settore energetico, mentre la Confederazione e i Cantoni creano le condizioni quadro strutturali a questo fine.

Art. 8 cpv. 1 e 2

Poiché la disposizione prevista dalla legge vigente riguarda unicamente le imprese, viene apportata una modifica redazionale. Il campo d'applicazione dell'obbligo di concludere un contratto per la costituzione di scorte obbligatorie è inoltre esteso a tutta la catena del valore; anche le imprese che consumano beni d'importanza vitale in grande quantità per fabbricare altri beni sono tenute a concludere un contratto. L'uso del verbo «consumare» non significa tuttavia che i consumatori finali rischino di essere costretti a costituire scorte.

La modifica redazionale apportata al capoverso 1 viene ripresa anche nel capoverso 2.

Art. 9

La definizione dei quantitativi e della qualità dei beni soggetti all'obbligo di costituire scorte assume un'importanza sociale ed economica sempre maggiore. È quindi previsto che sia il Consiglio federale e non più il DEFR a fissare, per ogni bene d'importanza vitale sottoposto all'obbligo di costituire scorte, la durata della copertura del fabbisogno, i quantitativi e la qualità necessari. Il Consiglio federale può delegare al DEFR la competenza di stabilire la qualità se per ragioni di ordine tecnico e pratico, nel caso per esempio di cambiamenti frequenti delle norme sulla qualità, ciò appare più opportuno. Per copertura del fabbisogno si intende, come finora, che è necessario costituire scorte equivalenti ai quantitativi consumati per un determinato periodo. Generalmente viene espressa in mesi di consumo totale o netto. Per quanto riguarda i carburanti o i combustibili liquidi, ad esempio, è prevista una copertura del fabbisogno per 4,5 mesi sulla base del consumo annuo totale.

Art. 15

L'articolo 15 introduce unicamente una modifica e una precisazione redazionale. Va chiarito che la Confederazione costituisce scorte solo a titolo sussidiario, ossia se le imprese soggette al relativo obbligo non sono in grado di farlo, in particolare per ragioni economiche. Il compito di costituire scorte riguarda in primo luogo l'economia e non la Confederazione. Va pertanto sottolineato che eventuali scorte della Confederazione (come del resto le scorte obbligatorie) sono destinate unicamente a far fronte a una penuria di merci e che quindi non costituiscono delle «scorte tampone» che possono essere utilizzate per ragioni legate ai prezzi.

Art. 16 cpv. 1 e 5

Nel quadro dei dibattiti parlamentari riguardanti la revisione totale della LAP, entrata in vigore il 1° giugno 2017, negli articoli 16 e 21 è stato introdotto il divieto di riscuotere contributi per alimentare un fondo di garanzia su derrate alimentari, alimenti per animali, sementi e materiale vegetale di produzione nazionale. Questo divieto era

motivato dal timore che, in determinate circostanze, i settori economici di cui all'articolo 16, che costituiscono fondi di garanzia sotto forma di patrimonio separato privato a destinazione vincolata per coprire le spese di deposito e compensare le fluttuazioni di prezzo delle merci delle scorte obbligatorie, potessero obbligare anche i produttori svizzeri a versare contributi a questi fondi di garanzia.

Questo timore si basava tuttavia sull'idea che tali contributi ai fondi di garanzia potessero essere riscossi da chiunque, mentre invece possono essere prelevati soltanto dalle imprese soggette all'obbligo di costituire scorte secondo la decisione del Consiglio federale. In base alla sua prassi costante degli ultimi decenni, il Consiglio federale obbliga a costituire scorte soltanto le imprese che, sotto il profilo dell'approvvigionamento del Paese, svolgono un ruolo centrale nella catena di approvvigionamento di un bene d'importanza vitale. Si tratta in primo luogo delle imprese attive nella trasformazione e nella distribuzione.

Il timore si basava anche su un'altra idea, erronea, ossia che la riscossione di contributi per alimentare i fondi di garanzia rappresenti un obbligo assoluto. Spetta invece ai singoli organismi responsabili determinare, nel quadro della loro autonomia privata, se gestire un fondo di garanzia e, in tal caso, come finanziarlo e prelevare eventuali contributi. La Confederazione verifica semplicemente che i regolamenti interessati siano proporzionati e che non provochino una distorsione della concorrenza.

L'attuale divieto di riscuotere contributi per alimentare fondi di garanzia su derrate alimentari, alimenti per animali, sementi e materiale vegetale di produzione nazionale entra inoltre in conflitto con le norme GATT/OMC e gli accordi di libero scambio. Questi impegni di diritto internazionale implicano in determinati ambiti la parità di trattamento tra la produzione nazionale e la produzione estera. La parità di trattamento è tuttavia resa impossibile dal divieto previsto agli articoli 16 capoverso 5 e 21 capoverso 1 LAP, il che risulta problematico a livello internazionale.

Se la parità di trattamento tra la produzione nazionale ed estera richiesta dal GATT/OMC e dagli accordi di libero scambio verrà in futuro applicata nel quadro delle scorte obbligatorie, bisogna attendersi degli svantaggi concorrenziali per l'industria di trasformazione svizzera. La riscossione di contributi a titolo di scorte obbligatorie, per esempio, grava sulla materia prima ma non sul prodotto trasformato. Se sullo zucchero prodotto in Svizzera e sullo zucchero importato venissero riscossi gli stessi contributi, a causa dei contributi riscossi sulla materia prima una bibita dolcificata nel nostro Paese con zucchero svizzero sarebbe più costosa di una bibita importata e prodotta all'estero con zucchero non tassato. Lo svantaggio concorrenziale che ne risulterebbe sarebbe così causato indirettamente dalle scorte obbligatorie. Poiché le misure dell'AEP non devono provocare distorsioni della concorrenza, né in maniera diretta né in maniera indiretta, dev'essere offerta la possibilità di una compensazione.

La soppressione del divieto e il complemento apportato agli impieghi consentiti dei mezzi dei fondi di garanzia mirano a mitigare i timori degli ambienti contadini e a ristabilire la conformità del regime dei fondi di garanzia con le norme GATT/OMC e gli accordi di libero scambio.

Art. 20 cpv. 2

Secondo l'articolo 20 LAP la Confederazione è tenuta a fornire alle imprese soggette all'obbligo di costituire scorte e che gestiscono delle scorte obbligatorie delle garanzie da far valere nei confronti delle banche che concedono loro dei crediti. In contropartita, la Confederazione ha diritto a sicurezze particolari: la proprietà delle merci immagazzinate a titolo obbligatorio le è trasferita direttamente se il proprietario delle scorte fallisce o se gli è stata concessa la moratoria concordataria o straordinaria. In questo modo l'accesso alla merce è sempre assicurato e, grazie alla sicurezza supplementare della garanzia mediante il pagherò cambiario, la procedura è molto rapida. L'obiettivo di queste misure cautelari consiste, in definitiva, nell'assicurare che il controvalore delle merci sia facilmente realizzabile e di conseguenza che i rischi assunti con la concessione della garanzia siano coperti. Se il controvalore non è realizzabile, per ragioni di ordine giuridico o tecnico, la Confederazione non è più tenuta a fornire una garanzia. Non entrano in considerazione garanzie per gli agenti terapeutici, a causa delle restrizioni giuridiche (commercializzazione impossibile in mancanza di un'autorizzazione), o per i prodotti fabbricati su misura ad esempio nell'ambito della produzione energetica, per mancanza di un mercato. Il diritto di ottenere una garanzia della Confederazione non si deve pertanto applicare ai beni il cui controvalore non è facilmente realizzabile.

Art. 21 cpv. 1 e 2

La soppressione dell'ultimo periodo del capoverso 1 deriva dalla modifica dell'articolo 16 capoverso 5. Al capoverso 2 la disposizione vincolante viene trasformata in una formulazione potestativa per non dare l'impressione che si tratti di una procedura automatica e per lasciare alla Confederazione un margine discrezionale, soprattutto per sottolineare la responsabilità dei settori economici interessati e non gravare eccessivamente sulle casse federali. Se la Confederazione deve assumere temporaneamente le spese non coperte delle scorte obbligatorie, gli organismi responsabili privati sono tenuti ad adottare con essa delle misure d'intesa affinché possano rapidamente farsi di nuovo carico di questi costi. Anche qui si tratta di sottolineare che la Confederazione assume i costi non coperti solo temporaneamente e per un breve periodo.

Art. 31 e 32

Le esperienze maturate nel quadro della crisi energetica provocata dall'offensiva della Russia contro l'Ucraina hanno portato a modificare le disposizioni riguardanti i beni e i servizi d'importanza vitale per strutturarli in maniera più chiara. Dal punto di vista dei contenuti non vengono apportate modifiche all'articolo, ma è emersa la necessità di una distinzione più chiara tra le misure di gestione dell'offerta e le misure di gestione della domanda nonché di una descrizione più dettagliata delle possibili misure d'intervento. Questo anche per permettere all'economia e alla popolazione di farsi un'idea più chiara delle opzioni di cui dispone il Consiglio federale. Le misure d'intervento per garantire l'approvvigionamento in beni e servizi d'importanza vitale sono ora disciplinate nello stesso articolo, il che consente di tener conto della forte interdipendenza tra questi due tipi di approvvigionamento. Può per esempio essere

necessario emanare disposizioni riguardanti i servizi per garantire l'approvvigionamento in beni d'importanza vitale e viceversa. Questa ristrutturazione risolve inoltre le difficoltà di delimitazione incontrate con le misure d'intervento legate a una situazione di grave penuria di elettricità che possono fondarsi sia sull'articolo 31 che sull'articolo 32 vigente. Il nuovo articolo 31 fissa le condizioni alle quali possono essere adottate le misure d'intervento, mentre il nuovo articolo 32 presenta l'elenco di misure d'intervento possibili.

Nella pratica in materia d'esecuzione della LAP, la questione di sapere in quale momento siano da prendere le misure d'intervento della LAP è stata molto dibattuta, in particolare durante la preparazione a una possibile crisi energetica nel 2022. Durante la procedura parlamentare riguardante la revisione totale della LAP si parlava già di un approccio più dinamico e di maggiore reattività. Il capo di allora del DEFR aveva del resto affermato davanti al CN (BU 2016 N 289) che il ritmo sostenuto dei processi economici richiedeva una reazione sempre più rapida per far fronte alle perturbazioni dell'approvvigionamento e che gli strumenti dell'approvvigionamento economico del Paese andavano adeguati a questa accelerazione. Aveva sottolineato che, stando alla revisione proposta della LAP, il Consiglio federale non doveva più attendere che una grave penuria investisse tutto il Paese o causasse danni economici ingenti e che era possibile agire già al momento in cui si sarebbe presentata una situazione difficile. Oggi, come allora, lo scopo della LAP è evitare e contenere il più possibile un grave danno economico.

La revisione attuale consente di precisare il momento a partire dal quale è possibile intervenire (art. 31 cpv. 2). A determinate condizioni, possono essere adottate misure d'intervento anche se il danno non è imminente o se c'è il rischio che una grave penuria sopraggiunga nel giro di pochi mesi e non possa essere evitata o gestita se le misure sono prese in un momento successivo. È richiesta una certa prossimità temporale tra il momento in cui sono prese le misure e quello in cui rischierebbe di manifestarsi una grave penuria. Non è però possibile fissare un numero di mesi preciso. Questo intervallo dipende dalle caratteristiche dei settori economici interessati e dall'evolversi della situazione. Può, in effetti, variare fortemente da un settore economico all'altro: una crisi dell'approvvigionamento può insorgere molto rapidamente in un determinato settore, mentre in un altro possono passare vari mesi. È però esclusa l'adozione di misure in assenza di un serio rischio di crisi dell'approvvigionamento durante il periodo interessato. Queste misure potrebbero avere conseguenze strutturali, il che è inammissibile, dal punto di vista della Costituzione, per le misure dell'AEP.

A prescindere dall'aspetto temporale, per l'adozione di una misura d'intervento è determinante che la situazione di grave penuria non possa essere evitata in assenza tale misura o che la misura in questione perlomeno contribuisca in maniera decisiva a una migliore gestione della situazione di grave penuria, in particolare rispetto ad altre misure che possono essere adottate in seguito. Il Consiglio federale ha così la possibilità di adottare delle misure la cui attuazione richiede un certo tempo. Il requisito della sussidiarietà continuerà ad applicarsi: le misure vanno prese soltanto se l'economia con ogni probabilità ed effettivamente non è in grado di far fronte alle perturbazioni dell'approvvigionamento economico.

La strutturazione più chiara nell'articolo 32 delle misure di gestione dell'offerta e della domanda stabilisce che la priorità dev'essere data alle misure volte ad aumentare l'offerta. Soltanto quando queste misure risultano insufficienti bisogna procedere alla limitazione del consumo di beni d'importanza vitale. L'idea è inoltre di circoscrivere il più a lungo possibile la cerchia di imprese o persone interessate dalle misure e di estenderle alla popolazione soltanto se la situazione lo richiede.

Art. 36 cpv. 1 lett. c, cpv. 2 e 3

La Confederazione si riserva la possibilità di accordare garanzie limitate nel tempo a imprese svizzere di trasporto e di logistica. Sono considerate imprese svizzere di trasporto e di logistica le persone giuridiche iscritte nel registro di commercio svizzero.

Un'analisi del Consiglio federale¹⁸ sull'importanza delle navi d'alto mare sotto bandiera svizzera per l'approvvigionamento economico del Paese secondo la LAP ha mostrato che il loro valore aggiunto è troppo basso per giustificare nel prossimo futuro un sostegno tramite garanzie finanziarie. Di conseguenza, e a seguito delle ingenti perdite finanziarie subite dalla Confederazione con la crisi della navigazione marittima, la concessione di garanzie per il finanziamento di navi d'alto mare è ormai esplicitamente esclusa. Le fideiussioni in corso non sono interessate dal divieto. Se la situazione sui mercati mondiali dei trasporti marittimi dovesse evolvere in modo tale da rendere nuovamente necessario un sostegno finanziario alle navi che battono bandiera svizzera per raggiungere gli obiettivi di approvvigionamento, il Consiglio federale dovrebbe sottomettere al Parlamento un corrispondente progetto di legge.

La crisi della navigazione marittima ha inoltre mostrato che nel caso di un declassamento della bandiera marittima svizzera di navi garantite da fideiussioni federali, dev'essere possibile derogare all'obbligo tassativo di registrazione nel Registro svizzero della navigazione. Ciò serve sia a proteggere e a mantenere la disponibilità dei mezzi di trasporto che a tutelare gli interessi finanziari della Confederazione. A questo proposito, il Consiglio federale ha già modificato preventivamente nel 2020¹⁹ la corrispondente disposizione dell'ordinanza del 14 giugno 2002²⁰ concernente la fideiussione di mutui per il finanziamento di navi svizzere d'alto mare, senza basarsi su una base legale esplicita. Ha tuttavia precisato che avrebbe presentato la base necessaria per approvazione al Parlamento nel quadro della revisione parziale della LAP.

Art. 37 cpv. 2 e 3

La crisi della navigazione marittima ha anche evidenziato che un'applicazione alle navi d'alto mare del diritto di separazione dalla massa fallimentare previsto dalla legge,

¹⁸ Rapporto del DEFR del dicembre 2016 sulla valenza del trasporto marittimo per la politica dell'approvvigionamento.

¹⁹ RU 2020 3909

²⁰ RS 531.44

analogamente a quanto avviene per le scorte obbligatorie finanziate tramite una garanzia federale, è praticamente impossibile, perché di fatto le navi d'alto mare si trovano sempre al di fuori del territorio svizzero e quindi della giurisdizione della Svizzera. È pertanto opportuno rinunciare ad applicare il diritto di separazione dalla massa fallimentare ai sensi degli articoli 24–26 LAP; questo diritto comporterebbe infatti un trasferimento diretto della proprietà, sollevando per la Confederazione notevoli problemi di carattere finanziario e operativo. Tale rinuncia riguarderebbe anche altri mezzi di trasporto che beneficiano di una garanzia e che si trovano spesso al di fuori del territorio svizzero (p. es. vagoni merci). La Confederazione continuerà tuttavia a disporre almeno di un diritto di pegno prioritario su questi mezzi di trasporto.

Art. 38 cpv. 1

L'articolo è completato per tenere conto degli adeguamenti dell'articolo 32.

Art. 46 cpv. 3

L'articolo 46 capoverso 3 LAP è oggetto di una modifica redazionale volta a precisare il rapporto con l'articolo 45 LAP. L'aggiunta di «decisioni su opposizione o su ricorso» permette inoltre di chiarire che il termine di ricorso di cinque giorni si applica anche a eventuali rimedi giuridici all'interno dei Cantoni.

Art. 49

Secondo la concezione attuale, l'articolo 49 LAP non è abbastanza concreto e dettagliato. I cittadini hanno il diritto di sapere esattamente quali comportamenti concreti sono punibili. L'articolo è riorganizzato e precisato di conseguenza.

Art. 49a

I preparativi effettuati in previsione di una crisi energetica hanno mostrato chiaramente che in caso di divieti o restrizioni applicati su tutto il territorio il sanzionamento penale delle infrazioni raggiungerebbe i propri limiti pratici. La regolamentazione vigente prevede un procedimento penale ordinario per tutte le infrazioni alle misure dell'AEP, ma non una procedura semplificata tramite multe disciplinari come per i reati frequenti soprattutto nell'ambito della circolazione stradale. Per motivi tecnici d'esecuzione, è previsto che in alcuni casi si applichi la procedura della multa disciplinare; questo vale per le infrazioni alle misure riguardanti la riduzione del consumo, alle limitazioni e ai divieti di utilizzo, all'attribuzione ad esempio di contingenti o razioni e all'assegnazione di priorità a determinati tipi di utilizzo. Tali misure possono riguardare un numero considerevole di persone, e in pratica, in presenza di un tasso di infrazioni elevato, solo una procedura di questo tipo consentirebbe ai Cantoni di sanzionare i contravventori con un dispendio di risorse proporzionato.

Art. 57 cpv. 2 e 3^{bis}

Affinché si possa reagire il più rapidamente possibile, il nuovo articolo 57 capoverso 3^{bis} conferisce al Consiglio federale la facoltà di autorizzare il DEFR ad adeguare le misure d'intervento emanate ai sensi dell'articolo 32 qualora la situazione in materia di approvvigionamento lo richieda. Si tratta di una subdelega di competenze legislative di portata considerevole. Le misure d'intervento possono rivolgersi a un'ampia cerchia di destinatari, riguardare svariate situazioni e comportare notevoli ingerenze nei diritti fondamentali, in particolare quello della libertà economica. Le relative disposizioni sono quindi fondamentali ai sensi dell'articolo 164 capoverso 1 Cost. La loro emanazione è delegata al Consiglio federale solo perché in caso di grave penuria è necessaria una risposta flessibile e rapida. La subdelega deve quindi essere limitata allo stretto necessario; va applicata solo nei casi in cui le misure d'intervento, a causa della loro natura o della natura della grave penuria, devono essere adattate rapidamente e non c'è tempo per l'emanazione di un decreto del Consiglio federale. Gli adeguamenti in questione si concentrano soprattutto sugli aspetti tecnici delle misure d'intervento, come le quote o i periodi di contingentamento.

Art. 58

La rubrica dell'articolo viene adeguata al fine di introdurre una descrizione dell'organizzazione dell'approvvigionamento economico del Paese (AEP) e designare i soggetti che la compongono.

Art. 58a

Questo articolo presenta più chiaramente i compiti, la responsabilità e le competenze del delegato. Come finora, il delegato deve aver acquisito esperienza nel settore privato. È nominato previa consultazione dell'economia e dei Cantoni. Questo requisito mira a garantirne l'accettazione da parte dei principali partner dell'AEP, dell'economia e dei Cantoni.

In linea con il «modello direttivo», il delegato assume anche la funzione di direttore dell'UFAE e ciò consente di chiarire la sua posizione gerarchica, che a volte è stata percepita come piuttosto vaga. Inoltre, il suo grado di occupazione viene aumentato. L'attuale occupazione a tempo parziale diventa una funzione a tempo pieno. Oltre a dirigere l'AEP, il delegato sarà anche responsabile del monitoraggio della situazione in materia di approvvigionamento oggi affidato al Consiglio federale. L'AEP collabora a tale scopo con altre autorità e con l'economia.

In base al diritto vigente, la responsabilità di osservare la situazione in materia di approvvigionamento spetta al Consiglio federale. Trattandosi di un compito prevalentemente tecnico, questa responsabilità non è attribuita a un livello adeguato. È quindi previsto che in futuro sia il delegato a occuparsene. La competenza finora conferita al Consiglio federale all'articolo 62 è stata spostata all'articolo 58a capoverso 3. Il delegato è anche espressamente sottoposto all'obbligo di presentare un rapporto annuale (obbligo di resoconto) al Consiglio federale sulla situazione in materia di approvvigionamento e sullo stato delle misure preparatorie.

Art. 58b

I settori specializzati sono ora disciplinati nelle disposizioni sull'organizzazione dell'AEP. Come già previsto dal diritto vigente, tali settori, in quanto organi di milizia dell'AEP, devono essere composti nel modo più paritetico possibile da specialisti dell'economia, della Confederazione, dei Cantoni e dei Comuni. La novità introdotta con la revisione è che i settori specializzati sono direttamente subordinati al delegato e che lo assistono nell'esecuzione della legge. Questa precisazione permette di chiarire che il delegato è responsabile dell'esecuzione della legge e che di per sé i settori non fungono principalmente da organi d'esecuzione dell'AEP. Devono invece contribuire con le loro competenze alla definizione delle misure preparatorie e valutare con spirito critico le proposte dell'UFAE. Le conoscenze tecniche e le competenze specialistiche dei settori saranno inoltre richieste in periodi di crisi per valutare costantemente la situazione.

Gli organi di milizia mettono le loro competenze al servizio dell'AEP soprattutto laddove l'UFAE non dispone delle necessarie conoscenze specialistiche. L'AEP può così acquisire un sapere al quale avrebbe altrimenti accesso soltanto ampliando il proprio apparato amministrativo o affidando costosi incarichi a esperti. Inoltre, grazie al coinvolgimento precoce dei settori specializzati, è possibile semplificare il processo decisionale e trovare eventuali compromessi. Questi organi possono essere visti come uno strumento specifico di democrazia partecipativa a disposizione dell'AEP.

In tal senso, i settori specializzati dovrebbero riunire tutti i principali attori dei settori economici interessati, purché ciò sia ragionevole, pertinente e oggettivamente possibile. Occorre inoltre garantire che questi settori abbiano una composizione paritetica, almeno nei casi in cui i consumatori dovrebbero attendersi di essere particolarmente toccati dalle misure d'intervento. Nel settore dell'energia, una composizione unilaterale dei settori, senza una sufficiente inclusione dei fornitori che non sono gestori di rete e dei clienti finali, rischierebbe di provocare distorsioni della concorrenza e un isolamento del mercato. In generale, sarebbe opportuno assicurare che nei settori specializzati siano rappresentati sia il settore della produzione e della distribuzione che i gruppi di consumatori.

Per soddisfare la crescente esigenza di trasparenza dell'amministrazione, andrà inoltre considerata la possibilità di rendere pubbliche le relazioni d'interesse, almeno per quanto riguarda i responsabili dei settori specializzati.

Art. 60 cpv. 1–2

La competenza di cui il Consiglio federale dispone già di affidare compiti pubblici a determinate organizzazioni dell'economia è stata precisata al fine di evitare conflitti d'interesse. Le organizzazioni in questione devono essere il più possibile indipendenti dal settore economico interessato e non devono poter intervenire nel processo decisionale dell'AEP. Vengono inoltre completati i requisiti per la selezione delle organizzazioni dell'economia. Sono considerati motivi di esclusione, in particolare, lo svolgimento di attività lucrative nel settore dei compiti affidati nonché il precedente coinvolgimento dei collaboratori dovuto alla funzione che occupano nei settori

specializzati. Il primo motivo è legato agli importanti interessi personali che implica, il secondo all'impressione di un'insufficiente indipendenza o neutralità dell'organizzazione economica che potrebbe suscitare.

Occorrerà inoltre verificare regolarmente se sia necessario che le organizzazioni rendano pubbliche le loro relazioni d'interesse prima che vengano affidati loro dei compiti e al momento dell'esecuzione delle misure.

L'articolo 60 capoverso 1^{ter} prevede la possibilità, per la Confederazione, di indennizzare i compiti affidati fino a copertura dei costi.

Art. 62

La competenza di osservare la situazione in materia di approvvigionamento è ora affidata al delegato (cfr. art. 58a cpv. 3 e 4).

Art. 64 cpv. 3 e 4

Il principio secondo cui ognuno deve fornire alle autorità competenti e alle organizzazioni dell'economia tutte le informazioni necessarie per l'esecuzione della legge resta invariato. Al fine di evitare discussioni sulla portata dell'obbligo di fornire informazioni, sulla sua estensione e sul momento in cui si applica, la disposizione è precisata e completata ai capoversi 3 e 4. Le principali unità amministrative interessate sono quindi espressamente menzionate nella legge. A tale proposito è particolarmente importante l'indicazione delle unità amministrative decentralizzate, alcune delle quali sono giuridicamente indipendenti e autonome. Il loro obbligo di comunicare i dati deve figurare espressamente nella legge.

Soprattutto durante la pandemia di COVID-19 si è constatata un'incertezza giuridica in merito alla possibilità di comunicare i dati. Mentre l'articolo 63 capoverso 3 della legge sugli agenti terapeutici (LATer, RS 812.21) prevede che possano essere comunicati dati ad altre autorità della Confederazione qualora l'esecuzione delle leggi federali in materia sanitaria lo esiga, a prima vista per l'AEP questa condizione non sembra essere soddisfatta, o perlomeno non è manifesta.

Le esperienze acquisite in relazione alla pandemia hanno però mostrato chiaramente che le attività dell'AEP erano e avrebbero continuato a essere almeno indirettamente collegate alla LATer e ad avere un forte impatto sul settore sanitario. È molto probabile che determinate informazioni inerenti al campo d'applicazione e alle finalità della LATer possano risultare indispensabili per l'esecuzione efficace delle misure d'intervento dell'AEP, soprattutto se il Consiglio federale dovesse intervenire temporaneamente nel funzionamento del mercato per garantire l'approvvigionamento del Paese in caso di grave penuria di agenti terapeutici.

Per poter reagire in caso di crisi, il Consiglio federale dev'essere in grado, se necessario, di ampliare l'obbligo di fornire informazioni.

I costi derivanti dall'adempimento di tale obbligo sono a carico delle parti tenute ad assolverlo.

Art. 64a

Il nuovo articolo 64a costituisce la base legale per il trattamento e la comunicazione da parte dell'AEP di dati particolarmente degni di protezione concernenti persone fisiche e giuridiche. Il trattamento e la comunicazione di dati personali non sensibili concernenti persone fisiche e – se necessario per completare l'articolo 57r capoverso 1 LOGA – di dati non sensibili concernenti persone giuridiche possono essere disciplinati a livello di ordinanza.

Nel quadro delle misure preparatorie ci si basa generalmente su dati aggregati non riferibili a persone fisiche o giuridiche identificate o identificabili, ad esempio per le raccomandazioni fondate su risultati di monitoraggi. Le misure d'intervento economico possono invece richiedere la comunicazione di dati degni di protezione non aggregati concernenti persone fisiche o giuridiche identificate o identificabili. È immaginabile, ad esempio, che in relazione a misure di gestione dell'energia e a seconda della fattibilità tecnica siano applicate prescrizioni individualizzate in materia di temperature ammesse nei locali in cui vivono persone affette da disabilità o malattie. Oppure che, in caso di divieti di esportazione o importazione, il livello delle scorte di certe imprese debba essere comunicato per gestire gli acquisti nazionali. Inoltre, le misure legate alla trasformazione di beni potrebbero richiedere la divulgazione di segreti di fabbricazione. Poiché non è possibile descrivere in anticipo e in termini astratti i destinatari e i dati da comunicare per tutte le misure ipotizzabili, la loro designazione è delegata al Consiglio federale. Non saranno comunicati dati particolarmente degni di protezione prima dell'emanazione delle relative disposizioni di ordinanza. Occorrerà verificare di volta in volta se lo scopo perseguito possa essere raggiunto anche con misure che non richiedono la comunicazione di dati sensibili.

Modifica di altri atti normativi

Come indicato nel commento all'articolo 49a LAP, in futuro determinati reati dovranno essere perseguibili penalmente attraverso la procedura della multa disciplinare. Ciò richiede una modifica della legge del 18 marzo 2016²¹ sulle multe disciplinari all'articolo 1 capoverso 1 lettera a numero 7a.

²¹ RS 314.1

6 Ripercussioni

6.1 Ripercussioni per la Confederazione

L'esecuzione della LAP riveduta non ha ripercussioni finanziarie dirette. La legge vigente permette già la concessione di aiuti finanziari e di indennità, ragione per cui non sono previste misure di promozione supplementari. Tuttavia, poiché i rischi per la sicurezza dell'approvvigionamento del Paese si stanno intensificando a causa delle crisi internazionali e degli sviluppi globali, non si possono escludere maggiori spese per la Confederazione. Un tale aumento dipende non tanto dalle nuove disposizioni legali, quanto piuttosto dai grandi cambiamenti che modificano gli equilibri economici.

Gli aiuti finanziari, e soprattutto le indennità, devono però continuare a essere erogati solo in casi molto specifici allo scopo di rafforzare la resilienza di sistemi di approvvigionamento e di infrastrutture vitali. Per non appesantire l'onere a carico della Confederazione si dovrà sempre tenere conto del vantaggio tratto dalle organizzazioni che beneficiano del sostegno finanziario. Inoltre, l'AEP prende misure unicamente a titolo sussidiario. Lo strumento rappresentato dall'obbligo di adottare misure preparatorie non estende la sfera di competenza dell'AEP rispetto alla regolamentazione attuale.

Dato che in futuro si intende intervenire più precocemente nel quadro della politica di approvvigionamento, vale a dire non appena si profila una grave penuria, i costi d'esecuzione dovrebbero essere tutto sommato inferiori a quelli risultanti da un intervento successivo della Confederazione. Le misure mirate proposte sono intese a consentire all'economia di continuare a fornire i propri servizi di approvvigionamento. Questa strategia dovrebbe dimostrarsi più vantaggiosa rispetto a interventi successivi, potenzialmente molto più onerosi. Le relative indennità verrebbero applicate in base ad atti normativi specifici della Confederazione dopo essere state sottoposte al processo decisionale parlamentare (se necessario, in conformità con il nuovo art. 151 cpv. 2^{bis} LParl²²).

Ripercussioni sull'effettivo del personale

Il progetto non comporta un aumento del personale federale in un prossimo futuro.

6.2 Ripercussioni per i Cantoni

Come già in precedenza, i Cantoni saranno coinvolti nell'attuazione delle misure prese in caso di grave penuria e procederanno ai preparativi richiesti per adempiere i loro compiti. La revisione proposta non comporta nuovi obblighi materiali o compiti per i

²² RS 171.10; RU 2023 483

Cantoni e i Comuni. Essi dovranno però partecipare maggiormente all'esecuzione della legge e, in particolare, alla definizione delle misure preparatorie volte a garantire l'approvvigionamento del Paese. L'AEP definirà appositi organi e canali di contatto per settore in modo da rinsaldare gli scambi tra la Confederazione e i Cantoni sulle questioni relative all'approvvigionamento. Si prevede inoltre di rafforzare il coordinamento strategico tra l'AEP e i Cantoni attraverso un dialogo approfondito con la Conferenza dei Governi cantonali (CdC) e con le conferenze dei direttori dei vari dipartimenti cantonali, oltre che con la rete esistente dei delegati cantonali all'approvvigionamento economico del Paese.

6.3 Ripercussioni sull'economia

Le precedenti analisi macroeconomiche della LAP²³ hanno rilevato che è possibile garantire l'approvvigionamento del Paese con un investimento di risorse relativamente ridotto e poche ripercussioni negative sull'economia. Attraverso regolamentazioni semplici e un'organizzazione efficiente si possono prendere decisioni rapide per garantire la sicurezza dell'approvvigionamento senza gravare sui contribuenti. È stato ad esempio stimato che nel 2018 il costo annuale delle scorte obbligatorie in Svizzera si aggirava attorno a 12 franchi per abitante²⁴. Nel frattempo però la crisi della navigazione marittima e la pandemia di COVID-19, in particolare, hanno fatto emergere delle lacune nella regolamentazione vigente e nella sua attuazione, ragione per cui una revisione parziale della LAP è stata comunque ritenuta necessaria dal punto di vista economico. Va inoltre ricordato che l'Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa (OSCE) sta attualmente procedendo a un esame dell'AEP svizzero e che le sue eventuali conclusioni sull'efficienza economica di quest'ultimo andranno tenute in considerazione. Il rapporto dovrebbe essere presentato nella primavera del 2024.

Come precisato al numero 6.1, la revisione della legge dovrebbe generare costi aggiuntivi minimi per lo Stato. Dal punto di vista del contribuente, l'onere fiscale derivante dall'approvvigionamento economico del Paese rimarrà quindi relativamente basso. Inoltre, il progetto non comporta nuove distorsioni economiche sostanziali. La precisazione del concetto di penuria «imminente» non estende le responsabilità dell'AEP ai rischi individuali e pertanto non crea nuovi rischi morali. Il settore privato resta motivato a considerare in modo autonomo i rischi di approvvigionamento e ad adottare le necessarie disposizioni preventive. Non vi è quindi motivo di ritenere che la revisione parziale della LAP possa tradursi in un indebolimento della resilienza economica dovuto a una preparazione insufficiente degli attori del settore privato. Allo stesso modo, non ci si attendono distorsioni supplementari della concorrenza rispetto alla situazione attuale. Il principio di non-distorsione della concorrenza (art. 5 cpv. 2 LAP) viene mantenuto e riguarda tutte le misure attive di approvvigionamento.

²³ Consiglio federale (2020): «Beni essenziali. Ridurre la dipendenza economica», rapporto del Consiglio federale in adempimento della mozione 20.3268 Häberli-Koller del 4 maggio 2020.

²⁴ Ufficio federale per l'approvvigionamento economico del Paese (2019): rapporto 2019 sulla costituzione di scorte obbligatorie.

La precisazione del termine «imminente» dovrebbe permettere in futuro di reagire in tempo utile e con interventi relativamente circoscritti di fronte alla minaccia di una penuria. Sarà così possibile, da un lato, ridurre le distorsioni della concorrenza derivanti dall'intervento dell'AEP e, dall'altro, limitare i danni economici causati da eventuali penurie. Ne risulteranno condizioni di concorrenza più stabili e una minore volatilità dell'economia. La sicurezza dell'accesso ai fattori di produzione e all'infrastruttura di distribuzione aumenterà, rafforzando tendenzialmente l'attrattiva della Svizzera come piazza economica e incentivando di conseguenza gli investimenti, l'innovazione e la crescita.

6.4 Ripercussioni sulla società e sull'ambiente

Il progetto non ha particolari ripercussioni sui vari fattori sociali quali formazione, cultura, parità di genere, ambiente o altro.

7 Aspetti giuridici

7.1 Costituzionalità

Il progetto si fonda sull'articolo 102 Cost., secondo il quale la Confederazione assicura l'approvvigionamento del Paese in beni e servizi vitali 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. A tale scopo prende misure preventive.

Una delle principali modifiche apportate alla LAP riguarda il momento in cui interviene l'AEP. Il progetto intende precisare in che momento la Confederazione deve intervenire per sventare i pericoli che minacciano l'approvvigionamento economico del Paese. Il momento di questo intervento era già stato anticipato in occasione della revisione totale della legge. La revisione attuale è intesa a chiarire le misure che possono essere ordinate in previsione di gravi penurie che siano materialmente o temporalmente imminenti ma non ancora sopraggiunte. A tale riguardo è importante il complemento aggiunto alla legge con l'esplicitazione dell'aspetto materiale dell'«imminenza» della minaccia. Una misura preventiva, come denota il termine, dev'essere adottata ai primi segnali di una grave penuria, quando questa appare imminente. Il tenore dell'articolo 102 capoverso 1 Cost. conferma questa interpretazione: nel primo periodo, il compito della Confederazione di garantire l'approvvigionamento del Paese è limitato ai beni e ai servizi vitali e ad alcune possibili minacce; il secondo periodo autorizza e obbliga la Confederazione a ordinare misure preventive, a prescindere dal fatto che i rischi si siano già concretizzati o meno. Le misure sono volte soprattutto a permettere di prepararsi a possibili minacce e a evitare danni dovuti a una grave penuria. Ciò presuppone che una misura possa essere adottata con sufficiente anticipo, anche se non vi è ancora un'urgenza ma un intervento è obiettivamente necessario per prepararsi alla minaccia ed evitare danni.

Ovviamente questo può avvenire soltanto nel rispetto dell'articolo 5 capoverso 2 Cost., in base al quale 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 in materia di approvvigionamento. Come già indicato nel messaggio concernente la LAP in vigore²⁵, 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.

7.2 Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera

Il progetto è compatibile con gli impegni internazionali della Svizzera e in particolare con l'Accordo del 18 novembre 1974²⁶ istitutivo di un programma internazionale dell'energia (PIE), entrato in vigore il 19 gennaio 1976. Questo accordo non si applica direttamente (*non self-executing*), perché la Svizzera è libera di scegliere come adempiere i propri obblighi. L'Agenzia internazionale dell'energia (AIE), con sede a Parigi, è stata creata per coordinare e attuare i compiti fissati dal PIE. L'AIE è una sottodivisione dell'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE).

L'accordo obbliga gli Stati membri principalmente a detenere riserve strategiche di petrolio in misura pari al loro consumo netto di 90 giorni. La Svizzera adempie quest'obbligo fin dalla sua entrata in vigore esigendo che gli attori dell'industria petrolifera costituiscano scorte di prodotti petroliferi.

Nell'applicare la LAP, la Svizzera deve anche rispettare gli obblighi di diritto commerciale assunti nei confronti dell'OMC e dei suoi partner di libero scambio nonché in virtù degli accordi bilaterali con l'UE. Il progetto di revisione è in linea con le norme GATT/OMC e permette inoltre di ristabilire il rispetto di queste norme con il previsto adeguamento degli articoli 16 e 21 LAP. In particolare, è conforme all'Accordo del 15 aprile 1994²⁷ che istituisce l'Organizzazione mondiale del commercio e all'Accordo di libero scambio (ALS) del 22 luglio 1972²⁸ tra la Confederazione Svizzera e la Comunità economica europea, dato che le misure d'intervento previste all'articolo 32 non sono oggetto di modifiche di tipo materiale. Per quanto riguarda la costituzione di scorte obbligatorie, occorre inoltre tenere conto del Protocollo n. 5 (concernente il regime applicabile dalla Svizzera all'importazione di certi prodotti assoggettati al regime inteso a costituire delle scorte obbligatorie) del suddetto Accordo²⁹.

²⁵ Messaggio del 3 settembre 2014 concernente la revisione totale della legge federale sull'approvvigionamento economico del Paese; FF 2014 6105.

²⁶ RS 0.730.1

²⁷ RS 0.632.20

²⁸ RS 0.632.401

²⁹ RS 0.632.401.5

Visti gli accordi bilaterali sulla cooperazione in materia di approvvigionamento economico del Paese conclusi in base all'allegato 2 del Trattato di unione doganale concluso il 29 marzo 1923³⁰ tra la Confederazione Svizzera e il Principato del Liechtenstein, il Liechtenstein si è impegnato ad applicare direttamente, in larga misura, la legislazione svizzera in materia di approvvigionamento. Lo stesso vale per l'enclave tedesca di Büsingen, in base al Trattato del 23 novembre 1964³¹ 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.

Il regolamento dell'UE concernente misure volte a garantire la sicurezza dell'approvvigionamento di gas³² non ha alcun effetto giuridicamente vincolante per la Svizzera in quanto Stato non membro. Tuttavia, il contenuto di questo regolamento è interessante in termini di politica di approvvigionamento del nostro Paese e serve da riferimento per l'elaborazione di misure nazionali volte a garantire l'approvvigionamento del Paese in gas naturale. La Svizzera ha tutto l'interesse a far sì che le misure adottate di propria iniziativa corrispondano il più possibile a quelle dei suoi vicini europei e a non ostacolare inutilmente la cooperazione transfrontaliera delle autorità e delle imprese dell'industria privata del gas.

7.3 Forma dell'atto

Secondo l'articolo 164 capoverso 1 Cost., tutte le disposizioni importanti che contengono norme di diritto sono emanate sotto forma di legge federale. La presente modifica sottostà in quanto tale al referendum facoltativo (art. 141 cpv. 1 lett. a Cost.). Le misure dell'AEP toccano i diritti costituzionali sotto diversi aspetti. Inoltre, la scelta di una legge formale si giustifica con il previsto adeguamento della struttura dell'AEP.

7.4 Subordinazione al freno alle spese

Il progetto non prevede né sussidi, né crediti d'impegno o limiti di spesa che implicino una spesa unica superiore a 20 milioni di franchi.

7.5 Rispetto del principio di sussidiarietà e del principio dell'equivalenza fiscale

Nell'assegnazione e nell'adempimento dei compiti statali va osservato il principio della sussidiarietà (art. 5a Cost.). Secondo l'articolo 43a capoverso 1 Cost., la

³⁰ RS 0.631.112.514

³¹ RS 0.631.112.136

³² Regolamento (UE) 2017/1938 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 ottobre 2017, concernente misure volte a garantire la sicurezza dell'approvvigionamento di gas e che abroga il regolamento (UE) n. 994/2010, GU L 280 del 28.10.2017, pag. 1; modificato da ultimo dal regolamento (UE) 2022/1032, GU L 173 del 30.6.2022, pag. 17, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/it/TXT/?uri=CELEX%3A32017R1938>.

Confederazione assume unicamente i compiti che superano la capacità dei Cantoni o che esigono un disciplinamento uniforme da parte sua. Nel contempo la Confederazione deve fare ricorso in modo moderato alle proprie competenze, lasciando ai Cantoni un margine sufficiente per l'adempimento dei loro compiti.

In base all'articolo 102 capoverso 1 Cost., la Confederazione dispone di una competenza legislativa vincolante e di ampia portata con successivo effetto derogatorio. È quindi responsabile (AEP), che necessita di una regolamentazione uniforme. In periodi di crisi la popolazione e l'economia svizzere devono poter essere rifornite con beni e servizi d'importanza vitale nel modo più soddisfacente e paritario possibile; ciò presuppone una soluzione uniforme per evitare una grave violazione delle pari opportunità. Si tratta inoltre di garantire la coesione federale, soprattutto in un periodo di crisi. Infine, la necessità di disporre di regole e norme uniformi è motivata anche dal fatto che le infrastrutture importanti per l'approvvigionamento del Paese devono funzionare con la stessa efficacia in tutto il territorio.

La revisione parziale rispetta inoltre i requisiti in materia di equivalenza fiscale (art. 43a cpv. 2 e 3 Cost.).

In linea di principio, i Comuni e i Cantoni beneficiano tutti allo stesso modo delle misure dell'AEP, perché il mantenimento e la resilienza dell'economia sono nell'interesse di tutte le regioni del Paese e l'utilità delle misure si estende in ultima analisi all'intero territorio. Se le collettività sostengono dei costi per l'attuazione delle misure dell'AEP, la Confederazione deve farsene carico.

7.6 Conformità alla legge sui sussidi

In virtù della LAP attualmente in vigore, la Confederazione può già concedere aiuti finanziari e indennità a privati per raggiungere gli obiettivi di approvvigionamento e garantire le prestazioni d'importanza vitale in tale ambito. La concessione di eventuali aiuti finanziari e indennità è disciplinata dalla legge sui sussidi. Gli aiuti finanziari devono restare un'eccezione e ed essere applicati solo a titolo sussidiario come strumento di promozione. 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 l'aiuto finanziario.

Gli aiuti finanziari permettono di incentivare i privati a fornire determinate prestazioni o ad adottare misure volte a garantire l'approvvigionamento economico del Paese, sia nell'ambito dei preparativi che durante una grave crisi di approvvigionamento (cfr. attuali art. 20, 35 e 36 LAP). Continueranno tuttavia a essere privilegiate altre misure di promozione come gli appelli a ridurre il consumo o le raccomandazioni. Resta inoltre applicabile il principio secondo cui, nel limite del possibile, le garanzie sono da preferire ai pagamenti diretti. In una situazione di grave penuria, l'aiuto finanziario può essere necessario per garantire prestazioni indispensabili che altrimenti non sarebbero più accessibili a causa della penuria e anche perché l'economia, con ogni evidenza, non sarebbe più in grado di adempiere in modo soddisfacente il suo compito di

approvvigionamento se non attraverso massicci rincari che si tradurrebbero in prezzi finali inabbordabili per i consumatori.

La LAP parte dal principio che i costi delle misure dell'approvvigionamento economico del Paese siano sostenuti dalle imprese interessate e trasferiti al consumatore sul prezzo di vendita del prodotto o del servizio, alla stregua di un premio assicurativo. La copertura dei costi spetta in linea di principio al settore privato, che la recupera sui prezzi di beni e servizi rispettando comunque il più possibile il principio di causalità. È tuttavia nell'interesse pubblico che le misure in materia di approvvigionamento siano attuate in modo rapido ed efficace per prepararsi o rispondere a una grave penuria. Accordando indennità, la Confederazione ottiene di norma un maggiore influsso sulla realizzazione concreta di una misura, in quanto l'indennità viene fatta dipendere direttamente da una precisa prestazione. Un'assunzione dei costi da parte della Confederazione entra in considerazione, come avviene già oggi, solo se sono soddisfatte le condizioni di cui all'articolo 38 capoverso 1 LAP. La rapida attuazione della misura dev'essere dettata dalla situazione in materia di approvvigionamento o dalla necessità di evitare la penuria. L'esigenza di un'attuazione rapida e flessibile può sussistere in via eccezionale anche per alcuni provvedimenti vincolanti nell'ambito dei preparativi qualora la fornitura di prestazioni d'importanza vitale sia a rischio. La concessione di un'indennità è inoltre relativamente giustificata se l'obbligo interessa solo singole imprese e la misura non può quindi essere concepita in modo da non avere effetti sulla concorrenza. Può ricevere indennità a copertura dei costi anche un'organizzazione dell'economia a cui viene affidato un compito pubblico ai sensi dell'articolo 60 LAP.

Come già previsto nel diritto vigente, le prestazioni sostenute o indennizzate vanno definite caso per caso. Sono quindi necessarie apposite disposizioni di ordinanza sulle misure concrete adottate in virtù della LAP. Prima di sostenere prestazioni specifiche occorre definire con cura la necessità e le priorità. La competenza in materia è trasferita al Consiglio federale, il quale deve tenere conto anche del fatto che le indennità possono essere concesse solo se l'onere finanziario comporta uno svantaggio che non è ragionevolmente addossabile all'impresa interessata, ad esempio nel caso in cui questa non disponga dei mezzi finanziari necessari a prendere le misure richieste. L'esigibilità dei costi può essere valutata solo caso per caso. Come per la concessione di aiuti finanziari, anche in questo caso vanno considerati i benefici che l'impresa soggetta all'obbligo può ottenere dalla misura e dalla 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.

7.7 Delega di competenze legislative

Secondo l'articolo 164 capoverso 2 Cost., eventuali competenze normative possono essere delegate mediante legge federale, sempreché la Costituzione non lo escluda. Nel progetto proposto non sono state apportate modifiche sostanziali alle norme di delega previste dalla LAP in vigore. Per prevenire una grave penuria, il Consiglio federale deve emanare prescrizioni su determinati beni e servizi d'importanza vitale. Sia le misure preparatorie sia le misure d'intervento economico, oltre a interferire

notevolmente nella libertà economica, possono riguardare un'ampia cerchia di persone e molte situazioni. Sono quindi fundamentalmente importanti ai sensi dell'articolo 164 capoverso 1 Cost. D'altra parte, l'approvvigionamento economico del Paese è un settore che presenta una particolare esigenza di flessibilità nella sua regolamentazione. Il ritmo sostenuto delle operazioni economiche richiede un'adeguata capacità di reagire in caso di situazioni di grave penuria. Le autorità necessitano quindi di un margine di manovra, in particolare per quanto riguarda la scelta e l'impiego dei mezzi richiesti.

Nell'emanazione di misure d'intervento l'AEP dovrà però osservare l'articolo 151 capoverso 2^{bis} LParl³³, in base al quale il Consiglio federale consulta le commissioni competenti sui disegni d'ordinanza e di modifiche d'ordinanza che emana fondandosi sull'articolo 185 capoverso 3 della Costituzione federale o su poteri di gestione delle crisi conferiti da una base legale. Se il disegno contiene informazioni classificate come confidenziali o segrete, informa invece la Delegazione delle finanze e la Delegazione delle Commissioni della gestione.

In virtù dell'articolo 64a capoverso 3 il Consiglio federale deve ora designare i destinatari dei dati particolarmente degni di protezione concernenti persone fisiche e giuridiche nonché i dati che possono essere concretamente comunicati a questi destinatari. In effetti, è praticamente impossibile descrivere in anticipo e in termini astratti i destinatari e i dati da comunicare per tutti i casi ipotizzabili di gravi penurie e di misure d'intervento.

Inoltre, l'articolo 57 capoverso 3^{bis} conferisce ora al Consiglio federale la competenza di autorizzare il DEFR ad adeguare le prescrizioni emanate in base all'articolo 32. In caso di grave penuria, può accadere che determinate misure d'intervento debbano essere adattate all'evoluzione della situazione a un ritmo tale che non si ha il tempo necessario per adottare un decreto federale, ragione per cui si rende necessaria una subdelega. Questa opzione limitata a casi simili.

Infine, la competenza di fissare i quantitativi e la qualità dei beni soggetti alla costituzione di scorte obbligatorie, attualmente affidata al DEFR, viene riassegnata al Consiglio federale, il quale avrà a sua volta la possibilità di delegare al DEFR la competenza di stabilire la qualità.

7.8 Protezione dei dati

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. In base alla LAP in vigore, la Confederazione osserva la situazione in materia di approvvigionamento ed è autorizzata a ordinare le rilevazioni statistiche richieste a tale scopo. L'articolo 64 prevede inoltre un obbligo di informare, secondo cui

³³ RS 171.10; RU 2023 483

ognuno è tenuto a fornire agli organi competenti dell'AEP tutte le informazioni necessarie all'esecuzione della legge.

I dati destinati ad essere trattati dall'AEP riguardano prevalentemente persone giuridiche. Il trattamento dei dati di persone giuridiche non è più disciplinato dalla legge federale del 25 settembre 2020³⁴ sulla protezione dei dati (LPD) sottoposta a revisione totale, bensì dagli articoli 57r e seguenti della legge del 21 marzo 1997³⁵ sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (LOGA). Nel quadro delle misure preparatorie o di gestione, l'AEP può essere chiamato a trattare o comunicare dati particolarmente degni di protezione. Può trattarsi segnatamente di dati concernenti persone giuridiche ai sensi della LOGA (dati relativi a segreti professionali, d'affari o di fabbricazione), così come di dati personali soggetti alla LPD (dati concernenti la salute). L'articolo 64a crea le basi legali formali necessarie a tale scopo.

In caso di crisi può inoltre rendersi necessario decidere misure che, per questioni di tempo, non consentono di effettuare un'analisi d'impatto relativamente alla protezione dei dati. All'occorrenza, spetta al Consiglio federale decidere tale deroga in base all'articolo 34 capoverso 1 o 4 e all'allegato 1 della LAP.

³⁴ RS 235.1

³⁵ RS 172.010