

**Rapporto esplicativo concernente la revisione totale della  
legge federale sull'approvvigionamento economico  
del Paese  
(Avamprogetto per la procedura di consultazione)**

del 20 febbraio 2013

---

## Indice

	Compendio	5
1	Punti essenziali del progetto	6
1.1	Situazione iniziale	6
1.1.1	Compito dell'approvvigionamento economico del Paese	6
1.1.2	Necessità di intervenire	6
1.2	Lavori preliminari	7
1.3	Punti principali della revisione	7
1.3.1	Passaggio dalla logica della sicurezza alla logica del rischio	7
1.3.2	Le situazioni di grave penuria come criterio esclusivo	8
1.3.3	Dinamizzazione	8
1.3.4	Aumentare la resistenza dei rami economici d'importanza vitale	9
1.3.5	Trasferire il fulcro della strategia di approvvigionamento dalle merci ai servizi	10
1.3.6	Rafforzare la cooperazione internazionale	11
1.4	Altre necessità di revisione	11
1.5	Elementi costitutivi dell'approvvigionamento economico del Paese	12
1.5.1	Primato dell'economia	12
1.5.2	Sussidiarietà dell'intervento dello Stato	12
1.5.3	Interdizione di condurre una politica strutturale	12
1.5.4	Collaborazione tra l'economia e lo Stato	13
1.5.5	Collaborazione con i Cantoni	13
1.5.6	Cooperazione con l'estero	13
1.5.7	Rafforzamento della resistenza	13
1.5.8	Efficacia, economicità e grado di priorità	14
1.5.9	Agire nei tempi adeguati	14
2	Commento ai singoli articoli	15
2.1	Capitolo 1: Disposizioni generali (art. 1-4)	15
2.2	Capitolo 2: Misure preparatorie (art. 5-27)	15
2.2.1	Sezione 1: Disposizioni generali (art. 5-6)	16
2.2.2	Sezione 2: Costituzione di scorte (art. 7-15)	17
2.2.3	Sezione 3: Fondo di garanzia (art. 16-18)	20

---

2.2.4	Sezione 4: Finanziamento della costituzione di scorte, tasse e garanzie (art. 19-25)	21
2.2.5	Sezione 5: Sfruttamento delle risorse indigene (art. 26-27)	24
2.3	Capitolo 3: Misure di disciplinamento per situazioni di grave penuria (art. 28-32)	24
2.3.1	Situazioni di grave penuria (art. 28)	24
2.3.2	Prescrizioni sui beni e sui servizi d'importanza vitale (art. 29-30)	26
	Beni (art. 29)	26
	Servizi (art. 30)	27
2.3.3	Prezzi (art. 31)	28
2.3.4	Facoltà di deroga (art. 32)	28
2.4	Capitolo 4: Promozione, indennità e assicurazioni (art. 33-37)	29
2.4.1	Promozione di misure da parte di imprese di diritto privato o pubblico (art. 33)	29
2.4.2	Garanzie finanziarie per l'acquisto di mezzi di trasporto e garanzie (art. 34-35)	31
2.4.3	Indennità (art. 36)	32
2.4.4	Assicurazione e riassicurazione (art. 37)	33
2.5	Capitolo 5: Misure amministrative (art. 38-42)	34
2.6	Capitolo 6: Rimedi giuridici (art. 43-46)	35
2.6.1	Opposizione e ricorso (art. 43-44)	36
2.6.2	Procedimento promosso mediante azione e tribunali civili (art. 45-46)	36
2.7	Capitolo 7: Disposizioni penali (art. 47-54)	37
2.7.1	Infrazioni alle misure prese per l'approvvigionamento economico del Paese (art. 47)	37
2.7.2	Altre disposizioni penali (art. 48-52)	37
2.7.3	Adeguamenti alla parte «Disposizioni generali» del Codice penale svizzero	38
2.7.4	Qualità di parte dell'UFAE (art. 54)	39
2.8	Capitolo 8: Esecuzione (art. 55-62)	35
2.8.1	Considerazioni sulla struttura dell'organizzazione	39
2.8.2	Disposizioni organizzative (art. 55-58)	40
2.8.3	Cooperazione internazionale (art. 59)	41

---

---

2.8.4	Osservazione della situazione in materia di approvvigionamento e rilevazioni statistiche (art. 60-62)	42
2.9	Capitolo 9: Disposizioni finali e allegati	43
2.9.1	Disposizioni finali (art. 63-64)	43
2.9.2	Allegato 1	43
2.9.3	Allegato 2	43
3	Ripercussioni	45
3.1	Ripercussioni per la Confederazione	45
3.2	Ripercussioni per i Cantoni e i Comuni	46
3.3	Ripercussioni per l'economia	46
4	Programma di legislatura	47
5	Aspetti giuridici	47
5.1	Costituzionalità	47
5.1.1	Mandato legislativo derivante dall'articolo 102 Cost.	47
5.1.2	Momento dell'intervento e misure	48
5.2	Delega di competenze legislative	49
5.3	Forma dell'atto	50
5.4	Confronto internazionale e rapporto con il diritto internazionale	50
5.4.1	Sicurezza dell'approvvigionamento nel confronto internazionale	50
5.4.2	Obblighi giuridici internazionali	52

## Compendio

*Gli importanti cambiamenti della situazione geopolitica intervenuti dopo la fine della Guerra fredda hanno determinato anche una profonda trasformazione dell'economia globale. La legge federale dell'8 ottobre 1982 sull'approvvigionamento economico del Paese è sempre meno adatta a rispondere a queste nuove sfide. Mentre la globalizzazione avanza e il rischio di una minaccia diretta d'ordine bellico si riduce, la politica di approvvigionamento è chiamata a individuare risposte convincenti alle sfide attuali e future. Adeguare il mandato e gli strumenti dell'approvvigionamento economico del Paese (AEP) all'evoluzione delle strutture economiche è una necessità sempre più impellente. L'evoluzione della politica di sicurezza determina un mutamento della logica dell'approvvigionamento economico del Paese, che dovrà abbandonare l'aspetto tradizionale della sicurezza a vantaggio di quello del rischio. Questo significa che in futuro i provvedimenti dell'AEP non dovranno più orientarsi a uno scenario di difesa (minaccia d'ordine egemonico o bellico), ma concentrarsi su serie perturbazioni dell'approvvigionamento e situazioni di grave penuria. Il punto di partenza non è dunque più rappresentato da una causa precisa, ma dalle possibili ripercussioni di una perturbazione. Decade quindi la distinzione, ispirata dalla Guerra fredda, tra le misure da adottare in caso di minacce d'ordine egemonico e quelle da prendere in situazioni di grave penuria.*

*Visto il ritmo sostenuto dei processi economici e visto che la concorrenza mondiale riduce profondamente il tempo concesso alle forze del mercato per reagire alle perturbazioni gravi, la Confederazione deve essere in grado di intervenire al momento opportuno. I provvedimenti non dovranno più essere attuati quando la situazione di penuria è già nel pieno della sua gravità ed è possibile porvi rimedio solo con sforzi sproporzionati e costi enormi. In determinati casi, la Confederazione dovrà avere invece la possibilità d'intervenire non appena identificato il rischio imminente di una penuria. Questo concerne innanzitutto i sistemi di trasporto e logistica nazionali e internazionali, l'approvvigionamento elettrico, la tecnologia dell'informazione e le installazioni industriali d'importanza vitale. In futuro, il compito principale dell'AEP consisterà nel rendere più resistenti i sistemi di approvvigionamento d'importanza vitale e le infrastrutture tecniche per ridurre la probabilità d'interruzioni e minimizzarne gli eventuali effetti. Questi provvedimenti della Confederazione in materia di politica di approvvigionamento consentiranno all'economia di continuare a svolgere la propria funzione di approvvigionamento anche in caso di perturbazioni dei mercati.*

*Anche in tempi normali, per aumentare la resistenza è necessario disporre misure preparatorie per garantire le scorte e le capacità di trasporto, ma anche la disponibilità di determinati servizi. Se una situazione di penuria è imminente o già sopraggiunta, è necessario inoltre rendere più dinamiche le misure di disciplinamento. In questo caso sono necessari due adeguamenti fondamentali: da un lato anticipare il momento dell'intervento in un quadro prescritto dalla legge e, dall'altro, accelerare in caso di necessità il ricorso alle misure previste.*

# **1 Puntii essenziali del progetto**

## **1.1 Situazione iniziale**

### **1.1.1 Compito dell'approvvigionamento economico del Paese**

L'approvvigionamento economico del Paese (AEP) contribuisce a far sì che le perturbazioni e le difficoltà di approvvigionamento che l'economia non riesce a gestire non diventino una catastrofe per la Svizzera. A tale scopo, in caso di crisi l'AEP garantisce la disponibilità di beni e servizi indispensabili per il buon funzionamento dell'economia e dunque per l'approvvigionamento del Paese. Oltre alle derrate alimentari di base, ai vettori energetici e agli agenti terapeutici, rientrano in questa definizione in particolare le infrastrutture di approvvigionamento nei settori della logistica dei trasporti, delle reti energetiche o delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione nonché i servizi che ne derivano. Al fine di garantire la disponibilità di questi beni, infrastrutture e servizi, l'AEP deve disporre di strumenti efficaci per prevenire e gestire le crisi. Ciò significa che i provvedimenti adottati devono essere realizzabili, concreti e adeguati alle sfide del momento. In linea di principio è compito dell'economia garantire l'approvvigionamento del Paese servendosi del mercato. L'approvvigionamento economico del Paese (AEP) interviene solo quando il settore privato non è più in grado di gestire le perturbazioni. Il momento dell'intervento dipende dalle previsioni in merito alla durata e alla portata del sottoapprovvigionamento. L'intervento dell'AEP è incentrato sull'eliminazione delle perturbazioni settoriali dell'approvvigionamento a breve e medio termine. Se dovesse delinarsi una simile perturbazione e se dovesse rivelarsi impossibile risolverla con i meccanismi di mercato già a disposizione, l'AEP adotterà i provvedimenti adeguati per garantire l'approvvigionamento ottimale della Svizzera con beni e servizi d'importanza vitale. L'AEP persegue l'obiettivo di sostenere l'economia fintantoché questa non sia nuovamente in grado di assumere appieno la propria funzione. In tal modo l'AEP opera sempre secondo il principio di sussidiarietà. L'approvvigionamento a lungo termine della Svizzera per mezzo di provvedimenti di politica strutturale non rientra invece nella sua sfera di competenza, ma è compito di altri dipartimenti e uffici.

### **1.1.2 Necessità di intervenire**

In occasione del conflitto nel Vicino Oriente del 1973, gli Stati membri dell'OPEC reagirono boicottando ovvero limitando le forniture di petrolio ai Paesi occidentali industrializzati. Il Consiglio federale, vista la legge federale del 30 settembre 1955 concernente la preparazione della difesa nazionale economica (RU 1956 89) allora in vigore, adottò provvedimenti volti a ridurre il consumo di oli minerali. In tale frangente dovette riconoscere che non solo questa legge, ma anche la relativa disposizione costituzionale (art. 31bis cpv. 3 lett. e vCost., ora art. 102 Cost.), trovavano un'applicazione molto limitata nei casi in cui le perturbazioni dell'approvvigionamento fossero da ricondurre a una causa diversa da una minaccia d'ordine egemonico o bellico nei confronti della Svizzera. Sulla base di tali constatazioni il Consiglio federale ha adeguato le basi costituzionali e legali alle nuove esigenze. Da quando è stata introdotta la legge federale dell'8 ottobre 1982 sull'approvvigionamento economico del Paese (legge sull'approvvigionamento del

Paese, LAP; RS 531), il Consiglio federale ha la facoltà di adottare, oltre alle classiche disposizioni di un'economia di guerra, anche provvedimenti volti a contrastare difficoltà di approvvigionamento non dovute a minacce d'ordine egemonico o bellico. Nonostante questa estensione del campo di applicazione e varie revisioni parziali succedutesi nel corso degli anni, l'accento della LAP rimane sui provvedimenti dell'economia di guerra. In particolare, questa legge non permette di reagire per tempo e in modo adeguato alle sfide legate allo scambio di beni a livello globale. L'AEP orienta la propria strategia e i propri strumenti su rischi per l'approvvigionamento che diventano ogni giorno più sfaccettati, complessi e imprevedibili. Grazie alla sua ampia gamma di provvedimenti, l'AEP è preparato alle crisi. Ciononostante, in alcuni settori vi è ancora una necessità di intervento che l'AEP deve colmare se intende continuare a rispondere appieno alle esigenze di una prevenzione delle crisi moderna e coordinata su scala nazionale (cfr. n. 1.3).

## **1.2 Lavori preliminari**

In una prima fase, le basi del progetto di legge sono state elaborate con il prof. dott. Andreas Wenger del Center for Security Studies del PF di Zurigo, con il prof. dott. oec. Reto Föllmi, allora titolare della cattedra di macroeconomia dell'Università di Berna e ora docente a San Gallo e con il prof. dott. iur. em. Georg Müller, allora titolare della cattedra di diritto pubblico e amministrativo e teoria legislativa all'Università di Zurigo. Il presente avamprogetto è il risultato di questi lavori preparatori che hanno riunito politica di sicurezza, economia e diritto. Per questioni specifiche, come la costituzione di scorte, sono stati coinvolti specialisti delle organizzazioni delle scorte obbligatorie e di altri servizi della Confederazione. L'avamprogetto tiene conto per quanto possibile di tutti questi lavori preliminari.

## **1.3 Punti principali della revisione**

### **1.3.1 Passaggio dalla logica della sicurezza alla logica del rischio**

La legge sull'approvvigionamento del Paese in vigore è un prodotto della Guerra fredda. Le sue strutture non corrispondono più agli sviluppi economici e politici intervenuti da allora. Strumento di difesa nazionale e dell'economia di guerra, l'approvvigionamento del Paese aveva in passato una stretta correlazione con la politica di difesa. A livello costituzionale e istituzionale, è chiaramente legato alla politica economica sin dalla fine della Seconda guerra mondiale (FF 1955 I 789). Fino alla fine della Guerra fredda lo scenario più probabile restava però quello di una crisi di approvvigionamento causata da minaccia d'ordine egemonico o bellico nei confronti della Svizzera. Da allora questo aspetto è nettamente passato in secondo piano. La situazione geopolitica e il contesto economico globale hanno subito anch'essi profondi mutamenti. Le minacce d'ordine bellico nei confronti della Svizzera sono ormai quasi inconcepibili nel quadro della stabilità del contesto europeo. Contrariamente all'epoca della difesa nazionale e dell'economia di guerra, i rischi risiedono oggi nella rarefazione delle risorse e nella necessità di una costante disponibilità delle infrastrutture.

Come la politica di approvvigionamento, anche l'economia deve affrontare le nuove sfide legate alla globalizzazione (processo dinamico d'integrazione delle economie

nazionali nell'economia mondiale attraverso crescenti scambi di beni, servizi e capitali) e alla sicurezza internazionale. Oltre ai vantaggi la globalizzazione comporta anche alcuni rischi, dal momento che la maggiore apertura espone le economie alle complesse sfide dell'economia mondiale e ad altre problematiche come le repentine transazioni finanziarie o la crescente vulnerabilità di fronte a eventi che si diffondono con estrema rapidità a livello globale.

L'approvvigionamento economico del Paese deve adeguarsi a questi mutamenti abbandonando la tradizionale logica della sicurezza per concentrarsi su quella del rischio. Quest'ultima si focalizza su rischi potenziali in gran parte sconosciuti e con un'origine difficile da identificare. Le minacce e i rischi tradizionali, le cui cause possono essere determinate con precisione, tendono ad assumere un ruolo sempre più secondario.

### **1.3.2 Le situazioni di grave penuria come criterio esclusivo**

La distinzione operata nella legge in vigore tra provvedimenti in caso di minacce d'ordine egemonico e provvedimenti in situazioni di grave penuria si rivela inadeguata a livello sistematico, in quanto viene fatto ricorso a provvedimenti simili per rispondere una volta a una causa (conflitto o evento egemonico) e una volta a un effetto (situazione di penuria economica). In futuro, i provvedimenti della Confederazione per garantire l'approvvigionamento dovranno concentrarsi solamente sui potenziali *effetti* di una perturbazione. La minaccia imminente o l'avvento di una situazione di grave penuria alla quale l'economia non è più in grado di far fronte in modo adeguato saranno gli unici criteri determinanti. Nell'interesse della popolazione e dell'economia, tali situazioni vanno evitate, circoscritte o risolte il più rapidamente possibile. La ragione che conduce al sottoapprovvigionamento è irrilevante. L'orientamento esclusivo della legge alle situazioni di penuria ne facilita l'applicazione e migliora la chiarezza della struttura.

### **1.3.3 Dinamizzazione**

I cambiamenti strutturali legati alla globalizzazione dell'economia determinano nuovi rischi che riducono notevolmente il potenziale di reazione dei mercati a gravi perturbazioni e fenomeni negativi. La concorrenza globale ha portato a una diminuzione dei costi a tutti i livelli e alla delocalizzazione di ampie fasi della produzione dai Paesi industrializzati a quelli emergenti. Contemporaneamente, per ridurre i costi, le scorte di materie prime, semilavorati e pezzi di ricambio sono state sensibilmente ridotte. I prodotti vengono consegnati quando ne sorge il bisogno, secondo il principio del *just in time*. L'economia dipende dunque dal funzionamento costante e affidabile dei servizi, in particolare delle catene logistiche, dell'informazione e della comunicazione nonché dei servizi bancari e assicurativi, ma anche dell'approvvigionamento elettrico. Il ritmo sostenuto di questo sistema di approvvigionamento caratterizza questa evoluzione. L'approvvigionamento economico del Paese è dunque chiamato, proprio come il mondo dell'economia, ad adeguare i propri strumenti a questa dinamica. Nell'ottica di una tale dinamizzazione è dunque necessario operare due cambiamenti fondamentali: da una parte si tratta di anticipare il momento dell'intervento (difesa materiale dai rischi) e dall'altra di agire rapida-

mente per ottenere, al momento opportuno, l'effetto auspicato sul mercato (accelerazione del processo legislativo).

Nella maggior parte dei casi è sufficiente il ricorso a provvedimenti puntuali di breve termine e di portata limitata per consentire all'economia di tornare a svolgere la propria funzione di approvvigionamento. Interventi di ampia portata della Confederazione nell'economia, come in parte intesi in passato, sono al giorno d'oggi sempre meno probabili. Le loro possibilità di successo sono di norma ridotte, in quanto la nuova dinamica dei mercati globalizzati riduce sin dall'inizio il potenziale della Confederazione di reagire con provvedimenti complessi e amministrativamente gravosi alle situazioni di crisi. L'obiettivo perseguito anticipando il momento dell'intervento è in ultima analisi quello di evitare potenziali danni all'economia grazie a provvedimenti adeguati presi al momento opportuno.

### **1.3.4 Aumentare la resistenza dei rami economici d'importanza vitale**

La dimensione globale dei sistemi di approvvigionamento dell'economia moderna li rende sempre più complessi. Al giorno d'oggi, garantire l'approvvigionamento non significa più solo assicurare il rifornimento di beni d'importanza vitale per il consumo interno. Nel contesto della concorrenza globale, si tratta soprattutto di garantire all'economia svizzera lo scambio di beni su scala regionale e globale al fine di prevenire o perlomeno di ridurre eventuali interruzioni dell'approvvigionamento. Da ciò deriva la capitale importanza del settore dei servizi. I sistemi di trasporto e logistica nazionali e internazionali nonché le installazioni industriali di rilevanza sistemica assumono un ruolo fondamentale. La crescente dipendenza dalla tecnologia dell'informazione (TI) espone lo scambio costante di beni e dunque l'approvvigionamento del Paese a rischi notevoli. Interruzioni nelle catene di approvvigionamento possono quindi provocare danni economici enormi in tempi molto brevi.

La crescente interconnessione delle infrastrutture tecniche, segnatamente negli ambiti della telecomunicazione e del trasporto pubblico, rappresenta un notevole rischio per un approvvigionamento sicuro del Paese. Nella maggior parte dei casi, guasti e interruzioni di un sistema hanno ripercussioni anche al di fuori del settore interessato e, a causa delle loro interdipendenze, provocano effetti diretti anche su altre infrastrutture. Per garantire il buon funzionamento di sistemi così complessi sono necessarie azioni preventive. Se l'intervento avviene quando un evento è già in atto, è possibile al massimo limitarne marginalmente i danni, ma non influenzarne il decorso. È dunque necessario anticipare le crisi rafforzando la stabilità delle infrastrutture interconnesse: aumentare la loro resistenza riduce a priori la probabilità di guasti e aumenta il controllo su eventuali interruzioni. A tale scopo dovranno essere predisposti meccanismi e strumenti tampone volti a potenziare i processi d'importanza vitale per l'approvvigionamento del Paese. In questo ambito l'AEP può fornire il proprio contributo agendo in stretta collaborazione con le autorità settoriali competenti, con i gestori di importanti infrastrutture per l'approvvigionamento e con le relative associazioni. Ad oggi, tuttavia, tale contributo è limitato alla promozione di soluzioni settoriali su base volontaria, con risultati non sempre soddisfacenti. Nel suo ruolo di mediatore tra i settori interessati e le autorità competenti, l'AEP può proporre vari approcci. Sin da subito è necessario

migliorare la resistenza delle infrastrutture d'approvvigionamento principali, affinché queste possano funzionare anche in condizioni estreme e prossime a una crisi.

In tale contesto, il 27 giugno 2012 il Consiglio federale ha approvato anche la strategia nazionale per la protezione delle infrastrutture critiche (strategia PIC; FF 2012 6875), elaborata dall'Ufficio federale della protezione della popolazione (UFPP). Questa strategia permette di salvaguardare l'elevato grado di sicurezza della Svizzera e di rafforzarlo in settori importanti. A tale scopo la strategia definisce varie misure. Tra queste rientrano l'inventario delle infrastrutture critiche della Svizzera, la creazione di piattaforme per incentivare la collaborazione nonché il sostegno sussidiario dei gestori delle infrastrutture critiche nella lotta contro gli eventi di grande entità. Inoltre, essa intende rafforzare l'autoprotezione delle strutture critiche tramite l'elaborazione e l'attuazione di piani di protezione ad ampio spettro. I piani di protezione vengono elaborati in collaborazione con tutti gli attori rilevanti (in particolare autorità direttive della Confederazione, Cantoni e gestori) e coordinate con altre operazioni simili. I provvedimenti dell'AEP volti a potenziare la stabilità dei sistemi concretizzano dunque alcuni compiti importanti previsti dalla strategia PIC. Il rafforzamento della resistenza dei sistemi di approvvigionamento d'importanza vitale e delle infrastrutture critiche è cruciale sia per la protezione della popolazione sia per l'approvvigionamento economico del Paese. La Strategia nazionale per la protezione della Svizzera contro i rischi informatici, anch'essa approvata dal Consiglio federale il 27 giugno 2012, prevede misure volte a rafforzare e migliorare la resistenza ai rischi e ad altri eventi. A tale proposito, l'AEP può effettuare analisi dei rischi e della vulnerabilità a seconda delle necessità dei vari settori e con il coinvolgimento delle autorità competenti. I risultati di tali analisi dovranno essere integrati in piani di gestione della continuità e delle crisi.

### **1.3.5 Trasferire il fulcro della strategia di approvvigionamento dalle merci ai servizi**

Nella legge vigente, la costituzione di scorte ha un'importanza sproporzionata se confrontata con altre misure, soprattutto per quanto concerne i servizi. L'odierna dinamica dell'economia mondiale è diametralmente opposta a questa visione piuttosto statica e non può non avere ripercussioni sulle attività dell'approvvigionamento economico del Paese. Altri strumenti dell'AEP, in particolare per quanto concerne i servizi richiesti dalle catene di approvvigionamento (logistica dei trasporti, telecomunicazioni o tecnologia dell'informazione), non occupano nella legge un posto adeguato all'importanza assunta in seguito ai recenti sviluppi intervenuti nella tecnologia e nei mercati. In virtù dell'attuale dinamica dell'economia mondiale, il settore dei servizi si trova a dover soddisfare esigenze sempre più complesse e al tempo stesso vede aumentare la propria esposizione alle perturbazioni. In caso di perturbazioni o difficoltà nei trasporti o nei servizi TI o di telecomunicazione, è necessario agire in modo sempre più rapido per evitare il collasso di questi sistemi e le relative ripercussioni negative sull'approvvigionamento nel suo complesso. In questo contesto, l'approccio intersettoriale dell'AEP assume particolare importanza. Di conseguenza è necessario agire per stabilizzare l'intero sistema dell'approvvigionamento anche oltre i confini tra i vari settori economici e coordinare la prevenzione delle crisi. Nel nostro Paese, tutti i processi di approvvigionamento dipendono da risorse indispensabili come materie prime, beni, energia, logistica e TIC. Così, ad esempio, l'approvvigionamento alimentare della Svizzera non dipende

solo dalla disponibilità di prodotti agricoli in quantità sufficiente. La produzione e la distribuzione delle derrate alimentari sono garantite anche dal buon funzionamento dell'approvvigionamento energetico nonché dei servizi logistici e TIC. L'AEP deve dunque intensificare il proprio intervento su queste interfacce settoriali nonché sull'interdipendenza tra i processi di approvvigionamento centrali e le loro risorse.

È dunque imperativo definire una serie di provvedimenti equilibrati che permettano di reagire in modo adeguato e flessibile alle moderne sfide del contesto economico e politico. La società odierna ha necessità molto ampie e variate, che vengono soddisfatte dai prodotti agricoli e industriali, ma soprattutto dai servizi.

### **1.3.6 Rafforzare la cooperazione internazionale**

Nell'era della globalizzazione, le crisi dell'approvvigionamento assumono di norma dimensioni sovranazionali. I provvedimenti nazionali si rivelano sempre meno adeguati a farvi fronte, mentre è necessario potenziare la cooperazione e l'armonizzazione a livello internazionale. Le disposizioni bilaterali e multilaterali volte a eliminare gli ostacoli all'accesso al mercato hanno un impatto diretto sulla salvaguardia dell'approvvigionamento economico del Paese. Inoltre, data la dimensione perlopiù internazionale delle situazioni di penuria, è necessario disporre di informazioni in merito alla natura e all'estensione della perturbazione nonché ai provvedimenti adottati da altri Stati. Una maggiore cooperazione internazionale nel campo dell'approvvigionamento è dunque essenziale.

### **1.4 Altre necessità di revisione**

L'evoluzione del diritto in generale e gli sviluppi economici e sociali in particolare richiedono sotto vari punti di vista una revisione della legge in vigore. La revisione della parte generale del Codice penale svizzero (RU 2006 3459) e l'unificazione della giurisdizione penale mediante il Codice di diritto processuale penale svizzero (RU 2010 1881) richiedono un'armonizzazione.

Anche i cambiamenti strutturali, economici e sociali intervenuti dalla fine della Guerra fredda rendono necessario un adeguamento della legge a tali sviluppi. Ciò è vero in particolare per l'organizzazione dell'approvvigionamento economico del Paese. La natura e l'estensione del contributo dato dall'economia all'approvvigionamento del Paese devono tenere in considerazione tali sviluppi. La forte pressione alla quale sono sottoposti i dirigenti d'azienda e una sempre minore attenzione all'interno delle imprese per le necessità dell'AEP costituiscono un ostacolo crescente al sistema di milizia, ragione per cui l'esecuzione dovrebbe essere affidata sempre di più alle organizzazioni dell'economia (cfr. n. 2.8.1 e 2.8.2). I funzionari di milizia dovranno continuare ad apportare il loro prezioso contributo all'AEP, soprattutto nel quadro dei preparativi.

## **1.5 Elementi costitutivi dell'approvvigionamento economico del Paese**

### **1.5.1 Primato dell'economia**

Già oggi, l'AEP segue il principio per cui, anche in caso di crisi, spetta all'economia e non allo Stato garantire l'approvvigionamento. Questo primato accordato all'economia è conferma dell'ordinamento economico liberale vigente in Svizzera. Le ragioni alla base di tale principio sono tuttavia soprattutto di ordine economico e pratico. Se lo Stato intendesse assumere questa funzione, dovrebbe creare onerose strutture parallele che, utilizzate molto di rado, non sarebbero pronte al momento della crisi. Farvi ricorso comporterebbe un onere amministrativo sproporzionato. Inoltre, considerando l'accelerazione dei processi economici, sarebbe pressoché impossibile garantire il successo e il funzionamento di un tale sistema al momento opportuno.

### **1.5.2 Sussidiarietà dell'intervento dello Stato**

Il primato dell'economia e il principio di sussidiarietà sono principi complementari che si condizionano vicendevolmente. Il *principio di sussidiarietà* consente l'intervento statale solo in situazioni di grave penuria, nelle quali l'economia non è più in grado di contrastare o superare con le proprie forze una perturbazione dell'approvvigionamento. Tuttavia, fintantoché l'economia privata riesce a garantire l'approvvigionamento di beni e servizi d'importanza vitale, l'intervento dello Stato non è richiesto. Nel momento in cui tale intervento dovesse rivelarsi indispensabile, lo Stato non si sostituirà comunque agli attori dell'economia ma cercherà, con provvedimenti più contenuti possibile, di mettere l'economia in grado di svolgere nuovamente con i propri mezzi la funzione di approvvigionamento. È dunque evidente che, secondo il principio di sussidiarietà, l'intervento dello Stato deve essere circoscritto allo stretto necessario. Nell'ottica temporale, la durata degli interventi deve essere limitata alla situazione di penuria imminente o già sopraggiunta.

### **1.5.3 Interdizione di condurre una politica strutturale**

L'AEP è concepito per superare le crisi di approvvigionamento e non per perseguire obiettivi di politica strutturale, compito invece affidato a settori tradizionali come la politica energetica, agricola e dei trasporti. Le crisi sono sempre fenomeni eccezionali e di carattere temporaneo. La politica di approvvigionamento in caso di crisi deve dunque astenersi dal modificare o potenziare le strutture esistenti, evitando così danni a lungo termine per la competitività e lo sviluppo della piazza economica Svizzera. I provvedimenti dell'AEP devono fondarsi sulle strutture esistenti senza modificarle anche quando strutture diverse da quelle esistenti sarebbero auspicabili nell'ottica della politica di approvvigionamento. Esercitare una politica strutturale avvalendosi degli strumenti dell'approvvigionamento economico del Paese non è quindi consentito.

#### **1.5.4 Collaborazione tra l'economia e lo Stato**

La collaborazione tra l'economia e lo Stato nel campo dell'approvvigionamento del Paese si è finora rivelata efficace. Questa collaborazione è frutto del principio di sussidiarietà. Se l'economia non è più in condizione di garantire l'approvvigionamento in caso di crisi, lo Stato la sostiene con determinati strumenti. Per preparare tali strumenti, tuttavia, lo Stato si avvale delle competenze dei settori interessati e per attuare i provvedimenti impiega le strutture già utilizzate in tempi normali. Oltre a esercitare la loro attività imprenditoriale privata, gli specialisti dell'economia si assumono dunque responsabilità anche a livello statale. Conoscenze specifiche, competenze specialistiche e rapporti economici vengono quindi utilizzati nell'interesse del Paese.

#### **1.5.5 Collaborazione con i Cantoni**

La garanzia dell'approvvigionamento del Paese con beni e servizi d'importanza vitale in situazioni di grave penuria è un compito di competenza esclusiva della Confederazione. Ciò non esclude tuttavia che la Confederazione possa coinvolgere i Cantoni nell'esecuzione. Un tale coinvolgimento s'impone in tutte le situazioni che riguardano un grande numero di consumatori, come in caso di un disciplinamento delle derrate alimentari o dei prodotti petroliferi. I Cantoni non definiscono tuttavia i provvedimenti da adottare, ma assumono solamente competenze a livello organizzativo.

#### **1.5.6 Cooperazione con l'estero**

In tempi recenti, il maggiore scambio di beni a livello globale ha determinato un netto aumento della dipendenza economica della Svizzera dall'estero. È dunque nell'interesse del Paese cooperare a livello bilaterale con i singoli Stati nonché in seno alle organizzazioni internazionali come l'Agenzia internazionale dell'energia, per scambiare esperienze e informazioni su questioni inerenti alla sicurezza dell'approvvigionamento. Le organizzazioni internazionali di crisi rappresentano in tal senso una buona piattaforma (cfr. n. 2.8.3).

#### **1.5.7 Rafforzamento della resistenza**

Il rafforzamento della resistenza delle strutture di approvvigionamento d'importanza vitale è una conseguenza dell'evoluzione della concorrenza globale, alla quale oggi la Svizzera è molto più esposta di un tempo e che la costringe, per motivi di costi, a ridurre nettamente la propria autonomia in materia di approvvigionamento. Vista l'accelerazione dei processi economici, il fattore tempo gioca un ruolo chiave. La Confederazione rafforza le strutture di approvvigionamento mediante:

- l'allestimento di strumenti flessibili,
- la definizione di misure preventive e
- una dinamizzazione dei processi legislativi e amministrativi.

Mentre le misure preparatorie come la costituzione di scorte e i provvedimenti per garantire i trasporti, le informazioni e la comunicazione (cfr. n. 2.2) vanno prese già in tempi normali per assicurare uno stato di preparazione di base, una situazione di penuria imminente deve essere contrastata con misure preventive come la liberazione di singole scorte obbligatorie (cfr. n. 2.3) prima che questa manifesti appieno i propri effetti. Essi hanno inoltre la funzione di evitare danni all'economia o perlomeno di attenuarne le ripercussioni. Per meglio tenere il passo con il ritmo sostenuto dell'economia, la Confederazione deve accelerare anche i suoi processi legislativi e amministrativi (cfr. n. 2.6 e 2.8.1-2.8.2).

### **1.5.8 Efficacia, economicità e grado di priorità**

Al giorno d'oggi, i provvedimenti dell'approvvigionamento economico devono poter manifestare appieno i propri effetti in tempi molto brevi. I sistemi complessi e poco conosciuti, che richiedono un onere amministrativo sproporzionato, rischiano di non riuscire a rispondere in modo adeguato a una situazione di grave penuria. L'esperienza dimostra che, in caso di crisi, provvedimenti semplici e comprensibili sono gli unici a garantire un rapido successo con uno sforzo contenuto. Le misure di disciplinamento devono quindi essere semplici ed efficaci nonché orientate all'economicità e alla massima efficienza.

L'approvvigionamento è garantito in modo commisurato alle esigenze della società in materia di livello di vita nonché alle possibilità economiche dello Stato. L'estensione e il livello delle prestazioni che lo Stato e l'economia sono pronti e inclini a fornire determinano la misura in cui l'approvvigionamento di beni e servizi d'importanza vitale viene garantito. È quindi una necessità politica garantire l'approvvigionamento definendo una serie di priorità.

### **1.5.9 Agire nei tempi adeguati**

Il ritmo sostenuto dei processi economici richiede un potenziale di reazione adeguato nel caso di una situazione di grave penuria imminente o già sopraggiunta. Per garantire l'approvvigionamento, sono indispensabili un alto livello di preparazione e strumenti operativi disponibili in tempi brevi in grado di manifestare rapidamente la loro piena efficacia. Definire e realizzare i provvedimenti nei tempi adeguati ne garantisce il successo e permette altresì di ridurre o evitare ingenti danni all'economia. Il momento giusto per intervenire non può tuttavia essere determinato in anticipo. Per reagire nei tempi adeguati, le autorità federali devono non solo essere ben preparate, ma anche mettere in vigore ed eseguire rapidamente i provvedimenti necessari sulla base di procedure legislative e amministrative semplificate.

## 2

## Commento ai singoli articoli

### 2.1

### Capitolo 1: Disposizioni generali (art. 1-4)

Le disposizioni introduttive degli *articoli 1-4* sono di natura programmatica. L'*articolo 1* definisce oggetto e scopo della legge, vale a dire garantire l'approvvigionamento economico del Paese in situazioni di grave penuria alle quali l'economia non è in grado di far fronte. L'*articolo 2* contiene le definizioni di approvvigionamento economico del Paese, settori e immissione in commercio. L'*articolo 3 capoverso 1* afferma che l'approvvigionamento economico del Paese è compito dell'economia. Ciò richiama al principio di sussidiarietà, centrale per la legislazione svizzera sull'approvvigionamento del Paese. I provvedimenti possono essere adottati solo quando l'economia non è più in grado di garantire con le proprie forze l'approvvigionamento di beni e servizi d'importanza vitale. Ciò significa anche che in una situazione di grave penuria lo Stato non si sostituisce alle imprese, bensì adotta provvedimenti volti a metterle in condizione di assumere nuovamente la propria funzione di approvvigionamento nell'interesse del Paese, dei suoi abitanti e del suo sistema economico. L'economia e l'ente pubblico collaborano per garantire l'approvvigionamento economico del Paese (*articolo 3 capoverso 3*).

L'*articolo 4* fornisce una descrizione generale dei beni e dei servizi d'importanza vitale. Sono considerati d'importanza vitale i beni e i servizi che, direttamente o nell'ambito dei processi economici (produzione, importazione, consumo), sono necessari per ovviare a situazioni di grave penuria. Le categorie di beni e servizi considerati d'importanza vitale sono riportate a titolo esemplificativo ai *capoversi 2 e 3*. Gli esempi mostrano come non si tratti solo di prodotti precisi, ma anche delle risorse e dei mezzi d'esercizio nonché dei sistemi di produzione, di distribuzione e di servizi connessi. È inutile ad esempio procurare o conservare un bene d'importanza vitale se non è possibile, in caso di necessità, impiegarlo secondo le disposizioni a causa della mancanza di mezzi di trasporto, di comunicazione o di risorse energetiche. Per tale ragione l'avamprogetto, al contrario del diritto vigente, accorda ai servizi un'importanza perlomeno equivalente a quella dei beni. Anche se spesso i servizi hanno un legame diretto o indiretto con i beni, soprattutto per quanto concerne quelli destinati al consumo interno, provvedimenti nell'ambito dei servizi possono essere adottati anche quando una grave crisi dell'approvvigionamento colpisce un settore specifico come quello dei trasporti o delle telecomunicazioni.

### 2.2

### Capitolo 2: Misure preparatorie (art. 5-27)

Senza un livello minimo di preparativi è molto difficile, se non impossibile, gestire una crisi e soprattutto farlo nei tempi adeguati. Un livello minimo di preparativi è indispensabile, ma solleva la questione di quali sforzi siano necessari e sostenibili. Dal momento che ogni crisi è unica sotto il profilo economico e politico, non è opportuno prepararsi a ogni eventualità, anche perché molte situazioni sono del tutto imprevedibili. Le misure preparatorie devono essere ridotte al minimo e concepite in modo tale da poter essere adottate in maniera mirata e flessibile indipendentemente dalla natura della crisi. Le misure preparatorie sono di tipo sia materiale sia formale, ma soprattutto di natura organizzativa, poiché devono tenere conto dei mezzi economici e politici a disposizione di Stato ed economia.

Secondo l'*articolo 5 capoverso 1*, il Consiglio federale incarica i settori di prendere le misure preparatorie necessarie sia per permettere un intervento tempestivo in caso di situazioni di penuria imminente o già sopraggiunta, sia per garantire il buon funzionamento delle infrastrutture critiche e delle imprese chiave per l'approvvigionamento del Paese con beni e servizi d'importanza vitale.

In considerazione delle scorte limitate delle imprese, del principio delle consegne *just in time* e della forte dipendenza da servizi e alimentazione energetica a carattere permanente, l'aumento della resistenza delle imprese d'importanza vitale è uno degli aspetti cardine della revisione (cfr. n. 1.3.4). Per questo il Consiglio federale deve avere la competenza di obbligare le imprese che hanno un'importanza particolare per l'approvvigionamento del Paese a prendere provvedimenti per garantire il loro funzionamento e ad allestire misure tecniche e amministrative (*art. 5 cpv. 2*). Si intende così evitare che vasti settori dell'economia siano paralizzati per lunghi periodi a causa di un guasto alle infrastrutture critiche (informatica, comunicazione o approvvigionamento elettrico), scatenando il crollo dell'approvvigionamento e della vita economica, con ripercussioni imprevedibili per il Paese. Le imprese sono di particolare importanza per l'approvvigionamento del Paese soprattutto se non vi sono sufficienti possibilità di sostituzione in caso di blocco delle loro prestazioni d'importanza vitale. Il principio di sussidiarietà impone tuttavia la massima cautela in merito a tali obblighi. In ragione degli enormi danni che una crisi potrebbe causare, il Consiglio federale deve comunque avere la possibilità d'intervenire nei casi più complessi. È il caso ad esempio di prescrizioni volte a garantire l'approvvigionamento elettrico a breve termine. Non sono previsti invece provvedimenti strutturali come l'obbligo per le centrali energetiche di prevedere riserve per la produzione di energia elettrica.

Le misure dell'AEP, in particolare le prescrizioni vincolanti, sono attuate in modo sussidiario a vario titolo nel quadro dei preparativi. Innanzitutto trovano applicazione i provvedimenti volontari presi dall'economia per rafforzare la gestione della continuità e delle crisi. L'AEP può sostenere tali sforzi con appelli e raccomandazioni, rendendo al tempo stesso la popolazione consapevole dell'eventualità di una crisi dell'approvvigionamento. È il caso ad esempio di raccomandazioni concernenti il mantenimento di capacità di riserva adeguate (*minimal operating requirements MOR*), della stipula di accordi di fornitura, della certezza di disporre di una forza lavoro specializzata o ancora di raccomandazioni di natura generale riguardanti il *business continuity management*. I provvedimenti per il rafforzamento della resistenza devono da una parte essere elaborati coinvolgendo per quanto possibile gli attori interessati ed essere coordinati con le istituzioni rilevanti della Confederazione e dall'altra fondarsi su strumenti già a disposizione della Confederazione o dell'economia.

Le regolamentazioni in materia di competenze in vigore per altri ambiti giuridici restano invariate. Le attività e i compiti già esercitati da altre autorità federali di regolamentazione e sorveglianza hanno sempre la priorità su eventuali misure preparatorie dell'AEP. In particolare va tenuto conto della sfera di competenza del Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni (DATEC) nel campo dell'approvvigionamento elettrico o delle tecnologie



scorte obbligatorie (*art. 7 cpv. 1*). Per determinati beni subordinati a tale regime si parla dunque di *costituzione di scorte obbligatorie*.

La costituzione di scorte obbligatorie si fonda da sempre su un contratto di diritto pubblico, un accordo tra un'autorità statale e un privato secondo le norme del diritto pubblico. Tali contratti si basano in linea generale sul diritto privato, a meno che il diritto pubblico non preveda altre norme. Dal momento che l'autorità assume, in virtù della propria funzione sovrana, una posizione di forza rispetto al privato, di recente sono stati avanzati dubbi di carattere dogmatico in merito all'adeguatezza del contratto quale strumento per disciplinare la costituzione di scorte obbligatorie. I sostenitori di tali dubbi ritengono che la decisione rappresenti lo strumento più adatto alla funzione sovrana esercitata dalla Confederazione. A favore del mantenimento del contratto per scorte obbligatorie depone il fatto che si tratti di uno strumento collaudato da decenni, ormai fortemente radicato nell'economia. In ognuno di questi contratti vi è un margine di manovra quanto alle disposizioni riguardanti i contenuti essenziali del contratto (*essentialia*). È dunque possibile negoziare entro certi limiti la quantità, la qualità e il luogo di deposito delle scorte. La conclusione di un contratto per scorte obbligatorie è di competenza dell'UFAE. Se un contratto non è concluso in tempo utile con l'impresa interessata, l'UFAE decide in merito alla sua conclusione (*art. 7 cpv. 3*).

Dal momento che in passato la costituzione di scorte riguardava soprattutto beni d'importazione, tale regime veniva applicato mediante le autorizzazioni d'importazione. Per importare beni soggetti all'obbligo di costituire scorte, è dunque necessario concludere con la Confederazione un contratto per scorte obbligatorie e conservare in modo permanente una determinata parte dei beni importati. L'autorizzazione generale d'importazione serve a registrare a livello amministrativo le imprese assoggettate all'obbligo di costituire scorte e ad assicurare le entrate dei fondi di garanzia. In termini di applicazione, questo sistema si rivela molto efficace soprattutto per quanto concerne i fondi privati di garanzia (cfr. n. 2.2.3). Visto il netto incremento della produzione interna (in particolare di cereali, zucchero e oli alimentari), questo sistema è sottoposto a una pressione crescente a livello internazionale, in quanto solo le importazioni sono gravate dai contributi ai fondi di garanzia. Inoltre, questa correlazione tra contributi ai fondi di garanzia e importazioni potrebbe generare conflitti con i vincoli in materia di diritto commerciale se l'imposizione doganale, costituita dai contributi menzionati e dal dazio all'importazione, dovesse superare il livello massimo convenuto con l'OMC o con i partner di libero scambio, quindi anche con l'UE. Per tale ragione, nel 2001 per alcuni prodotti è stato introdotto il sistema della *prima messa in commercio*. Esso consente di gravare in modo uniforme i prodotti importati e quelli indigeni, eliminando la correlazione tra contributi ai fondi di garanzia e importazioni. Mentre vari settori, come quelli degli importatori di antibiotici e di concimi, sono passati da anni con soddisfazione al sistema della prima messa in commercio, altri continuano ad opporvisi, considerando l'autorizzazione generale d'importazione uno strumento esecutivo efficace per la riscossione dei contributi ai fondi di garanzia e ritenendo che il passaggio a un altro sistema implicherebbe un aumento degli oneri amministrativi. In un primo tempo i due sistemi potrebbero essere mantenuti in parallelo. Ciò spiega la ragione dell'inserimento del sistema delle autorizzazioni d'importazione quale variante dell'articolo 7 nell'avamprogetto di legge posto in consultazione.

Sono subordinati al regime delle scorte obbligatorie gli importatori, i produttori, i trasformatori o chi immette in commercio i beni per la prima volta (*art. 8 cpv. 1*). Chi importa, produce, trasforma o immette in commercio per la prima volta beni d'importanza vitale è dunque tenuto a concludere un contratto. Il Consiglio federale stabilisce la cerchia delle imprese assoggettate a tale obbligo emanando ordinanze per i singoli beni che sottostanno alla costituzione di scorte. Ad oggi, l'obbligo di costituire scorte obbligatorie è funzione della quantità di beni messi sul mercato in un determinato periodo di tempo. Dal momento che la costituzione di scorte obbligatorie non è sempre possibile né opportuna, per esempio nel caso di piccoli importatori o produttori, l'UFAE deve avere la facoltà di definire eccezioni all'obbligo di concludere un contratto (*art. 8 cpv. 3*).

Il Dipartimento federale dell'economia, della formazione e della ricerca (DEFR) stabilisce, secondo la propria valutazione delle scorte per un periodo determinato, il fabbisogno da coprire nonché la quantità e la qualità di ogni bene d'importanza vitale subordinato al regime delle scorte obbligatorie (*art. 9*). Finora ciò è avvenuto mediante istruzioni dipartimentali all'attenzione delle organizzazioni delle scorte obbligatorie. Una tale istruzione individuale, impartita dal Dipartimento a un'organizzazione con cui non ha un rapporto giuridico diretto, può essere tuttavia discutibile dal punto di vista giuridico. Si tratta dunque di stabilire se l'ordinanza dipartimentale, di obbligatorietà generale, non sia la forma più adatta allo scopo. L'*articolo 10* elenca espressamente, come nella legge in vigore, gli *essentialia* dei contratti per scorte obbligatorie.

Secondo l'*articolo 11 capoverso 2*, chi è assoggettato all'obbligo di costituire scorte può delegare tale compito a terzi qualificati, a condizione che il contratto per scorte obbligatorie lo preveda. Per terzi qualificati s'intendono soprattutto depositari professionisti, comunità di conservazione delle scorte o altri proprietari di scorte obbligatorie. Dopo la Guerra fredda, molti depositi di scorte sono stati dismessi in seguito alla netta riduzione dei depositi di scorte obbligatorie previsti. Se, in caso di minaccia di crisi, fosse necessario aumentare nuovamente lo spazio a disposizione, l'ottenimento di depositi e cisterne in via amichevole potrebbe rivelarsi difficile. In tal caso, l'*articolo 11 capoverso 3* autorizza il DEFR a conferire il diritto d'espropriazione a chi è assoggettato all'obbligo di costituire scorte. La procedura si svolgerebbe conformemente alla legge federale del 20 giugno 1930 sull'espropriazione (RS 711).

Le scorte obbligatorie devono appartenere esclusivamente al depositario delle scorte obbligatorie (*art. 12 cpv. 1*) per due ragioni: in caso di disciplinamento, l'autorità competente deve poter disporre della merce in ogni momento senza doversi confrontare con terzi come ad esempio un creditore pignoratizio. Inoltre, la questione della proprietà ha un ruolo cruciale per quanto concerne il diritto di separarsi dalla massa e il diritto di pegno (*art. 23-24*). I diritti reali e obbligatori di terzi potrebbero compromettere la posizione della Confederazione in quanto garante di mutui per scorte obbligatorie in caso di insolvenza del proprietario. La proprietà esclusiva di tali merci è particolarmente importante in virtù del fatto che le scorte sono beni mobili che, di norma, non possono essere separate e conservate sotto chiave e su cui non può dunque gravare un diritto di pegno. Il *capoverso 2* prevede una deroga per i casi in cui alcuni proprietari s'impegnino solidalmente nei confronti della Confederazione e, all'occorrenza, nei confronti del mutuante affinché la Confederazione possa accedere in ogni momento alle scorte obbligatorie.

Particolare rilevanza assume dunque la questione della modifica e della soppressione delle scorte obbligatorie. Prima di sopprimere la propria scorta obbligatoria o eliminarne una parte, il depositario deve rimborsare per intero o proporzionalmente il mutuo garantito dalla Confederazione (*art. 13 cpv. 2*). Inoltre, prima di poter eliminare le scorte i proprietari devono adempiere i propri obblighi nei confronti del fondo di garanzia per gli ammortamenti e le altre indennità fornite. È fatta salva la liberazione delle scorte obbligatorie secondo l'*articolo 29 capoverso 1 lettera f*, che consente al proprietario, in caso di disciplinamento, di immettere sul mercato le merci liberate se la situazione lo richiede con urgenza. Alcuni depositari non dispongono tuttavia della sufficiente liquidità per saldare immediatamente i propri debiti in caso di modifica o soppressione delle scorte. Si è constatato che la maggior parte delle imprese assoggettate all'obbligo di costituire scorte obbligatorie non ha previsto nei propri bilanci accantonamenti a questo scopo. Il *capoverso 3* prevede che, in questi casi, il proprietario debba fornire alla Confederazione adeguate garanzie, affinché la merce possa essere ceduta gradualmente e i debiti possano essere saldati in più fasi grazie al ricavato di ciascuna vendita. Ciò permette di evitare un blocco delle merci.

Non in tutti i casi, tuttavia, il Consiglio federale deve prescrivere l'obbligo generale di costituire scorte. Per determinati beni che concernono solo un numero ristretto di importatori, produttori, trasformatori o distributori, la Confederazione può accordare, come è accaduto finora, una *costituzione di scorte volontaria (art. 14)*. Tale variante di costituzione delle scorte va sempre privilegiata, se l'obiettivo di garantire l'approvvigionamento può essere raggiunto con l'accordo di tutte le parti. Dal momento che tali scorte devono essere costituite volontariamente per imprese specifiche, esse non potranno essere messe a disposizione di altre imprese in caso di disciplinamento.

Se un'impresa che fornisce beni d'importanza vitale alla clientela non riesce o riesce solo in parte a far fronte all'obbligo di costituire scorte, la Confederazione può, in via eccezionale, costituire tali scorte in sua vece. In tale frangente s'impone tuttavia la massima cautela. L'approvvigionamento economico del Paese è innanzitutto compito dell'economia (*art. 3 cpv. 1*) e ciò implica in linea di principio anche l'adeguata pianificazione delle risorse nonché la costituzione di scorte.

### **2.2.3 Sezione 3: Fondo di garanzia (art. 16-18)**

Nonostante la concessione di consistenti sgravi fiscali da parte della Confederazione, gli oneri e i rischi finanziari legati alla costituzione di scorte obbligatorie sono ingenti a causa dei costi del capitale e della conservazione. Per tale ragione, fin dall'inizio, i settori interessati dalla costituzione di scorte obbligatorie hanno costituito organismi privati, con la funzione di assumere tali costi e di compensare i rischi legati a un ribasso dei prezzi. Questo modello fondato esclusivamente sull'intervento privato (l'iniziativa proviene sempre dall'economia) ha finora dato prova di estrema efficacia e non vi è dunque alcuna ragione di modificarlo. Per evitare distorsioni della concorrenza, tutti i depositari delle scorte devono essere coinvolti in questo sistema. Ciò è possibile solo perché il Consiglio federale può vincolare i proprietari di scorte a partecipare al fondo di garanzia del loro ramo economico a copertura dei costi di deposito o delle perdite di prezzo (*art. 16 cpv. 3*). Si tratta quindi di un'adesione obbligatoria, disposta dallo Stato, sulla quale né il depositario né la

corporazione incaricata possono pronunciarsi (DTAF B-7972/2008). Tale corporazione è tenuta ad accettare come membro un depositario con il quale la Confederazione ha concluso un contratto per scorte obbligatorie e dal quale essa esige l'affiliazione all'organizzazione incaricata del fondo di garanzia. Chi immette in commercio i beni per la prima volta è tenuto a versare nel fondo comune i contributi relativi alla prima immissione in commercio ovvero all'importazione della merce. Tali contributi si ripercuotono sui prezzi di vendita pagati dai consumatori. Con circa 15 franchi pro capite all'anno (2011) per tutti i prodotti assoggettati alla costituzione di scorte obbligatorie, i costi per il consumatore risultano tuttavia contenuti. Tale importo può essere considerato come una sorta di premio assicurativo in caso di crisi.

I fondi di garanzia sono patrimoni separati privati a destinazione vincolata e devono essere gestiti separatamente dal patrimonio della corporazione incaricata (*art. 16 cpv. 1*). I regolamenti di un'organizzazione incaricata dell'amministrazione dei fondi di garanzia possono divergere dalle disposizioni del diritto privato. Se riguardano la costituzione, l'adeguamento o la soppressione di fondi di garanzia, devono essere approvati dall'UFAE (*art. 16 cpv. 2*). Inoltre, l'ottenimento e l'utilizzazione delle risorse necessarie sottostanno alla stretta vigilanza della Confederazione (*art. 17 cpv. 1*). In qualità di organizzazioni di auto-aiuto dell'economia, i fondi di garanzia non possono in linea di principio realizzare profitti. La Confederazione vigila sul fatto che le risorse prelevate siano proporzionate ai bisogni finanziari legati alla costituzione di scorte. Se la Confederazione constata che tali risorse sono superiori all'importo necessario o che vengono distribuite tra i membri, ordinerà gli adeguamenti del caso (*art. 17 cpv. 2*).

Continuando, per alcune merci soggette all'obbligo di costituire scorte, a riscuotere un contributo sulla loro importazione (cfr. n. 2.2.2 sull'art. 7), in caso di abolizione dei dazi doganali per ragioni politico-commerciali le entrate del fondo di garanzia verrebbero meno o le risorse del fondo diminuirebbero. Tale condizione si verificerebbe perché i contributi sarebbero considerati, nonostante il loro carattere di diritto privato, come dazi dai nostri partner stranieri e potrebbero quindi andare incontro a misure di riduzione dei dazi. In virtù dell'*articolo 18*, il Consiglio federale può fissare l'importo massimo dei contributi, mentre il *capoverso 2* garantisce che tale abolizione non possa gravare esclusivamente sul fondo di garanzia. In tali casi, i dazi e i contributi al fondo di garanzia vanno diminuiti in proporzione.

#### **2.2.4 Sezione 4: Finanziamento della costituzione di scorte, tasse e garanzie (art. 19-25)**

La Confederazione ha sempre svolto la funzione di *garante per i mutui* volti a finanziare le scorte obbligatorie. Così facendo fornisce un contributo fondamentale al finanziamento delle merci (*art. 19*). Il proprietario delle scorte obbligatorie, una volta fornito alla banca un vaglia cambiario, ottiene un mutuo a un tasso vantaggioso, che la banca concede sulla scorta della garanzia di prim'ordine offerta dalla Confederazione. L'UFAE ha concluso con le banche svizzere mutuanti un accordo di portata generale, rivelatosi molto efficace, in merito alle modalità di gestione dei crediti per le scorte obbligatorie.

Le scorte obbligatorie devono essere assicurate contro tutti i rischi usuali. In caso di insolvenza del proprietario delle scorte obbligatorie, la Confederazione può chiedere

di essere risarcita, ad esempio con prestazioni assicurative, se aveva accordato la propria garanzia. Per quanto concerne i rischi per i quali il mercato assicurativo non offre copertura o la offre in misura limitata, o per i quali i premi sono sproporzionati, la Confederazione può, secondo il diritto vigente, assumersi essa stessa il rischio (cfr. art. 37 cpv. 1 lett. c). I casi di assunzione del rischio sono disciplinati nel contratto per scorte obbligatorie (art. 10 lett. d).

Il proprietario delle scorte obbligatorie deve, in linea di principio, farsi carico dei costi della costituzione di scorte e dei rischi legati al prezzo. Per i singoli settori che hanno costituito fondi di garanzia (cfr. n. 2.2.3), i costi vengono assunti da tali istituzioni. Tuttavia, sembra sempre più probabile che in futuro singoli fondi di garanzia avranno difficoltà a reperire i mezzi necessari e a indennizzare i propri membri. Questo accade in quanto l'aumento dei prezzi a livello mondiale e i vincoli commerciali nei confronti dell'OMC e dei partner di libero scambio limitano o rendono impossibile l'imposizione di dazi. Inoltre, un trasferimento di tali costi sul prezzo del prodotto non è più accettabile per ragioni politiche. Già nel quadro della revisione parziale del 2000, l'articolo 11a LAP ha creato la possibilità che la Confederazione assuma, in parte o integralmente, i costi non coperti per le derrate alimentari di base. Un'assunzione dei costi da parte della Confederazione rappresenta comunque sempre un'opzione sussidiaria. Il finanziamento della costituzione di scorte è innanzitutto compito dei fondi di garanzia e dei singoli settori (art. 20 cpv. 1). Solo se gli assoggettati all'obbligo di costituire scorte non sono più in grado di fornire i mezzi necessari a copertura dei costi di deposito e delle perdite di prezzo, la Confederazione può intervenire per sostenerli (art. 20 cpv. 2). Fino ad oggi è stato possibile evitare tali interventi. Benché i prodotti agricoli siano in primo piano, non è escluso che vengano presi in considerazione altri beni come i medicinali (antibiotici) o i dispositivi medici. Al contrario dei beni di consumo, il cui impiego si riduce in caso di disciplinamento, la domanda di agenti terapeutici aumenta fortemente durante una crisi, ad esempio al verificarsi di una pandemia. Sarà dunque necessario conservare grandi quantitativi di scorte obbligatorie, che tuttavia in tempi normali non potranno praticamente essere sostituite ovvero immesse sul mercato. Alla loro scadenza dovranno quindi essere eliminate. Il settore dei medicinali e dei dispositivi medici è sempre meno disposto a sopportare tale rischio. L'articolo 20 amplia nel capoverso 2 l'attuale disciplinamento eliminando le restrizioni determinate dalla natura del prodotto.

Per evitare che lo scopo delle scorte obbligatorie, che rappresentano un valore notevole, sia messo a rischio dagli oneri finanziari, la Confederazione e i Cantoni hanno da sempre tenuto conto di questi particolari rischi, applicando aliquote d'imposta ridotte. I dettagli sono disciplinati nell'articolo 7a dell'ordinanza del 6 luglio 1983 sui principi generali della costituzione di scorte (RS 531.211): tale regolamentazione si è dimostrata efficace e sarà portata avanti sulla base dell'articolo 21 capoverso 1. Allo stesso modo, ai sensi del capoverso 2, i proprietari di scorte obbligatorie non sono tenuti a corrispondere alcuna tassa di bollo.

L'impegno finanziario della Confederazione in qualità di garante richiede garanzie adeguate per quanto concerne le scorte obbligatorie. Non è tuttavia possibile ottenere tale scopo con il pegno mobiliare: le scorte obbligatorie non sono infatti quasi mai isolate, ma conservate insieme a scorte libere, che non possono essere sottratte al potere di disporre da parte del loro proprietario. Le scorte obbligatorie devono essere costantemente sostituite insieme alle scorte libere, al fine di disporre sempre di prodotti che possano essere immessi sul mercato. Il legislatore ha dunque previsto da

tempo una regolamentazione speciale. Tale regolamentazione è stata affinata grazie a molti anni di pratica e si è rivelata efficace in quanto sistema chiuso. I dettagli sono oggi disciplinati nell'ordinanza del 6 luglio 1983 sul diritto di separarsi dalla massa e il diritto di pegno della Confederazione per le scorte obbligatorie (RS 531.212).

Il diritto legale a una garanzia diventa effettivo non appena la Confederazione ha formulato una promessa di garanzia nei confronti del mutuante (*art. 22 cpv. 1*). La garanzia non si riferisce solo alla merce descritta nel contratto, ma anche a risarcimenti e, in caso di quantitativi mancanti, anche ad altre merci dello stesso genere che si trovano in possesso del proprietario di scorte obbligatorie. Per quanto concerne il diritto di separarsi dalla massa, tutti i diritti reali e obbligatori sulla merce sono inefficaci, ad eccezione del diritto di ritenzione del depositario secondo l'articolo 485 CO (*art. 22 cpv. 2*).

Il diritto a una garanzia produce per legge il suo effetto reale quando il proprietario delle scorte obbligatorie viene dichiarato in fallimento oppure se il fallimento è differito o ancora se viene concessa una moratoria concordataria o straordinaria, a condizione che la Confederazione o un'impresa terza abbiano assunto i suoi obblighi derivanti dalla promessa di garanzia (*art. 23 cpv. 1*). Se dalla realizzazione dovesse risultare un'eccedenza, la Confederazione o l'impresa terza deve innanzitutto tacitare i crediti del fondo di garanzia nei confronti del debitore. L'eccedenza deve essere versata alla massa in caso di fallimento o di moratoria concordataria o al debitore in caso di concordato con proposta di dividendo o in caso di moratoria straordinaria (*cpv. 2*). Se i crediti della Confederazione o dell'impresa terza non risultano interamente coperti dal ricavo della realizzazione, essa partecipa in quanto creditore al fallimento o al concordato per l'importo scoperto (*cpv. 3*).

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

L'*articolo 25* sostituisce l'attuale articolo 15 LAP. La versione in vigore si è infatti rivelata imprecisa. Le azioni revocatorie vengono intentate in primo luogo dall'amministrazione del fallimento (*art. 285 cpv. 2 n. 2 LEF*). L'amministrazione del fallimento può rinunciare a far valere le proprie pretese se ritiene molto scarse le probabilità di successo. Se i creditori confermano la rinuncia, ognuno di essi può esigere la cessione delle pretese e farle valere per conto proprio (*art. 260 LEF*). Riprendendo l'attuale formulazione, la situazione sarebbe la seguente: le pretese sarebbero in ogni caso di competenza della Confederazione, cioè la massa del fallimento non dovrebbe rinunciare a rivendicarle. Ciò non sembra tuttavia necessario: se l'amministrazione stessa del fallimento fa valere le proprie pretese in materia di revoca, il ricavo confluisce nella massa e la Confederazione può beneficiarne direttamente grazie al proprio diritto di pegno (*art. 24 cpv. 1*). Il tenore della formulazione originaria lasciava inoltre supporre che la decisione della Confederazione di non intentare un'azione escludesse tale possibilità anche per gli altri creditori. Ciò non appare né necessario né opportuno. È dunque corretto che la Confederazione (o eventuali terzi) eserciti solamente, secondo l'*articolo 25*, un diritto di priorità nei confronti degli altri creditori nella cessione delle pretese ai sensi dell'articolo 260 LEF, unicamente per quanto concerne le pretese in materia di revoca derivanti dalla vendita di merci provenienti da una scorta obbligatoria e non per tutte le pretese sulla cessione.

## **2.2.5                    Sezione 5: Sfruttamento delle risorse indigene (art. 26-27)**

Il *legno* è una delle poche risorse che in caso di crisi può essere utilizzata come materiale da costruzione o fonte di energia indigena. Il notevole sforzo richiesto per poter sfruttare questa risorsa necessita di preparativi svolti nei tempi opportuni. Se dovesse delinarsi la necessità di un maggiore sfruttamento di tale risorsa, i provvedimenti di cui all'*articolo 26* dovrebbero essere adottati già nel quadro delle misure preparatorie. Per finanziare tali provvedimenti l'industria del legno può costituire, analogamente ai fondi di garanzia per le scorte obbligatorie, fondi di compensazione alimentati da tasse riscosse presso i proprietari di foreste in occasione di ciascun taglio del legname.

In seguito ai cambiamenti climatici, il tema dell'*approvvigionamento di acqua potabile* ha assunto negli ultimi anni sempre maggiore importanza nell'ambito dell'AEP. Come in passato, è opinione condivisa che tale compito sia innanzitutto di competenza dei Cantoni e dei Comuni. La Confederazione dovrebbe limitarsi a garantire che i provvedimenti siano adottati nell'interesse del Paese, emanando prescrizioni in merito alla coordinazione sulla base dell'*articolo 27*, quali ad esempio direttive tecniche che permettano la collaborazione reciproca tra Comuni e regioni. Inoltre, la Confederazione ha la facoltà di emanare prescrizioni all'attenzione delle aziende dell'acqua potabile in materia di costituzione di riserve minime di acqua o di materiale tecnico. Sulla base del diritto vigente, ha emanato tali prescrizioni nell'ordinanza del 20 novembre 1991 sulla garanzia dell'approvvigionamento con acqua potabile in situazioni di emergenza (OAAE; RS 531.32).

## **2.3                        Capitolo 3: Misure di disciplinamento per situazioni di grave penuria (art. 28-32)**

I provvedimenti adottati in base a questo capitolo costituiscono un intervento diretto sul mercato al fine di evitare o risolvere le crisi dell'approvvigionamento. Tali provvedimenti figurano tra gli interventi più incisivi dell'approvvigionamento economico del Paese e sono giustificati solo in caso di crisi gravi. Anche in tali occasioni, le misure di disciplinamento sottostanno al principio generale della proporzionalità.

### **2.3.1                    Situazioni di grave penuria (art. 28)**

Il primo presupposto di ogni disciplinamento è una situazione di grave penuria imminente o già sopraggiunta alla quale l'economia non riesce più a far fronte con i propri mezzi. Su questo punto l'avamprogetto si ricollega al diritto vigente. Tuttavia, l'elemento determinante non sarà più una causa precisa, bensì un fatto economico. Disporre misure di disciplinamento è in ultima analisi una decisione lasciata alla valutazione politica del Consiglio federale. Come già chiarito, una situazione di grave penuria può essere dichiarata solo se le difficoltà di approvvigionamento riguardano tutto il Paese o la gran parte di esso. Le difficoltà di approvvigionamento limitate a un'area locale o regionale o che interessano singole aziende non rientrano

in linea di principio nella definizione di situazione di grave penuria. Allo stesso modo, un semplice aumento dei prezzi non è sufficiente a identificare una grave penuria. Tuttavia, quanto più scarso è il numero di fornitori di un bene o di un servizio d'importanza vitale sul mercato, tanto più grande sarà l'importanza di una singola prestazione nell'ottica di una situazione di penuria. A tale riguardo, anche la struttura del mercato di un determinato settore svolge un ruolo importante nella valutazione della situazione. Il crollo parziale o totale di un fornitore monopolistico o oligopolistico può dunque provocare una situazione di grave penuria. In particolare, è decisivo determinare se vi siano sufficienti possibilità di sostituzione per la fabbricazione di un bene d'importanza vitale o per l'offerta di un servizio d'importanza vitale. Definire una prestazione d'importanza vitale è una questione politica che dipende in ultima analisi dagli sforzi che lo Stato e l'economia sono disposti e inclini ad affrontare. Prima di un intervento, il Consiglio federale valuta la situazione di concerto con i Cantoni, l'economia, le associazioni e le imprese. In tale contesto, il sistema di milizia, in cui sono integrati rappresentanti dei settori economici, dei datori di lavoro, dei lavoratori e dei consumatori, si rivela un prezioso supporto decisionale a livello istituzionale. Nella preparazione di eventuali misure di disciplinamento, soprattutto per quanto concerne quelle a scopo preventivo nel quadro dell'*articolo 28 lettera b*, vanno coinvolti anche gli attori importanti incaricati dell'approvvigionamento in tempi normali quali servizi della Confederazione, autorità e gestori.

In virtù dell'*articolo 28*, il Consiglio federale può disporre misure di disciplinamento se l'approvvigionamento di beni e servizi d'importanza vitale è fortemente minacciato (*lett. a*) o perturbato (*lett. b*), al punto che l'economia non è più in condizione di gestire la crisi. Deve inoltre sussistere il rischio imminente di considerevoli danni all'economia. Tale situazione si verifica ad esempio se infrastrutture critiche come l'approvvigionamento elettrico, la comunicazione o le strutture TI sono al collasso o se una pandemia rischia di diffondersi in Europa e in Svizzera. Mentre la seconda variante rappresenta un caso classico (crisi già sopraggiunta), la fattispecie del pericolo da cui difendersi è un terreno ancora inesplorato in termini di prevenzione dei rischi. Secondo il principio di sussidiarietà, intervenendo sul mercato in modo mirato e tempestivo, l'economia viene messa in condizione di assumere nuovamente la propria funzione di approvvigionamento. Con le sue misure di disciplinamento lo Stato non si sostituisce dunque all'economia, ma svolge semplicemente una funzione di sostegno. Gli interventi preventivi hanno lo scopo di evitare che una crisi si sviluppi in tutta la sua gravità arrecando enormi danni all'economia, che potrebbero essere risolti in seguito solo a fronte di sforzi sproporzionati.

Il momento ideale per intervenire non può essere determinato in anticipo. La formulazione della *lettera a* precisa che deve sussistere un'elevata probabilità di una crisi potenzialmente molto dannosa per l'intera economia. In tale frangente, l'estensione dell'intervento dovrà essere per natura più contenuta rispetto a un disciplinamento classico attuato nel caso della *lettera b*.

### **2.3.2 Prescrizioni sui beni e sui servizi d'importanza vitale (art. 29-30)**

Il Consiglio federale non può scegliere liberamente le misure di disciplinamento da adottare. Il principio di legalità, l'ingerenza dello Stato nella libertà economica e la certezza del diritto richiedono un elenco esaustivo dei singoli strumenti. Gli stru-

menti menzionati agli *articoli 29 capoverso 1 e 30 capoverso 1* sono di natura e intensità diverse. Più provvedimenti possono essere adottati in parallelo per raggiungere determinati obiettivi nell'ambito del disciplinamento. Tutte le misure di disciplinamento possono essere applicate sia per situazioni di penuria già sopraggiunte sia in caso di minaccia. I beni e i servizi d'importanza vitale menzionati all'*articolo 4* sono oggetto delle singole misure di disciplinamento. La maggior parte delle misure di disciplinamento citate mira a sostenere o incrementare l'offerta del mercato. Gli *articoli 29 capoverso 2 e 30 capoverso 2* conferiscono al Consiglio federale la competenza di concludere negozi giuridici a spese della Confederazione ai fini dell'applicazione di provvedimenti vincolanti. Dal momento che la garanzia dell'approvvigionamento del Paese è innanzitutto compito dell'economia, anche questa disposizione ha carattere sussidiario. In una situazione di grave penuria, può tuttavia essere necessario che la Confederazione attui provvedimenti propri per garantire alcune prestazioni di approvvigionamento. Anche in questo caso il presupposto è rappresentato dal fatto che l'economia non sia più in grado di far fronte alla situazione. In casi simili la Confederazione potrebbe ad esempio procedere all'acquisto di merci.

### **Beni (art. 29)**

Ciò concerne innanzitutto i *beni d'importanza vitale*. Se un aumento dell'offerta non è sufficiente a colmare una lacuna nell'approvvigionamento, è possibile ricorrere ad altri provvedimenti per limitare, in modo diretto o indiretto, la domanda. Tra i provvedimenti classici di controllo della domanda rientra l'attribuzione di quantità definite come il razionamento, le limitazioni dell'utilizzo, del consumo e dell'offerta o il contingentamento (*art. 29 lett. a e b*).

Un controllo della trasformazione e della produzione (*art. 29 lett. c*) richiede nella maggior parte dei casi un tempo più lungo per dare i suoi effetti. Profondi adeguamenti della produzione, come riconversioni della produzione o programmi di estensione delle colture nel settore alimentare, sono molto poco adatti a un disciplinamento di breve o medio termine ed entrano in linea di conto solo in caso di crisi prolungata. Per tale ragione vanno privilegiati i provvedimenti volti ad aumentare la produzione a più breve termine, come la modifica puntuale di alcuni processi del settore industriale. Un aumento dell'offerta di mercato di beni d'importanza vitale può essere raggiunta soprattutto ricorrendo alle scorte obbligatorie e ad altre scorte (*art. 29 lett. f*). La liberazione di scorte obbligatorie ha effetti rapidi e permette di evitare crolli dell'approvvigionamento a breve termine. In una prospettiva a medio termine, questo provvedimento insieme ad altri può riuscire a integrare l'offerta del mercato. L'obbligo di fornitura (*art. 29 lett. g*), associato alla liberazione delle scorte obbligatorie, rappresenta innanzitutto una misura di accompagnamento per evitare l'accaparramento di merci e l'aumento illecito dei prezzi. I provvedimenti di promozione delle importazioni (*art. 29 lett. h*) mirano a incoraggiare il settore privato a importare beni d'importanza vitale che non acquisterebbe senza tali incentivi a causa del rischio finanziario troppo elevato. Tra gli incentivi vi sono ad esempio il temporaneo ampliamento dei contingenti doganali, la riduzione di dazi e imposte, il raggruppamento delle importazioni o altri provvedimenti simili. La limitazione delle esportazioni (*art. 29 lett. i*) è un provvedimento adottato per garantire le scorte interne, nel caso in cui consumatori stranieri, in seguito a una perturbazione dell'offerta nei loro Paesi, intensifichino l'acquisto di beni in Svizzera.

## Servizi (art. 30)

La logistica dei trasporti, i servizi d'informazione e di telecomunicazione nonché l'approvvigionamento energetico costituiscono, con le loro funzioni trasversali, la base che consente di approvvigionare il Paese con beni e servizi. La maggior parte di questi servizi si completa vicendevolmente ed è in un rapporto di interdipendenza. Così, ad esempio, l'approvvigionamento elettrico non può essere garantito senza installazioni TIC funzionanti. I servizi d'informazione e di telecomunicazione o, ad esempio, il funzionamento di un terminal di trasbordo delle merci dipendono a loro volta da un approvvigionamento energetico costante. Le interdipendenze tra le varie infrastrutture critiche vengono registrate dall'UFPP in collaborazione con i servizi competenti nell'ambito dell'inventario PIC. L'*articolo 4 capoverso 4* precisa che i servizi d'importanza vitale comprendono anche le risorse e i mezzi d'esercizio necessari. Tale principio si applica per analogia anche ai provvedimenti qui in discussione per contrastare le situazioni di grave penuria. I provvedimenti adottati nel settore dei servizi per assolvere il complesso compito dell'approvvigionamento possono variare notevolmente in termini di natura, estensione e intensità.

La maggiore importanza accordata ai *servizi* dall'AEP si riflette anche nell'elenco delle misure di disciplinamento. In virtù dell'*articolo 30*, il Consiglio federale può emanare prescrizioni in merito alla protezione, all'esercizio, all'utilizzazione e alla messa in servizio di infrastrutture e mezzi di trasporto. Ciò accade segnatamente per infrastrutture del settore dell'approvvigionamento energetico, dell'informazione, della comunicazione e della logistica dei trasporti (*art. 30 lett. a*). Le prescrizioni in materia di *protezione ed esercizio* puntano al mantenimento di determinati servizi e delle relative installazioni durante la crisi. La Confederazione può disporre direttamente o indirettamente di una determinata infrastruttura o di un mezzo di trasporto prescrivendone l'*utilizzazione* o la *messa in servizio*. La nozione di *messa in servizio* comprende varie forme e diversi livelli della messa a disposizione, quali la requisizione classica, la locazione, l'affitto o la messa in servizio obbligatoria come ad esempio il noleggio forzato. In quest'ultimo caso il proprietario è tenuto a mettere in esercizio il proprio mezzo di trasporto o le proprie infrastrutture secondo le istruzioni della Confederazione o di un terzo da essa incaricato, senza che la Confederazione stessa assuma una responsabilità imprenditoriale. La Confederazione può inoltre obbligare le imprese di servizi a estendere, limitare o sospendere l'offerta secondo le necessità dell'approvvigionamento del Paese (*art. 30 lett. b*).

Infine, il Consiglio federale può imporre l'obbligo di fornire prestazioni (*art. 30 lett. c*). In tale definizione rientrano non solo servizi di trasporto e altri servizi, ma anche prestazioni che i lavoratori di un'impresa possono essere tenuti a fornire temporaneamente in luogo di quelle convenute contrattualmente. In caso di pandemia, ad esempio, ciò può significare che le persone attive nella sanità pubblica o in altri settori critici come l'approvvigionamento elettrico, l'informazione, la comunicazione o i trasporti non possano prendere ferie o debbano lavorare di notte o nel fine settimana. Un tale intervento non significa tuttavia che il datore di lavoro sia libero di derogare a suo piacimento alle norme del diritto del lavoro. Un provvedimento di questo tipo impone la massima cautela ed è ammesso solo se la situazione lo rende assolutamente necessario.

### 2.3.3 Prezzi (art. 31)

Nella maggior parte dei casi, le prescrizioni in materia di prezzi non hanno una funzione autonoma, ma sono innanzitutto misure accompagnatorie che, nel quadro di un disciplinamento, concorrono al successo della misura principale. Ai sensi dell'*articolo 31 capoverso 1*, il Consiglio federale può ordinare la sorveglianza dei prezzi solo per beni e servizi oggetto di disciplinamento. In caso di sorveglianza dei prezzi in virtù della legge sull'approvvigionamento del Paese, il Sorvegliante dei prezzi della Confederazione va coinvolto nei lavori. L'organizzazione della sorveglianza nonché le modalità concrete di collaborazione tra l'UFAE e il Sorvegliante dei prezzi dovranno essere stabilite insieme alle misure di disciplinamento a livello di ordinanza.

Oltre alla sorveglianza dei prezzi, il Consiglio federale può, ai sensi del *capoverso 2*, emanare prescrizioni sui margini per beni e servizi d'importanza vitale. Il vantaggio rispetto alle prescrizioni concernenti il prezzo massimo risiede nel fatto che le imprese continuano a essere stimolate, nonostante i margini ridotti, a rifornire il mercato con beni e servizi. L'applicazione delle prescrizioni sui margini non dovrebbe rivelarsi troppo complessa. Un test pratico del 2003, realizzato nel quadro dei preparativi delle misure di disciplinamento connessi all'intervento degli USA in Iraq, ha dimostrato che, per il mercato dei carburanti, le prescrizioni sui margini rappresentano uno strumento adeguato e accettato. I beni e i servizi oggetto di prezzi regolamentati quali energia elettrica, telecomunicazioni, medicinali o zucchero non sono interessati dai provvedimenti in materia di prezzi previsti dalla legislazione sull'approvvigionamento del Paese, in quanto retti da altre basi legali.

### 2.3.4 Facoltà di deroga (art. 32)

A causa della diversa natura degli obiettivi perseguiti, le misure di disciplinamento possono entrare in contraddizione con le prescrizioni giuridiche vigenti in altri settori. La legge sull'approvvigionamento del Paese in vigore non prevede che in tali situazioni il Consiglio federale abbia la facoltà di modificare o dichiarare inefficaci tali leggi. L'*articolo 32* elimina questo punto debole nella sistematica della legge e crea una base che permetterà di armonizzare le prescrizioni di altri ambiti giuridici con quelle della legislazione sull'approvvigionamento del Paese per la durata del disciplinamento. Con questa *norma derogatoria*, il Consiglio federale può, mediante ordinanza, dichiarare provvisoriamente inefficaci le disposizioni di altre leggi contrarie a misure di disciplinamento prese conformemente alla legislazione sull'approvvigionamento del Paese (*cpv. 1*). Il diritto vigente non viene né modificato né abrogato, ma solo dichiarato temporaneamente *inefficace*.

Per ragioni costituzionali, la possibilità di dichiarare temporaneamente inefficace una disposizione legale deve rappresentare un evento eccezionale. Questa delega di competenze è dunque strettamente limitata a situazioni di penuria grave o imminente. La sua validità temporale non può superare la durata delle misure prese. Una disposizione legale può essere modificata solo se ciò avviene nell'interesse dell'approvvigionamento del Paese e unicamente se è contraria a eventuali misure di disciplinamento (*cpv. 2*). La dichiarazione di inefficacia non deve avere alcun effetto irreversibile o che superi la durata delle misure prese (*cpv. 3*).



Confederazione deve accordare il proprio sostegno solo se l'economia fornisce una reale prestazione propria, che non potrebbe essere attuata senza aiuto finanziario.

Nel quadro delle misure preparatorie, tali prestazioni possono essere accordate ai privati solo se contribuiscono notevolmente a rafforzare, nell'ambito della prevenzione, i sistemi d'importanza vitale nell'interesse generale dell'approvvigionamento del Paese (*cpv. 1 lett. a*). Si tratta soprattutto di aumentare la resistenza dei processi logistici come ad esempio il buon funzionamento delle installazioni necessarie per l'informazione e la comunicazione, indispensabili per l'economia, le autorità e la popolazione e dunque vitali per tutto il sistema economico. In una situazione di grave penuria imminente o già sopraggiunta, le misure da promuovere devono contribuire notevolmente all'approvvigionamento di beni e servizi d'importanza vitale (*cpv. 1 lett. b*). I principali destinatari di tali prestazioni sono imprese di produzione e di trasformazione nonché altre imprese d'importanza vitale per l'approvvigionamento del Paese. Le prestazioni pecuniarie o le garanzie permettono dunque di continuare ad attuare misure indispensabili, se queste non possono più essere realizzate in seguito alla crisi e l'economia non è più in grado di garantire in modo sufficiente l'approvvigionamento. La decisione in merito a quali misure concrete meritino di essere sostenute va presa caso per caso. Anche in questo ambito le autorità necessitano di un certo margine di manovra, segnatamente in caso di una situazione di grave penuria, dal momento che, a seconda della natura di tale situazione, le problematiche sono praticamente impossibili da definire in anticipo. La necessità di sostenere singole misure e il loro ordine di priorità sono fattori variabili ed è dunque indispensabile che sia la Confederazione ad assumere la competenza di definire quali misure promuovere e a quali condizioni.

La garanzia di aiuti finanziari è disciplinata dalla legge federale sugli aiuti finanziari e le indennità (legge sui sussidi, LSu; RS 616.1). In virtù di tale legge, la Confederazione può effettuare pagamenti diretti o concedere fidejussioni o garanzie. Mentre le prestazioni pecuniarie non rimborsabili gravano direttamente sulle finanze federali, fidejussioni e garanzie non comportano per forza un obbligo di pagamento. La Confederazione è tenuta al pagamento solo se il beneficiario non riesce a far fronte ai propri impegni. In questi casi la Confederazione può richiedere garanzie, se queste non le spettano già per legge.

La concessione di aiuti finanziari può essere fatta dipendere da un determinato comportamento del beneficiario. Tale strumento di promozione prevede tuttavia che siano tenuti in conto anche gli interessi del fornitore della prestazione (*cpv. 2*). È necessario ponderare gli interessi dell'approvvigionamento del Paese (garanzia di una prestazione d'importanza vitale) e quelli del possibile destinatario (vantaggi derivanti dalla misura o prestazione). Contrariamente alle indennità, gli aiuti finanziari sostengono un'attività svolta su base volontaria. In virtù della sussidiarietà dell'attività dello Stato nell'ambito dell'AEP, è importante che un destinatario fornisca prestazioni per principio nel proprio interesse e adotti di propria iniziativa misure volte a rafforzare i processi di produzione, trasformazione e distribuzione. Questa ponderazione degli interessi determina la natura e la portata degli aiuti finanziari. Se un obiettivo può essere raggiunto con una garanzia o un mutuo rimborsabile, l'ipotesi di un pagamento diretto decade. Le garanzie per finanziare scorte obbligatorie (*art. 19 segg.*) e mezzi di trasporto (*art. 34-35*) sottostanno a disposizioni particolari.

## 2.4.2

### **Garanzie finanziarie per l'acquisto di mezzi di trasporto e garanzie relative ai mezzi di trasporto (art. 34-35)**

Come per le scorte obbligatorie, in futuro andrà definita una regolamentazione speciale anche sulle garanzie per finanziare i mezzi di trasporto, in quanto esse derogano al diritto civile. Con le garanzie (fideiussioni in base all'ordinanza del 14 giugno 2002 concernente la fideiussione di mutui per il finanziamento di navi svizzere d'alto mare; RS 531.44), la Confederazione può incentivare la costituzione di un effettivo di mezzi di trasporto sufficiente a soddisfare le necessità dell'approvvigionamento del Paese. Le navi d'alto mare hanno un ruolo centrale, in quanto la garanzia di un tonnellaggio sufficiente è d'importanza cruciale per la Svizzera, Paese senza sbocchi sul mare e interconnesso a livello globale. In linea di principio, tuttavia, possono essere finanziati con garanzie anche veicoli terrestri e aeromobili nonché navi mercantili transfrontaliere. Al momento tale necessità non sussiste. In base ai propri impegni, la Confederazione può rispondere degli obblighi delle aziende di trasporto e logistica, se queste come debitori non riescono più a far fronte al pagamento di ammortamenti e interessi del mutuo garantito. Tali garanzie devono essere limitate nel tempo (art. 34).

La concessione di garanzie per finanziare mezzi di trasporto entra in linea di conto solo se un veicolo o una nave è d'importanza vitale per l'approvvigionamento economico del Paese e se tale mezzo è immatricolato o registrato in Svizzera (*lett. a e b*). Tale condizione è in relazione con le garanzie della Confederazione legate al suo impegno. D'importanza vitale significa che il mezzo di trasporto interessato è essenziale per garantire sufficienti capacità di trasporto nell'interesse dell'approvvigionamento economico. Se la Confederazione ha già accordato al proprietario di un mezzo di trasporto un sostegno finanziario in base ad altri titoli giuridici, la *lettera c* esclude la concessione di una garanzia secondo la legge sull'approvvigionamento del Paese. Un esempio a tale riguardo sono le garanzie pubbliche di Eurofirma a beneficio delle FFS per il finanziamento di materiale ferroviario (RS 0.742.105) o le fideiussioni a favore di imprese di trasporto concessionarie (FF 2010 3705).

Il mezzo di trasporto, compresi i relativi mezzi e documenti d'esercizio nonché eventuali pretese di risarcimento servono alla Confederazione quali garanzie una volta data la promessa di garanzia (art. 35 cpv. 1). Il diritto a una garanzia sorge non appena la Confederazione concede la garanzia ed è di natura puramente accessoria fintantoché sussiste il credito garantito. Se la Confederazione adempie la sua promessa di garanzia, ha un diritto di separarsi dalla massa nonché un diritto di pegno prioritario sul mezzo di trasporto (cpv. 2). Le disposizioni concernenti il diritto di separazione e il diritto di pegno sulle scorte obbligatorie (art. 23-25) si applicano per analogia (cpv. 3). Il diritto di separazione della Confederazione sorge sulla massa del proprietario, mentre in caso di pignoramento o di realizzazione del pegno la Confederazione ha nei confronti del proprietario un diritto di pegno prioritario su tutti gli altri creditori sino alla copertura dell'importo della garanzia.

Il diritto reale a una garanzia in base al diritto di separazione e di pegno della Confederazione sul mezzo di trasporto dev'essere *annotato* in un registro pubblico (art. 35 cpv. 1). I registri del naviglio e il registro aeronautico servono alla pubblicazione dei diritti reali su questi mezzi di trasporto. A tale proposito si rinvia all'articolo 37 capoverso 1 della legge federale del 23 settembre 1953 sulla navigazione marittima

sotto bandiera svizzera (RS 747.30) in combinato disposto con l'articolo 27 capoverso 2 numero 3 della legge federale del 28 settembre 1923 sul registro del naviglio (RS 747.11) e all'articolo 5 lettera e completato della legge federale del 7 ottobre 1959 sul registro aeronautico (RS 748.217.1).

Il valore di un mezzo di trasporto è spesso esposto a forti fluttuazioni, ragione per cui la Confederazione può esigere, a seconda delle circostanze, garanzie supplementari a copertura del diritto di credito. Secondo il *capoverso 4*, l'autorità competente deve dunque esigere garanzie supplementari a favore della Confederazione. Si tratta ad esempio di titoli di credito, ma soprattutto di cessioni di debiti. Se la proprietà del mezzo di trasporto fosse trasferita, i fondi derivanti da tali cessioni permetterebbero di garantire la liquidità necessaria per il mantenimento in esercizio, evitando inoltre che il mezzo subisca un deprezzamento in seguito alla sua immobilizzazione. Il Consiglio federale disciplina i dettagli della concessione di una garanzia nonché le condizioni e le esigenze tecniche dei mezzi di trasporto (*cpv. 5*).

### 2.4.3 Indennità (art. 36)

La questione del finanziamento, segnatamente per quanto concerne le misure di disciplinamento, riveste un'importanza politica particolare, poiché in una situazione politica già tesa i costi supplementari si ripercuotono sulle finanze statali o sui consumatori. In linea di principio sono le imprese interessate a sostenere i costi delle misure, che saranno trasferiti sul prezzo di vendita del prodotto o del servizio al consumatore, alla stregua di un premio assicurativo. Il finanziamento improntato al principio della causalità da parte di privati è la regola. Sono tuttavia possibili anche finanziamenti misti pubblico-privati. Un'assunzione parziale o addirittura totale dei costi da parte della Confederazione deve costituire un'eccezione ed entra in linea di conto solo se sono soddisfatte le condizioni di cui all'*articolo 36 capoverso 1*. Inoltre, la situazione deve anche richiedere un'attuazione rapida della misura. In caso di situazioni di grave penuria imminente o già sopraggiunta, spesso le misure non possono essere differite. Accordando indennità, la Confederazione ottiene di norma un maggiore afflusso sulla realizzazione concreta della misura, in quanto l'indennità viene fatta dipendere direttamente da una precisa controprestazione. L'esigenza di un'attuazione rapida e flessibile può sussistere in via eccezionale anche per alcuni provvedimenti vincolanti nell'ambito dei preparativi, se la fornitura di prestazioni d'importanza vitale dovesse essere a rischio.

La seconda condizione è che l'onere finanziario sia inadeguato per l'impresa interessata e che essa non disponga dei mezzi finanziari necessari per adottare le misure richieste. L'adeguatezza può essere valutata solo caso per caso. Come per la concessione di aiuti finanziari, anche in questo caso va tenuto conto degli interessi dell'impresa soggetta all'obbligo per la misura e per la sua attuazione. Se l'impresa ne trae un vantaggio, ad esempio perché la misura le permette di aumentare la capacità di produzione, trasformazione o distribuzione, tale vantaggio andrà ponderato all'onere finanziario. La concessione di un'indennità trova maggiore giustificazione se l'obbligo interessa solo singole imprese. Le misure di obbligatorietà generale sono vincolanti allo stesso modo per tutte le imprese di un settore e non hanno effetti sulla concorrenza. Le indennità dovrebbero dunque essere riservate solo alle imprese assoggettate all'obbligo a titolo individuale, segnatamente per quanto concerne le misure preparatorie di cui all'*articolo 5 capoverso 2*. La concessione d'indennità è disciplinata, analogamente agli aiuti finanziari, dalla legge sui sussidi (RS 616.1).

#### 2.4.4

#### Assicurazione e riassicurazione (art. 37)

Il mercato privato delle assicurazioni funziona secondo i principi dell'economia di mercato e gli assicuratori escludono dunque la copertura per rischi che non promettono guadagni o che minacciano di generare perdite. Fino a un certo punto, gli assicuratori compensano il rischio grazie ai premi. L'elasticità dei prezzi si muove tuttavia entro confini alquanto limitati. L'esperienza insegna che, in vista di crisi gravi, la copertura d'assicurazione non viene più offerta o viene proposta a condizioni inaccettabili. In casi del genere i trasporti d'importanza vitale resterebbero ad esempio paralizzati. Ciò è inconcepibile per l'approvvigionamento economico del Paese ed è per questa ragione che già la legge in vigore conferiva al Consiglio federale la competenza di assicurare o riassicurare i trasporti contro il rischio di guerra e contro rischi analoghi (art. 22 cpv. 2 LAP). L'*articolo 37* disciplina in modo più preciso e dettagliato le coperture assicurative nell'ambito dell'AEP, riprendendo vari principi oggi regolati dall'ordinanza del 7 maggio 1986 sull'assicurazione federale dei trasporti contro i rischi di guerra (OARG; RS 531.711). Al tempo stesso, il campo d'applicazione viene esteso più in generale a beni e servizi. L'obiettivo è di proporre, quando possibile, soluzioni assicurative con premi che permettano una ripartizione dei costi conforme ai principi di causalità, molto meno impegnativa per le finanze della Confederazione rispetto alle meno interessanti garanzie. Per definizione, un rapporto assicurativo deve essere anteriore a un sinistro, al fine di permettere la costituzione di un capitale di copertura. Le soluzioni assicurative sussidiarie della Confederazione vanno quindi proposte, se possibile, già nel quadro delle misure preparatorie, in quanto la concessione di una copertura nel pieno di una crisi non è conforme ai principi assicurativi. Per le emergenze, lo strumento più idoneo è invece rappresentato dalla garanzia.

In virtù del *capoverso 1*, la Confederazione può accordare una copertura d'assicurazione nel caso in cui sul mercato assicurativo una simile copertura non sia disponibile o non sia offerta a condizioni accettabili, segnatamente nel caso in cui l'entità del premio renda praticamente impossibile all'assicurato fornire una prestazione d'importanza vitale come un trasporto. La copertura può essere proposta per i beni e i servizi d'importanza vitale, i mezzi di trasporto d'importanza vitale e i depositi (*lett. a-c*). La copertura d'assicurazione può essere accordata contro i rischi di guerra e rischi analoghi quali pirateria, sommosse e terrorismo (*cpv. 2*), da cui la definizione generale di *assicurazione federale dei trasporti contro i rischi di guerra* (ARG). Il mercato assicurativo internazionale definisce l'elenco dei rischi che rientrano nel concetto di «rischi di guerra e rischi analoghi». Il Consiglio federale stabilisce invece l'estensione e il momento dell'entrata in vigore dell'ARG (*cpv. 3*). La copertura viene accordata secondo i principi in uso nelle assicurazioni private, anche se il diritto pubblico è applicato per analogia (*cpv. 4*). La copertura viene inoltre accordata solo contro pagamento di un premio. Tuttavia, dal momento che in particolari situazioni di crisi può rivelarsi impossibile calcolare matematicamente i rischi attuariali a causa della mancanza di basi statistiche, la definizione di premi adeguati deve avvenire secondo criteri particolari (*cpv. 5*). Ad oggi, istituti assicurativi svizzeri si fanno carico, in qualità di organizzazioni dell'economia (*art. 58*) e su mandato della Confederazione, degli aspetti tecnici dell'assicurazione come la stipula di

disposizioni inerenti alla copertura nei singoli casi o la liquidazione dei sinistri (*cpv.* 6).

Ad oggi, i premi sono versati direttamente nelle casse della Confederazione. Nel corso degli anni, la Confederazione ha accumulato a questo titolo 55 000 000 di franchi (fine 2011), che nel consuntivo figurano come capitale proprio della Confederazione (cfr. Consuntivo 2011, volume 1, pagina 55 e Spiegazioni supplementari e statistica, volume 3, pagina 88). Contrariamente ai principi attuariali, tale importo non viene né trattato come patrimonio separato né remunerato con interessi. Tale situazione è insoddisfacente ed è stata oggetto di critiche da parte del Controllo federale delle finanze. Per tale ragione, il *capoverso* 7 prescrive che in futuro venga costituito un fondo speciale per l'ARG, nel quale far confluire il capitale già accumulato, destinato alla copertura di eventuali danni. Se il patrimonio del fondo non è sufficiente per coprire i danni, la Confederazione versa un anticipo, che andrà rimborsato successivamente con i proventi dei premi (*cpv.* 8).

## 2.5 Capitolo 5: Misure amministrative (art. 38-42)

Le violazioni della legislazione sull'approvvigionamento del Paese, sia per quanto concerne le norme di ordine generale e astratto sia per i rapporti giuridici concreti e individuali, richiedono correzioni da un lato e sanzioni amministrative dall'altro. In entrambi i casi, l'obiettivo è, indipendentemente dalla colpa individuale, di imporre la legislazione sull'approvvigionamento del Paese e di eliminare i vantaggi illeciti. Il diritto vigente prevede già tali misure amministrative (art. 31-34 LAP), riprese con poche modifiche negli *articoli* 38-39 e 41.

Per imporre diritti e obblighi in base a ordinanze, decisioni o contratti, l'UFAE può, secondo l'*articolo* 38, ordinare esecuzioni sostitutive o sequestri cautelari, ritirare permessi o rifiutarne il rilascio, imporre limitazioni di consegna e di acquisto e ridurre le attribuzioni.

Se i contributi o altri sussidi analoghi sono stati concessi a torto o il destinatario, nonostante diffida, disattende le condizioni imposte, può essere chiesta la restituzione di tali profitti pecuniari (*art. 39 cpv. 1*). Similmente, se merci e profitti pecuniari sono stati conseguiti in seguito a una violazione della legislazione sull'approvvigionamento del Paese, essi sono devoluti alla Confederazione (*cpv. 2*). I casi previsti ai *capoversi* 1 e 2 non presuppongono un reato. Se tuttavia è stata commessa contemporaneamente un'infrazione di tipo penale, resta riservata la sanzione penale, che permetterebbe la confisca dei valori patrimoniali a favore del Cantone interessato secondo l'*articolo* 70 segg. CP. La confisca dei valori patrimoniali illeciti da parte delle autorità penali cantonali è tuttavia in secondo piano rispetto alle misure di cui all'*articolo* 39, dal momento che i valori vanno salvaguardati innanzitutto nell'interesse dell'approvvigionamento economico del Paese. Tale priorità è sottolineata al *capoverso* 5.

Se le merci o i profitti pecuniari non sono più in possesso dell'impresa che ha conseguito l'illecito profitto al momento della restituzione o della scadenza, la Confederazione vanta nei confronti dell'impresa una pretesa di risarcimento (*cpv. 3*). I terzi che sono stati lesi dal comportamento delle persone tenute alla restituzione, possono esigere la parte loro spettante fino alla copertura dei danni subiti (*cpv. 4*).

Le pretese si prescrivono in un anno a contare dal giorno in cui la Confederazione ha avuto conoscenza del motivo di tali pretese, ma al più tardi in cinque anni dal giorno in cui sono sorte. Se la pretesa nasce da un reato per il quale il diritto penale prevede un termine di prescrizione più lungo, si applica quest'ultimo (*art. 42*).

L'UFAE notifica le misure amministrative mediante decisione (*art. 40 cpv. 1*). Per le misure d'esecuzione si applicano le disposizioni di cui agli articoli 39 segg. della legge federale sulla procedura amministrativa (PA; RS 172.021).

Da quando sono stati istituiti i contratti per scorte obbligatorie, la *pena convenzionale* rappresenta uno strumento fondamentale per garantirne il rispetto (*art. 41*). Il pagamento della pena può essere richiesto in caso di mancato adempimento o di adempimento insufficiente del contratto, ma, in quanto pena cumulativa, la sua inflizione non libera dagli obblighi contrattuali. In caso di contestazione di una pena convenzionale, l'UFAE sottopone la contestazione al Tribunale amministrativo federale.

## **2.6 Capitolo 6: Rimedi giuridici (art. 43-46)**

Il ritmo sostenuto dei processi economici richiede un intervento rapido sia se la situazione di grave penuria è imminente, sia se questa è già sopraggiunta. Per permettere di disporre le misure necessarie nei tempi adeguati, oltre ad anticipare il momento dell'intervento (cfr. n. 1.3.3) è importante anche accelerare i processi amministrativi e legislativi. La necessità di agire in modo rapido e flessibile in caso di crisi di approvvigionamento giustifica, in caso di disciplinamento, alcune semplificazioni della procedura nell'ambito dei rimedi giuridici rispetto alla procedura amministrativa utilizzata in tempi normali.

### **2.6.1 Opposizione e ricorso (art. 43-44)**

L'articolo 37a LAP attualmente in vigore conferisce solo al Consiglio federale la possibilità d'introdurre una procedura di opposizione alle decisioni dell'UFAE in caso di aggravamento della minaccia o di grave penuria. In futuro, in caso di grave penuria, l'*opposizione* alle decisioni fondate sugli articoli 29-31 della legge o sulle disposizioni d'esecuzione che ne derivano sarà autorizzata a livello generale (*art. 43*). L'opposizione consente alle autorità di decisione di prendere una prima decisione in modo rapido e con una motivazione sommaria. La decisione può così essere emanata senza preventiva audizione, in quanto l'opposizione funge da ulteriore garanzia del diritto di essere sentito. Un altro vantaggio è rappresentato dal fatto che sarà la stessa autorità che già conosce gli atti a occuparsene e non una nuova istanza. L'esperienza mostra che la maggior parte delle decisioni impugnate può essere così trattata in breve tempo. La procedura di opposizione non è espressamente prevista negli atti normativi in materia di procedura amministrativa (PA, RS 172.021; LTAF, RS 173.32; LTF, RS 173.110), ragione per cui è necessaria a tale proposito una disposizione speciale. L'opposizione modifica in parte anche i rimedi giuridici. Così, l'articolo 32 capoverso 2 lettera a LTAF afferma che il ricorso al Tribunale amministrativo federale è inammissibile contro le decisioni che possono essere impugnate mediante opposizione. Per contro, una decisione su opposizione può essere impugnata mediante ricorso come decisione ai sensi dell'articolo 5 capoverso 2 PA (*art. 44 cpv. 3*). L'opposizione deve essere inoltrata entro cinque giorni dalla notifica

della decisione (*art. 43 cpv. 2, prima frase*). Sotto il profilo formale deve indicare almeno le conclusioni e i fatti a sostegno della motivazione (*art. 43 cpv. 2, seconda frase*).

Le decisioni delle organizzazioni dell'economia possono essere impugnate mediante ricorso all'UFAE (*art. 44 cpv. 1*). L'articolo 33 lettera i LTAF prevede che le decisioni pronunciate dalle autorità cantonali di ultima istanza possano essere impugnate mediante ricorso dinanzi al Tribunale amministrativo federale. Per le decisioni in materia di approvvigionamento economico del Paese adottate in caso di aggravamento della minaccia o di situazioni di grave penuria, il ricorso al Tribunale federale è escluso (*art. 83 lett. j LTF*).

Al fine di accelerare la procedura al momento di ordinare misure volte a contrastare una situazione di grave penuria, i termini di ricorso sono stati abbreviati rispetto alle disposizioni generali previste nella legge sulla procedura amministrativa. In virtù dell'*articolo 44 capoverso 3*, il ricorso contro una decisione va presentato entro cinque giorni. Inoltre, i ricorsi contro decisioni in situazioni di grave penuria non hanno per legge effetto sospensivo. Ciò è giustificato dalla necessità, in caso di crisi di approvvigionamento, di attuare rapidamente le misure di disciplinamento, al fine di ottenere al più presto gli effetti desiderati. Per il rimanente, la procedura di ricorso nel quadro dei preparativi come pure di una situazione di grave penuria è retta dalle disposizioni generali sull'amministrazione della giustizia federale (*art. 44 cpv. 4*).

## **2.6.2 Procedimento su azione e tribunali civili (art. 45-46)**

Il Tribunale amministrativo federale decide su azione in prima istanza in merito alle controversie derivate da contratti di diritto pubblico della Confederazione (*art. 35 lett. a LTAF*). Ciò vale anche per tutti i rapporti contrattuali fondati sulla legge sull'approvvigionamento del Paese (*art. 45 lett. a*). Il Tribunale amministrativo federale decide inoltre in merito alle controversie tra i proprietari di scorte obbligatorie e le organizzazioni delle scorte obbligatorie (*art. 45 lett. b*).

Per contro, in futuro il Tribunale amministrativo federale non deciderà più su azione in merito alle controversie opponenti la Confederazione e le organizzazioni delle scorte obbligatorie (*art. 39 lett. c LAP*), dal momento che tra organizzazioni delle scorte obbligatorie e Confederazione non sussiste un rapporto contrattuale tra parti con pari diritti. Si tratta piuttosto di un rapporto gerarchico o di subordinazione derivante dal diritto in materia di sorveglianza. Nella sua sentenza del 2 dicembre 2008 (DTF 135 II 38), il Tribunale federale ha confermato che la Confederazione, in quanto autorità di sorveglianza, è in un rapporto di sovranità nei confronti delle organizzazioni delle scorte obbligatorie e agisce mediante decisione. Come rimedio giuridico tali organizzazioni hanno a disposizione la procedura di ricorso.

Azioni e ricorsi secondo il diritto in materia di esecuzione e fallimento che derivano dal diritto di separazione e dal diritto di pegno della Confederazione sulle scorte obbligatorie e sui mezzi di trasporto sono giudicate dai tribunali civili competenti (*art. 46*). Ciò vale anche per pretese di risarcimento e azioni revocatorie (pauliane) della Confederazione nell'ambito di procedure di fallimento o di moratorie concordatarie o straordinarie. Lo scopo è di evitare che diversi tribunali siano coinvolti nella stessa procedura di esecuzione forzata.

## **2.7 Capitolo 7: Disposizioni penali (art. 47-54)**

### **2.7.1 Infrazioni alle misure prese per l'approvvigionamento economico del Paese (art. 47)**

La nuova struttura della legge sull'approvvigionamento del Paese si traduce anche nelle norme penali. Contrariamente al diritto vigente, in futuro vi sarà una sola norma che punisce l'inosservanza delle prescrizioni, sia in materia di preparativi che di disciplinamento. Secondo l'*articolo 47 capoverso 1 lettere a-c*, non saranno punite soltanto le infrazioni alle prescrizioni generali, ma anche le infrazioni alle decisioni e ai contratti. L'autore di infrazioni alle decisioni o ai contratti sarà punito soltanto se gli è stata preventivamente prospettata la comminatoria delle pene di cui all'*articolo 47*. Le pene previste per reati commessi intenzionalmente vanno dalla pena pecuniaria alla pena detentiva sino a tre anni. Nonostante la fattispecie generale, il giudice ha quindi un margine di manovra sufficiente per tenere debitamente conto di ogni situazione. Nello specifico si è proceduto a una gradazione adeguata fissando la pena massima a una pena detentiva di un anno o una pena pecuniaria in caso di atto commesso per negligenza (*art. 47 cpv. 2*). La prescrizione è disciplinata agli articoli 97 segg. della parte «Disposizioni generali» del Codice penale (CP, RS 311.0).

### **2.7.2 Altre disposizioni penali (art. 48-52)**

Per attuare con successo la maggior parte delle misure di disciplinamento, è indispensabile registrare i dati economici. Per questo motivo, è punito con una pena detentiva sino a un anno o con una pena pecuniaria chiunque fornisca intenzionalmente indicazioni inveritiere o incomplete mentre è tenuto a fornire informazioni in virtù dell'*articolo 62*, di una disposizione d'esecuzione che ne deriva, di una decisione o di un contratto (*art. 48*). La punibilità risiede nel fatto di indurre in errore l'autorità competente. D'altra parte, in virtù dell'articolo 292 CP, è punito chiunque non rispetta il proprio obbligo di informare, sia rifiutandosi che omettendo di fornire le informazioni. Tuttavia, la punibilità richiede che l'autore sia stato espressamente intimato di fornire le informazioni sotto comminatoria di questa norma penale. Questa variante corrisponde all'applicazione dell'articolo 292 CP.

I reati di diritto comune della truffa in materia di prestazioni e di tasse (*art. 49*), della ricettazione (*art. 50*) e del favoreggiamento (*art. 51*) corrispondono al diritto vigente e sono ripresi in modo praticamente identico nella nuova legge come fattispecie speciali. Rispetto alle norme corrispondenti della legge federale sul diritto penale amministrativo (DPA, RS 313.0) e del Codice penale, esse sono state adeguate alle esigenze della legislazione sull'approvvigionamento del Paese e prevedono talvolta pene più elevate (*art. 49 cpv. 2 e art. 51 cpv. 2*). Vista l'importanza che l'approvvigionamento di beni e servizi d'importanza vitale riveste per il Paese in una situazione di emergenza nazionale, si giustifica la comminazione di pene più severe.

La disposizione penale dell'*articolo 52* sulla diffusione di notizie incontrollate non include più l'idea di infrazione non intesa a ottenere profitti contenuta nell'articolo 46 capoverso 1 LAP in vigore. Il solo fatto di esprimere o divulgare affermazioni inveritiere riguardanti misure vigenti o imminenti nel settore dell'AEP non sarà quindi più punibile. La fattispecie qualificata resta invece punibile se una persona

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

### **2.7.3 Adeguamenti alla parte «Disposizioni generali» del Codice penale svizzero**

Le misure penali previste agli *articoli 47-52* sono state adeguate alle Disposizioni generali (libro primo) del Codice penale svizzero. Questo libro è stato riveduto nel 2006 e le modifiche sono entrate in vigore il 1° gennaio 2007 (RU 2006 3459; FF 1999 1669). La revisione mirava soprattutto a riorganizzare il sistema di sanzioni. Anziché effettuare una distinzione tra reclusione, detenzione e arresto si parla ormai soltanto di pena detentiva e le pene detentive inferiori a sei mesi sono passate in secondo piano. Queste ultime sono state sostituite da pene pecuniarie e lavori di pubblica utilità. È stato inoltre introdotto un sistema di aliquote giornaliera, il cui ammontare dipende dal reddito del condannato. Nel frattempo è in preparazione una nuova revisione di questo libro del Codice penale con la quale *la pena pecuniaria passa in secondo piano e cessa di essere prioritaria rispetto alla pena detentiva e la possibilità della sospensione condizionale della pena pecuniaria viene eliminata* (messaggio del Consiglio federale; FF 2012 4181).

### **2.7.4 Qualità di parte dell'UFAE (art. 54)**

Secondo le norme legali sull'approvvigionamento del Paese, il perseguimento penale resta di competenza dei Cantoni.

Nell'articolo 50 capoverso 2 LAP in vigore vengono accordati all'UFAE i diritti dell'accusatore privato. Dato che questo strumento, a causa del suo scarso interesse pratico, non è stato ripreso nel nuovo Codice di procedura penale del 5 ottobre 2007 (CPP, RS 312.0), non è più possibile integrarlo nella nuova legge. L'articolo 104 capoverso 2 CPP prevede invece che si possono conferire diritti di parte alle altre autorità cui spetta la tutela di interessi pubblici in caso di reati che rientrano nel loro ambito giuridico. Secondo l'*articolo 54*, l'UFAE può avvalersi nel procedimento dei diritti dell'accusatore privato. Il pubblico ministero deve comunicare all'UFAE l'*avvio di una procedura preliminare*. Oggi l'UFAE può di fatto presentare una denuncia senza essere parte in causa, ma non partecipa al procedimento. Quale accusatore privato, l'Ufficio può partecipare al procedimento e opporre un ricorso cantonale, ad esempio contro un decreto di non accettazione o di abbandono emanato dal ministero pubblico cantonale, purché si tratti di reati secondo la LAP. Si intende così garantire, nel limite del possibile, l'uniformità dei perseguimenti penali in caso di infrazioni alle misure dell'AEP. L'ordinanza del 10 novembre 2004 concernente la comunicazione di decisioni penali cantonali (RS 312.3) disciplina nei dettagli le modalità con cui le autorità penali cantonali devono comunicare le loro *sentenze* alle autorità federali. La disposizione speciale prevista dall'articolo 50 capoverso 3 LAP attuale diventa quindi superflua. Occorre integrare nella suddetta ordinanza l'obbligo di comunicare all'UFAE.

## 2.8

## Capitolo 8: Esecuzione (art. 55-62)

### 2.8.1

### Considerazioni sulla struttura dell'organizzazione

Le strutture dell'organizzazione dell'approvvigionamento del Paese continuano ad essere disciplinate dalla legge. L'approvvigionamento di beni e servizi resta di competenza dell'economia anche in caso crisi. Del resto, il legislatore le aveva già attribuito una responsabilità importante nella fase di esecuzione. Lo dimostra innanzitutto il fatto che la direzione dell'intera organizzazione è affidata a un delegato all'AEP proveniente dall'economia (*art. 56 cpv. 1 e 2*). Il coinvolgimento degli ambienti economici nella responsabilità dell'approvvigionamento avviene però soprattutto a due livelli. Da un lato, gli specialisti dell'economia forniscono volontariamente il loro contributo nei *settori* organizzati secondo il *principio di milizia*. Fanno quindi parte dell'Amministrazione federale estesa insieme ai rappresentanti delle amministrazioni cantonali. Inoltre, partecipano sia ai lavori legislativi (preparazione) che all'attuazione delle misure preparatorie e di disciplinamento. Dall'altro, determinati compiti d'esecuzione possono essere assunti da organizzazioni settoriali. L'Associazione delle aziende elettriche svizzere, ad esempio, è incaricata di attuare il disciplinamento dell'elettricità in base all'ordinanza del 10 dicembre 2010 sull'organizzazione di esecuzione dell'approvvigionamento economico del Paese nell'ambito dell'industria dell'energia elettrica (OEIE, RS 531.35). Vari compiti d'esecuzione sono attualmente affidati anche a organizzazioni delle scorte obbligatorie, ad esempio il rilascio di permessi d'importazione e il controllo delle scorte. Gli organi delle organizzazioni chiamate a collaborare all'AEP sono gli stessi che svolgono questi compiti anche nelle loro attività correnti: nel caso di un disciplinamento li assumono però con competenze sovrane, secondo le prescrizioni della legislazione sull'approvvigionamento del Paese. Questo sistema non è soltanto efficace, ma è anche opportuno e poco costoso dal momento che, in caso di crisi, i relativi compiti non saranno assunti da attori estranei alle imprese o ai settori interessati, bensì da collaboratori delle imprese che si trovano ad affrontare quotidianamente simili problemi. Questi organi non fanno parte dell'organizzazione di milizia e non ricoprono né compiti né competenze legislative.

Per sgravare i settori e i loro organi di milizia dalle funzioni di attuazione assunte in caso di crisi, in futuro si dovrà ricorrere più spesso a simili organizzazioni. Ciò è tanto più urgente in quanto i nostri quadri di milizia, visti i loro crescenti impegni professionali e i ritmi sempre più sostenuti delle attività economiche e politiche, possono permettersi sempre meno di assumere – oltre alle loro attività di dirigenti nel privato – anche funzioni direttive nell'organizzazione di crisi dell'AEP. Tuttavia, il principio di milizia si è dimostrato efficace e merita di essere mantenuto, anche se in una forma adeguata alle nuove circostanze. In futuro si tratterà in particolare di sfruttare le competenze tecniche del settore privato a favore dell'AEP. Si dovrà inoltre conservare il patrimonio informativo dell'economia privata, che funge da importante sistema di preallarme per individuare tempestivamente una situazione di grave penuria imminente. Infine, sarà indispensabile coinvolgere la milizia in quanto importante strumento di risonanza per valutare l'efficacia e le conseguenze delle misure prese. Il principio del volontariato, vigente nella milizia, si riduce alla questione se aderire o meno a uno degli organi. Chiunque aderisca all'organizzazione deve in seguito attendersi di essere convocato in caso di bisogno. Dovrà allora assumersi le responsabilità che si impongono.

## 2.8.2 Disposizioni organizzative (art. 55-58)

Il Consiglio federale emana le prescrizioni d'esecuzione della LAP e prende le misure necessarie. Esso ha la competenza di emanare soprattutto misure preparatorie e di disciplinamento (*art. 55 cpv. 1*). A scopo preventivo, può delegare al DEFR, già durante la preparazione, la sua competenza di legiferare secondo gli *articoli 29-31* (*art. 48 cpv. 1* della legge del 21 marzo 1997 sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione, LOGA; RS 172.010). Tuttavia, il Consiglio federale ricorrerà a questa possibilità soltanto in singoli casi, come ha già fatto per la liberazione delle scorte obbligatorie (*cf. art. 12* dell'ordinanza sulla costituzione di scorte del 6 luglio 1983; RS 531.211). Nel caso di un disciplinamento, il Consiglio federale può inoltre autorizzare l'UFAE a emanare prescrizioni d'esecuzione di natura puramente tecnica o amministrativa (*art. 55 cpv. 3*). Queste possibilità di delega consentono di legiferare più rapidamente in caso di crisi.

Secondo l'*articolo 55 capoverso 2*, il Consiglio federale è tenuto a stabilire i singoli settori che operano con l'UFAE quali organi d'esecuzione della legge. Inoltre, secondo l'*articolo 56 capoverso 1*, il Consiglio federale nomina un delegato proveniente dall'economia al quale affida la direzione dell'UFAE e dei settori (*cpv. 2*). I settori costituiscono la base del sistema di milizia al quale possono aderire specialisti dell'economia, della Confederazione, dei Cantoni e dei Comuni (*art. 2 lett. b*). Il Consiglio federale non è tenuto soltanto informare la popolazione e le imprese se la situazione dell'approvvigionamento si aggrava, ma anche a emanare raccomandazioni che contribuiscano indirettamente ad accrescere la sicurezza dell'approvvigionamento (*art. 55 cpv. 4*). Nell'ambito di tali raccomandazioni, di fronte a una situazione di grave penuria imminente o già sopraggiunta occorre assicurare un'informazione univoca e attenersi ai canali d'informazione esistenti; la comunicazione deve quindi essere concordata con tutte le autorità importanti e le organizzazioni dell'economia privata.

Essendo l'AEP un compito federale, i *Cantoni* non ricoprono alcun compito autonomo in materia di approvvigionamento. Essi devono unicamente eseguire il diritto federale qualora intervenga una misura complessa di disciplinamento che interessa un numero elevato di consumatori, come nel caso di un razionamento delle derrate alimentari o dei carburanti. Anche se è nettamente meno probabile di quanto non lo fosse durante la guerra fredda, questa eventualità non può essere completamente esclusa. Sarebbe in tal caso indispensabile coinvolgere nell'esecuzione i Cantoni e i loro Comuni, dato che soltanto questi ultimi dispongono dei dati del controllo abitanti. I Cantoni devono quindi prepararsi sul piano organizzativo a questi compiti d'esecuzione ed emanare le prescrizioni richieste a tale scopo (*art. 57 cpv. 1*). Il Consiglio federale vigila su questi preparativi (*cpv. 2*) e, ove occorra, agisce in vece del Cantone negligente, a spese di quest'ultimo (*cpv. 3*).

Infine, il Consiglio federale può, come spiegato al numero 2.8.1, affidare a *organizzazioni dell'economia* compiti ai sensi della presente legge, in particolare attività di controllo e di sorveglianza, osservazioni del mercato e analisi nonché attività di esecuzione nell'ambito delle misure preparatorie e delle misure di disciplinamento (*art. 58 cpv. 1 lett. a-c*). Entrano allora in considerazione diverse organizzazioni: corporazioni, associazioni e varie imprese e società. L'UFAE vigila sulle attività di queste organizzazioni (*cpv. 2*), che potranno essere indennizzate secondo le prescrizioni del Consiglio federale, tenuto conto dei loro rispettivi interessi (*art. 36*).

### 2.8.3

### Cooperazione internazionale (art. 59)

Oggiorno le crisi non si limitano quasi mai al territorio nazionale, ma hanno generalmente una dimensione internazionale o persino globale. Per questo motivo, è necessario adeguare le misure al contesto internazionale. Già in fase di preparativi, se si profila una crisi, la Svizzera deve informarsi sull'evoluzione della situazione e sul tipo di misure prese all'estero, in modo da poter adeguare le proprie di conseguenza. Lo scopo è di evitare di attirare i consumatori dei Paesi vicini liberando unilateralmente scorte obbligatorie senza adottare misure d'accompagnamento. L'*articolo 59 capoverso 1* conferisce al Consiglio federale la competenza di *concludere accordi internazionali* riguardanti lo scambio di informazioni e la cooperazione, il coinvolgimento in seno a organismi internazionali che si adoperano per la sicurezza dell'approvvigionamento nonché la preparazione, l'impiego e il coordinamento di misure per far fronte a crisi di approvvigionamento. Il fatto che la Svizzera sia membro dell'Agenzia internazionale dell'energia (AIE) dal 1975 è un esempio del successo di una tale cooperazione. Se in futuro la Svizzera avrà altre occasioni di firmare accordi multilaterali o bilaterali, dovrebbe prendere in esame simili possibilità nell'interesse dell'approvvigionamento del Paese. Gli sforzi volti a concludere nuovi accordi di diritto internazionale basati sulla LAP dovranno essere armonizzati con i progetti di cooperazione in corso. Nel settore energetico, ad esempio, la Commissione federale dell'energia elettrica (ElCom) coordina le proprie attività con quelle delle autorità estere di regolazione (art. 22 della legge del 23 marzo 2007 sull'approvvigionamento elettrico, LAEl; RS 734.7) e, secondo l'articolo 6a della legge sull'energia del 26 giugno (RS 730.0), la Confederazione si adopera per una cooperazione con l'estero per la sicurezza dell'approvvigionamento.

Considerato che è sempre più difficile gestire una situazione di grave penuria ricorrendo unicamente a misure nazionali, occorre potenziare la cooperazione e l'armonizzazione a livello internazionale (cfr. n. 1.3.6 e 1.5.6). Se la Svizzera è membro di un'organizzazione internazionale di crisi, essa può, in adempimento del proprio obbligo di solidarietà, prendere misure di disciplinamento anche se i criteri di una situazione di grave penuria non sono soddisfatti sul suo territorio. L'*articolo 59 capoverso 2* conferisce al Consiglio federale la competenza di prendere, in tal caso, le misure citate nel capitolo 3, come ad esempio la liberazione di scorte obbligatorie o la limitazione del consumo. Questa competenza, già prevista nel diritto vigente (Art. 52a LAP), era stata aggiunta affinché la Svizzera potesse adempiere eventuali obblighi derivanti dall'Accordo del 18 novembre 1974 istitutivo di un programma internazionale dell'energia (RS 0.730.1). Il Consiglio federale ha fatto uso di questa competenza soltanto nel 2005 per far fronte alle conseguenze dell'uragano Katrina che aveva colpito la Costa del Golfo degli Stati Uniti. La Svizzera aveva dovuto fornire un contributo solidale all'approvvigionamento petrolifero internazionale. In casi simili bisogna provvedere a ridurre al minimo l'impatto delle misure da adottare su un mercato svizzero non perturbato.

### 2.8.4

### Osservazione della situazione in materia di approvvigionamento e rilevazioni statistiche (art. 60-62)

Secondo l'*articolo 60*, il Consiglio federale è tenuto a osservare costantemente la situazione in materia di approvvigionamento per adeguare, se necessario, il livello



l'articolo 32. Per il momento si tratta soltanto della disposizione dell'articolo 2 capoverso 2 della legge del 19 dicembre 1958 sulla circolazione stradale (RS 741.01).

Per le spiegazioni in proposito si rinvia al numero 2.3.4.

### **2.9.3 Allegato 2**

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

Con la revisione della legge sull'approvvigionamento del Paese e la contemporanea abrogazione dell'attuale articolo 61 LAP sulla protezione di averi decadono anche i decreti federali che vi sono menzionati e l'ordinanza d'esecuzione del decreto del Consiglio federale concernente misure preventive di protezione delle persone giuridiche, società di persone e ditte individuali. Quando la nuova legge entrerà in vigore, il Consiglio federale abrogherà quindi gli atti normativi seguenti:

1. *Decreto del Consiglio federale del 12 aprile 1957 concernente misure preventive di protezione delle persone giuridiche, società di persone e ditte individuali (RS 531.54)*
2. *Ordinanza d'esecuzione del 12 aprile 1957 del decreto del Consiglio federale concernente misure preventive di protezione delle persone giuridiche, società di persone e ditte individuali (RS 531.541)*
3. *Decreto del Consiglio federale del 12 aprile 1957 concernente misure preventive di protezione dei titoli di credito e documenti analoghi (RS 531.55)*

Con l'entrata in vigore della nuova legge, si dovranno modificare diverse altre leggi perché non corrispondono più alla nuova LAP o perché è opportuno cogliere l'occasione per liquidare vecchi postulati. In dettaglio, ciò riguarda gli atti seguenti (n. II):

1. *Legge del 17 giugno 2005 sul Tribunale federale (LTF; RS 173.110)*

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

2. *Legge federale del 14 dicembre 1990 sull'imposta federale diretta (LIFD; RS 642.11)*

e

3. *Legge federale del 14 dicembre 1990 sull'armonizzazione delle imposte dirette dei Cantoni e dei Comuni (LAID; RS.642.14)*

Con due mozioni dello stesso tenore, il 16 giugno 1994 è stato chiesto in Consiglio degli Stati (Mo. Plattner 94.3270) e in Consiglio nazionale (Mo. Hubacher 94.3258) di rinunciare a introdurre – nell'ambito dell'armonizzazione fiscale – l'imposizione di marittimi stranieri a bordo di navi d'alto mare battenti bandiera svizzera, modificando l'articolo 5 capoverso 1 lettera f e l'articolo 97 LIFD nonché l'articolo 4

capoverso 2 lettera f e l'articolo 35 capoverso 1 lettera h LAID. In seguito all'entrata in vigore di queste due leggi, il 1° gennaio 1995, detti marittimi sarebbero stati tassati alla fonte, quindi presso la sede della loro compagnia di armamento svizzera. Gli armatori, che rischiavano di perdere questi marittimi insostituibili, avevano preso in considerazione la possibilità di cambiare bandiera, il che avrebbe seriamente minacciato la flotta svizzera di navi d'alto mare e quindi un importante pilastro dell'AEP. Il Consiglio federale si è pertanto dichiarato disposto ad accogliere queste mozioni, che sono state trasmesse senza discussioni dalle due Camere (Bollettino ufficiale S 1994 III 1063 e Bollettino ufficiale N 1994 IV 2465). Il Consiglio federale intendeva rinviare questa modifica per integrarla in un progetto di legge più ampio. L'Amministrazione federale delle contribuzioni, con lettera del 5 dicembre 1994, ha invitato le autorità fiscali cantonali a rinunciare a tassare alla fonte i marittimi stranieri in vista di una modifica della legge. Da allora i Cantoni vi si sono attenuti. L'avamprogetto di legge consente di rimediare a questa situazione, giuridicamente insoddisfacente, modificando le disposizioni citate con formulazioni equivalenti.

4. *Legge federale del 23 settembre 1953 sulla navigazione marittima sotto bandiera svizzera (LNM; RS 747.30)*

La legge sulla navigazione marittima risale all'inizio degli anni '50 del secolo scorso. In assenza di una base costituzionale, si sarebbero potute prendere misure di disciplinamento soltanto in circostanze straordinarie, come la mobilitazione in vista di una guerra. Con la nuova legge sulla navigazione marittima si voleva tuttavia, se necessario, poter mettere mano tempestivamente su navi svizzere per metterle al servizio dell'AEP mediante requisizioni o espropriazioni. Secondo questa legge, l'Ufficio svizzero della navigazione marittima è competente in materia. Oggi, tuttavia, la messa al servizio delle navi svizzere avviene secondo le prescrizioni della legge sull'approvvigionamento del Paese. Di conseguenza, una tale misura rientra nelle competenze dell'AEP (*art. 30 cpv.1 lett. a*) e non più in quelle dell'Ufficio della navigazione marittima. L'articolo 6 capoverso 1 lettera b LNM, quindi, decade e può essere abrogato. Ciò non ha però alcun impatto su determinate misure come l'espropriazione che, secondo la lettera a, servono a garantire la sicurezza e la neutralità della Confederazione.

5. *Legge federale del 7 ottobre 1959 sul registro aeronautico (RS 748.217.1)*

Secondo l'articolo 40 capoverso 1, le navi, gli aerei e i veicoli per i cui finanziamento la Confederazione ha fornito una garanzia e che beneficiano di un diritto di separarsi dalla massa e di un diritto di pegno dovranno essere *annotati* in registri pubblici, sempreché questi ultimi siano disponibili. La legge federale sul registro aeronautico elenca oggi, nel suo articolo 5, tutti i casi in cui questa annotazione è possibile. Tuttavia, il diritto di separarsi dalla massa e il diritto di pegno della Confederazione non sono menzionati fra i casi di cui alle lettere a-c, ragione per cui occorre completare questo articolo. Il cambiamento proposto per l'articolo 5 tiene conto di questa esigenza.

### **3 Ripercussioni**

#### **3.1 Ripercussioni per la Confederazione**

Nell'ottica attuale, non è facile valutare l'onere effettivo che risulterà dall'esecuzione della nuova legge. Con ogni probabilità, l'onere amministrativo e finanziario e le spese per il personale dovrebbero restare nell'ordine di grandezza attuale. La nuova LAP comporterà indubbiamente spese supplementari per la Confederazione viste le varie possibilità di accordare aiuti finanziari e indennità (*art. 20, 33, 34 e 36*). Tuttavia, proprio nell'ambito dei preparativi, sono stati fissati limiti molto restrittivi a queste possibilità dato che gli aiuti finanziari e soprattutto le indennità possono essere accordati soltanto in pochi casi specifici, a imprese di rilevanza sistemica, per aumentare la resistenza dei loro sistemi di approvvigionamento e delle loro infrastrutture d'importanza vitale. Inoltre, anche se si prospettano queste prestazioni finanziarie, si dovrà comunque sempre tener conto dei vantaggi che ne derivano per l'impresa beneficiaria, in modo tale che la Confederazione abbia a sostenere soltanto una parte dei costi. L'AEP prende misure unicamente a titolo sussidiario. Il nuovo strumento rappresentato dall'obbligo di prendere misure preparatorie non estende l'ambito di competenza dell'AEP rispetto alla regolamentazione attuale, neppure durante i preparativi previsti.

Al momento non è possibile valutare l'ammontare delle spese che la Confederazione dovrebbe assumere per i costi non coperti nella costituzione di scorte obbligatorie, come previsto dall'*articolo 20*. Non bisogna però neppure dimenticare il principio di sussidiarietà, secondo cui la Confederazione può assumere tali costi soltanto se il mercato non è più in grado di far fronte al finanziamento della costituzione di scorte obbligatorie. La priorità spetta quindi sempre agli altri modelli di finanziamento emanati dal settore privato.

Attualmente non è possibile valutare l'onere di cui dovrà farsi carico la Confederazione nel caso di un *disciplinamento* poiché il tipo e l'impatto di una crisi di approvvigionamento non sono prevedibili. Ma grazie al fatto che in futuro si potrà intervenire fin dal momento in cui si profila una minaccia di grave penuria adottando misure poco incisive, l'onere finanziario e le spese per il personale dovrebbero comunque essere generalmente ben inferiori a quanto non lo fossero finora. Nella maggior parte dei casi saranno sufficienti misure puntuali affinché l'economia possa ancora fornire le prestazioni attese in materia di approvvigionamento. Ad ogni modo, così facendo si eviteranno successivi interventi molto più costosi e rischiosi.

#### **3.2 Ripercussioni per i Cantoni e i Comuni**

La revisione della LAP e le modifiche che ne derivano non hanno, rispetto alla regolamentazione attuale, pressoché alcuna ripercussione per i Cantoni e i Comuni. I Cantoni sono coinvolti nell'attuazione delle misure prese in caso di grave penuria e procedono ai preparativi richiesti per adempiere i loro compiti. Si può però presupporre che l'onere per i Cantoni tenderà a diminuire. La Confederazione interverrà soltanto in caso di penurie molto gravi che perdurano a lungo, ricorrendo a misure complesse la cui esecuzione richiede il coinvolgimento dei Cantoni. Non si può negare che – come già in precedenza – nel caso di un disciplinamento gli organi cantonali di giustizia e polizia sarebbero maggiormente sollecitati in materia di perseguimenti e di sentenze penali. Ciò non vale soltanto nei casi in cui i Cantoni

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

### **3.3 Ripercussioni per l'economia**

Per le situazioni di grave penuria sono state previste, nel capitolo 3 dell'avamprogetto di legge, misure che costituiscono talvolta una forte ingerenza nello statuto giuridico delle persone fisiche e giuridiche interessate, soprattutto perché ne limitano la libertà economica. Gli strumenti a disposizione in caso di crisi non sono però praticamente cambiati rispetto a quanto previsto dalla LAP attuale. In caso di disciplinamento, l'avamprogetto di legge non comporta per l'economia oneri supplementari rispetto a quelli della legge in vigore. Grazie alla nuova strategia dell'approvvigionamento del Paese, si prevede al contrario un onere nettamente inferiore in caso di crisi.

In futuro l'AEP dovrà contribuire sempre di più, nella prospettiva di situazioni di grave penuria, a stabilizzare, in tempi normali, i sistemi e le infrastrutture di importanza vitale. Le imprese che particolarmente importanti per l'approvvigionamento del Paese in beni e servizi d'importanza vitale potranno essere obbligate a prendere determinate misure preparatorie. Alcune rare imprese che occupano una posizione significativa sul mercato saranno toccate da questa regolamentazione supplementare se la collettività non può rinunciare al loro apporto economico. In tale contesto non bisogna dimenticare che, in definitiva, queste misure sono prese nell'interesse stesso delle imprese in questione. Se un onere finanziario non è sostenibile, le prestazioni possono essere indennizzate tenendo conto degli interessi dell'impresa. Inoltre, la Confederazione deve costantemente assicurarsi che queste misure non provochino distorsioni della concorrenza.

## **4 Programma di legislatura**

La revisione della legge sull'approvvigionamento del Paese è stata preannunciata nel messaggio del 25 gennaio 2012 sul programma di legislatura 2011-2015 (FF 2012 305). L'adozione di un messaggio sulla revisione della LAP è menzionata, quale oggetto incluso nelle grandi linee, all'obiettivo 2 «L'economia svizzera è rafforzata da condizioni quadro ottimali e continua a crescere» dell'indirizzo politico 1.

## **5 Aspetti giuridici**

### **5.1 Costituzionalità**

#### **5.1.1 Mandato legislativo derivante dall'articolo 102 Cost.**

Secondo l'articolo 102 Cost., 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 situazioni di grave penuria cui l'economia non è in grado di rimediare da sé. Essa prende misure preventive e, se necessario, può derogare al principio della libertà economica. Grazie alla revisione dell'AEP, in futuro la situazione di grave penuria sarà l'unico criterio da considerare per le misure della Confederazione volte a garantire l'approvvigionamento del Paese (cfr. n. 1.3.2). Non sarà più fatta una

distinzione secondo la causa dei problemi, ossia le minacce d'ordine egemonico o bellico, da un lato, e le situazioni di grave penuria dovute a perturbazioni del mercato, dall'altro. Benché l'articolo 102 Cost. menzioni espressamente le minacce d'ordine egemonico o bellico e le situazioni di grave penuria, per la regolamentazione sull'AEP la causa della grave penuria non è rilevante.

L'articolo 102 Cost. non è in contrasto con una revisione della LAP basata esclusivamente sulle situazioni di grave penuria. Tanto più che anche in caso di minacce d'ordine egemonico o bellico si devono prendere misure per contrastare il loro impatto sull'economia e quindi per far fronte a situazioni di grave penuria. Se dovessero presentarsi minacce d'ordine egemonico o bellico che comportano problemi di approvvigionamento, si applicherebbe anche la legge riveduta. Nella dottrina più recente non esiste più una vera e propria distinzione tra la difesa economica del Paese e l'approvvigionamento del Paese in caso di grave penuria, soprattutto in relazione alla sussidiarietà delle misure statali rispetto a quelle del settore privato.

### **5.1.2 Momento dell'intervento e misure**

Con la revisione della LAP si intende anticipare il momento in cui il Consiglio federale interverrà per prevenire i rischi per l'approvvigionamento del Paese. Si tratta in particolare di poter ordinare, a scopo preventivo, misure contro una grave penuria, dal momento in cui quest'ultima è imminente ma non è ancora sopraggiunta (n. 2.3.1).

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

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

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

## 5.2 Delega di competenze legislative

Secondo l'articolo 164 capoverso 2 Cost., competenze normative possono essere delegate mediante legge federale, sempreché la Costituzione non lo escluda. Nel presente avamprogetto di legge si conferiscono competenze al Consiglio federale affinché emani prescrizioni su determinati beni e servizi per porre rimedio a situazioni di grave penuria. Sia le misure preparatorie che le misure di disciplinamento, oltre a interferire 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'AEP è un settore che presenta una particolare esigenza di flessibilità nella sua regolamentazione. Il ritmo sostenuto delle operazioni economiche richiede un opportuno potenziale di reazione in caso di situazioni di grave penuria. A ciò si aggiunge il fatto che spesso non si possono prevedere i problemi che si dovranno affrontare. Le autorità necessitano quindi di un ampio margine di manovra, in particolare quando devono scegliere i mezzi e le modalità d'intervento.

Secondo l'articolo 55 capoverso 3, il Consiglio federale, per porre rimedio a una situazione di grave penuria, può autorizzare l'UFAE a emanare prescrizioni di natura tecnica o amministrativa per l'esecuzione delle misure di approvvigionamento. La Costituzione federale autorizza in linea di principio la delega di competenze legislative da parte del Consiglio federale ai dipartimenti o a unità amministrative subordinate. Qualsiasi delega di competenze legislative a livello di ufficio federale deve essere espressamente prevista nella legge (art. 48 cpv. 2 LOGA, RS 172.010).

La norma derogatoria di cui all'articolo 32 conferisce al Consiglio federale la competenza di emanare ordinanze che modificano la legge. Se la Costituzione consenta di modificare la legge con un'ordinanza, è una questione controversa. L'opinione prevalente è che il legislatore federale sia in linea di principio autorizzato a delegare al Consiglio federale la competenza non soltanto di completare, ma anche di modificare una legge. La differenza tra modificare e completare una legge non è tale da giustificare l'autorizzazione della delega in un caso ma non nell'altro. Tanto più che la modifica – come nel presente caso – dovrà avvenire in circostanze straordinarie e per un periodo limitato in quanto dichiarazione di inefficacia provvisoria. Tuttavia, la norma derogatoria deve designare esattamente le disposizioni legali che il Consiglio federale deve modificare o dichiarare inefficaci mediante ordinanza e descrivere in che senso ed entro quali limiti si deve procedere alla modifica (cfr. n. 2.3.4).

## 5.3 Forma dell'atto

Secondo l'articolo 164 capoverso 1 Cost., tutte le disposizioni importanti che contengono norme di diritto, in particolare quelle riguardanti diritti costituzionali, devono essere emanate sotto forma di legge federale. L'AEP è un settore che tocca i

diritti costituzionali sotto diversi aspetti, ragione per cui la scelta di una legge non è contestata.

## **5.4 Confronto internazionale e rapporto con il diritto internazionale**

### **5.4.1 Sicurezza dell'approvvigionamento nel confronto internazionale**

Nel 2011 l'UFAE ha confrontato i sistemi di approvvigionamento di diversi Paesi («Die wirtschaftliche Landesversorgung im internationalen Vergleich – Ein Überblick über verschiedene Ansätze der Versorgungssicherung»). Da questo confronto è risultato che i sistemi giuridici non sono direttamente paragonabili, tante sono le differenze tra le realtà geografiche, politiche e storiche, tra i meccanismi per garantire l'approvvigionamento, le strategie, i piani e le basi legali. Ogni Paese ha un proprio modo di prepararsi alle crisi, per evitare gravi situazioni di penuria o per gestirle. Ad eccezione della Finlandia e della Svizzera, nessun Paese fra quelli presi in esame dispone di un'autorità centrale che si dedica esclusivamente a garantire l'approvvigionamento nella sua globalità in caso di crisi. In tutti gli altri Paesi, i diversi compiti in materia di approvvigionamento sono ripartiti tra diverse autorità. Tuttavia, per risolvere i vari problemi concreti, si trovano approcci simili che sono ripresi anche in questo avamprogetto di legge. Soprattutto per quanto concerne le infrastrutture chiave per l'approvvigionamento (elettricità, logistica dei trasporti o telecomunicazioni) ci si sforza sempre di più di accrescere la capacità di resistenza e di rigenerazione dei sistemi tecnici. In molti di questi Paesi la nozione di resistenza non si applica soltanto al settore delle infrastrutture ma è sempre più spesso trasferita anche a interi settori dell'economia e della società: è il caso di Finlandia, Svezia, Gran Bretagna e Stati Uniti.

Molti Paesi non si basano più, per la prevenzione delle crisi, su scenari concreti di cui si studiano le origini e i legami di causalità complessi in vista di determinate crisi. Essi cercano piuttosto, a prescindere dalle possibili cause, di pianificare misure con l'economia privata per poter reagire in modo adeguato a ogni tipo di crisi. Nella maggior Parte di questi Paesi, l'economia privata contribuisce attivamente a garantire l'approvvigionamento e lo Stato si avvale delle competenze e dei servizi dei rappresentanti dei settori economici interessati, sia per prevenire che per gestire le crisi. Insieme agli organi statali, analizzano i rischi, sviluppano strategie, progetti e piani d'emergenza concreti, che metteranno in atto in caso di crisi. La costituzione di scorte diretta dallo Stato costituisce sempre un elemento centrale per garantire i beni d'importanza vitale. Fra le scorte più diffuse si annoverano quelle di energie fossili e anche di alcune derrate alimentari di base.

Dalla fine degli anni '60, la Comunità economica europea – diventata in seguito Unione europea – attua una prevenzione coordinata tra i suoi membri per evitare *penurie di petrolio greggio*. Con la direttiva 68/414/CEE gli Stati membri dell'UE sono stati obbligati a costituire scorte strategiche di petrolio greggio. Da allora la costituzione di scorte è stata potenziata da altre direttive. La direttiva 2006/67/CE obbliga gli Stati membri dell'UE a mantenere un livello minimo di scorte di prodotti petroliferi pari almeno a novanta giorni del consumo interno giornaliero medio dell'anno civile precedente. Gli Stati membri possono delegare parzialmente o interamente la detenzione di scorte a enti privati. Uno Stato membro può inoltre far

detenere a un altro le proprie scorte strategiche. Tuttavia, gli Stati membri dell'UE devono far sorvegliare le loro scorte dalle autorità e quindi assumere il controllo della detenzione di scorte. Con il regolamento (UE) n. 994/2010 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 ottobre 2010, concernente misure volte a garantire la sicurezza dell'approvvigionamento di gas, l'UE ha potenziato le basi legali e gli strumenti previsti a tale scopo. Questo regolamento provvede sia a misure preventive che a una reazione coordinata di fronte a problemi di approvvigionamento e intende assicurare che il mercato interno del gas funzioni bene e ininterrottamente. Ad esempio, stabilisce la cerchia di clienti il cui rifornimento di gas deve essere protetto e definisce le norme comuni in materia di infrastrutture e di approvvigionamento. Il regolamento prevede anche una valutazione del rischio e contiene piani d'azione preventivi e d'emergenza.

Gli strumenti e le misure per prevenire le crisi in relazione alla *penuria di elettricità* di sono di competenza nazionale. Alcuni obblighi giuridici dell'UE derivano indubbiamente dalla direttiva 2003/54/CE sul mercato interno dell'elettricità. Tuttavia, si tratta esclusivamente di prescrizioni destinate ai gestori delle reti affinché assicurino la stabilità delle reti a lungo termine, grazie a misure tecniche conformi al mercato. Non si tratta invece di misure statali per la prevenzione di crisi di fronte a una situazione di penuria imminente di elettricità che non può essere gestita con i regolari meccanismi di mercato e che esige quindi l'intervento dello Stato. La direttiva UE 2005/89/CE prescrive misure per garantire la sicurezza dell'approvvigionamento di elettricità mediante investimenti nelle infrastrutture. Ma anche in questo caso si mira a garantire il funzionamento delle reti e a mantenere a lungo termine l'equilibrio tra l'offerta e la domanda, nell'ambito di un mercato elettrico ben funzionante. A livello europeo non esistono regolamentazioni per la prevenzione di crisi, ad esempio attraverso la preparazione di misure statali per il disciplinamento dell'elettricità.

L'Unione europea si occupa della questione, ma in un contesto più ampio, volendo *aumentare la resistenza* delle reti di approvvigionamento elettrico e di altre importanti infrastrutture. Poiché le reti elettriche fanno parte delle cosiddette infrastrutture critiche, esse sono direttamente interessate dai lavori concettuali svolti a livello europeo nell'ambito del Programma europeo di protezione delle infrastrutture critiche (PEPIC-EPCIP). Il PEPIC presenta un quadro sovranazionale per le misure volte a proteggere le infrastrutture critiche nell'UE. Più che a garantire l'approvvigionamento, si interessa però alla prospettiva di proteggere edifici o installazioni. In seguito agli attentati terroristici di Madrid del marzo 2004, il Consiglio europeo, nel giugno 2004, ha incaricato la Commissione di elaborare una strategia dettagliata per la protezione delle infrastrutture critiche a livello europeo. Ciò riguarda in particolare le infrastrutture di trasporto e logistica. Nel dicembre 2008 il Consiglio ha emanato la corrispondente direttiva 2008/114/CE. Le minacce che il PEPIC intende combattere non si limitano al terrorismo, ma comprendono tutti i rischi e i pericoli come gli atti criminali, le catastrofi naturali e altri eventi che provocano delle crisi. Si tratta comunque soprattutto di proteggere edifici o installazioni più che di garantire l'approvvigionamento.

Il compito di garantire l'*approvvigionamento alimentare* nell'ottica di una crisi spetta agli Stati membri dell'UE. In questo settore non vi è però una cooperazione a livello europeo e la Commissione non ha emanato raccomandazioni per prevenire le crisi. L'UE obbliga però i suoi Stati membri che hanno costituito scorte strategiche a effettuare i loro acquisti e le loro vendite in modo da non influenzare, ad esempio, i

prezzi sui mercati europei. Essi non sono inoltre autorizzati ad attingere a queste scorte per stabilizzare i prezzi a livello nazionale.

#### **5.4.2                    Obblighi giuridici internazionali**

Occorre tenere conto degli obblighi giuridici multilaterali assunti dalla Svizzera con l'Agenzia internazionale dell'energia (AIE) nel settore dell'AEP nell'ambito dell'Accordo del 18 novembre 1974 istitutivo di un programma internazionale dell'energia (RS 0.730.1). Non è escluso che in futuro si concludano accordi analoghi in altri settori per garantire l'approvvigionamento con obblighi corrispondenti (cfr. n. 2.8.3). Inoltre la Svizzera, elaborando la legge federale sull'AEP, deve tenere conto dei vincoli in materia di diritto commerciale nei confronti dell'OMC e dei suoi partner di libero scambio, in particolare l'UE, soprattutto se il finanziamento delle scorte obbligatorie avviene tramite dazi (cfr. n. 2.2.3) .

Visti gli accordi bilaterali sulla cooperazione in materia di AEP, conclusi in base al Trattato di unione doganale del 29 marzo 1923 tra la Confederazione Svizzera e il Principato del Liechtenstein (allegato 2; RS 0.631.112.514), il Liechtenstein si è impegnato, nel 1939, ad applicare direttamente, salvo alcune eccezioni, la legislazione svizzera in materia di approvvigionamento del Paese. Lo stesso vale per l'enclave tedesca di Büsingen, in base al Trattato del 23 novembre 1964 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; RS 0.631.112.136). 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. Inoltre la Svizzera in passato si è impegnata volontariamente, in virtù del diritto consuetudinario, a rifornire gli abitanti dell'enclave di Campione d'Italia in caso di crisi, trattandola come un Comune ticinese. Si parte quindi dal presupposto che anche Campione d'Italia, nel caso di un disciplinamento, dovrebbe applicare la legislazione svizzera sull'approvvigionamento del Paese.