



Berna, [DATUM]

Ordinanza sulle scorte obbligatorie di etanolo

Rapporto esplicativo sull'apertura della procedura di consultazione

Indice

| | | |
|------|--|----|
| 1. | Situazione iniziale | 2 |
| 1.1. | Liberalizzazione del mercato dell'etanolo | 2 |
| 1.2. | Importanza dell'etanolo per l'approvvigionamento economico del Paese | 2 |
| 1.3. | Sicurezza dell'approvvigionamento durante la pandemia da COVID-19..... | 3 |
| 1.4. | Opzione continuazione dei contratti di garanzia | 4 |
| 2. | Principali caratteristiche del disegno | 4 |
| 2.1. | Sistema della costituzione di scorte obbligatorie | 4 |
| 2.2. | Impiego di scorte obbligatorie | 6 |
| 2.3. | Costituzione opzionale di fondi di garanzia | 6 |
| 2.4. | Introduzione dell'obbligo di costituire scorte di etanolo..... | 7 |
| 3. | Commento ai singoli articoli | 9 |
| 4. | Ripercussioni | 12 |
| 4.1. | Ripercussioni per la Confederazione | 12 |
| 4.2. | Ripercussioni per i Cantoni | 12 |
| 4.3. | Ripercussioni per l'economia | 12 |
| 4.4. | Ripercussioni per la società | 13 |
| 4.5. | Compatibilità con il diritto internazionale | 14 |

1. Situazione iniziale

1.1. Liberalizzazione del mercato dell'etanolo

Il 1° gennaio 2017 il Consiglio federale aveva posto in vigore la revisione parziale della legislazione sull'alcol necessaria per procedere alla privatizzazione di alcosuisse, precedentemente incorporata quale centro di profitto all'interno della Regia federale degli alcool (RFA). A metà 2018, il Consiglio federale ha effettuato l'aggiudicazione di alcosuisse da parte di Thommen-Furler AG. Il monopolio per l'importazione di etanolo è rimasto invariato fino all'entrata in vigore della liberalizzazione del mercato dell'etanolo, avvenuta il 1° gennaio 2019. In tale data la revisione della legge federale sulle bevande distillate (Legge sull'alcool, LAIc; RS 680) ha messo fine all'egemonia della Confederazione in materia di importazione di bevande distillate (> 80 % vol.). Fino alla fine del 2018, alcosuisse ha mantenuto una scorta di etanolo (di seguito anche alcol etilico) pari a circa tre mesi del normale fabbisogno interno, al fine di garantirne una distribuzione rapida e di ammortizzare le fluttuazioni delle vendite. La vendita e la privatizzazione di alcosuisse hanno determinato lo scioglimento di questa scorta.

1.2. Importanza dell'etanolo per l'approvvigionamento economico del Paese

Utilizzato dall'industria farmaceutica per la produzione di medicinali e disinfettanti, l'etanolo viene impiegato anche come solvente, per l'estrazione chimica e come soluzione veicolante. Inoltre, si rivela necessario al momento del controllo qualità e in tutte le fasi di analisi nonché durante la pulizia degli impianti. La produzione di farmaci non può prescindere dall'etanolo: il suo impiego nei processi viene infatti tracciato nei documenti di registrazione e risulta dunque vincolante. In caso di penuria di etanolo, la produzione di farmaci deve essere interrotta. Soprattutto in una situazione di pandemia, l'etanolo diventa indispensabile per la produzione di disinfettante. I disinfettanti a base di alcol si ottengono da una miscela di etanolo (70 %) e da eccipienti. Per l'approvvigionamento economico del Paese, l'etanolo rappresenta quindi un bene di importanza vitale. In situazione di normalità (assenza di pandemia) la Svizzera importa e trasforma in disinfettante circa 2500 tonnellate di etanolo. Il nostro Paese importa anche disinfettanti già pronti all'uso.

Nell'industria alimentare, l'etanolo viene utilizzato come materia prima per ricavare e diluire aromi ed essenze e per produrre aceto da tavola. Per quanto riguarda i generi alimentari, l'etanolo viene impiegato direttamente come ingrediente, conservante o antiagglomerante. L'etanolo entra indirettamente a

contatto con i generi alimentari quando in fase di produzione e/o imballaggio viene impiegato quale prodotto di pulizia o disinfettante. Le sue caratteristiche lo rendono uno dei solventi più importanti per l'industria chimica, che lo utilizza come reagente per la produzione di molti altri prodotti chimici.

1.3. Sicurezza dell'approvvigionamento durante la pandemia da COVID-19

Poco dopo lo scoppio della pandemia da coronavirus nella primavera del 2020, in Svizzera l'etanolo ha iniziato a scarseggiare. Per questi motivi, sulla base dell'articolo 30 dell'ordinanza concernente l'immissione sul mercato e l'utilizzazione di biocidi (Ordinanza sui biocidi, OBioc), il 28 febbraio 2020 l'organo di notifica per prodotti chimici, lo sportello unico e l'organo di decisione per i prodotti chimici dell'Ufficio federale dell'ambiente (UFAM), dell'Ufficio federale della sanità pubblica (UFSP) e della Segreteria di Stato dell'economia (SECO), ha omologato in via eccezionale i disinfettanti a base di alcol. L'obiettivo di questa decisione era quello di contrastare le difficoltà di approvvigionamento per la popolazione e il settore sanitario dovute alla crisi del coronavirus. È stato dunque possibile trasformare in disinfettante etanolo prodotto a livello locale a partire da vino, grappa o frutta. I prodotti così ottenuti non hanno però potuto essere impiegati in ambito sanitario. L'autorizzazione eccezionale è stata rilasciata per via della situazione di emergenza ed è rimasta in vigore fino a fine agosto 2020. La possibilità di acquistare disinfettanti a base di etanolo prodotto a livello locale è stata prolungata fino alla fine di febbraio 2021. In ambito sanitario, i prodotti in questione continuano tuttavia a non essere utilizzabili come disinfettanti per mani per scopi medico-chirurgici. Affinché ciò sia possibile, la qualità dell'etanolo prodotto a livello locale dovrebbe essere ulteriormente migliorata: solo così i fornitori di questo tipo di etanolo potrebbero essere inseriti nell'elenco dei fornitori del principio attivo. Alcune aziende nazionali stanno pensando di destinare parte delle proprie capacità alla produzione di etanolo di grado superiore. In ogni caso, la produzione nazionale sarà in grado di sostituire solo in minima parte le importazioni di etanolo di alta qualità. L'etanolo può essere importato da più di 100 Paesi. Negli ultimi anni la maggior parte delle importazioni provenivano da Asia, Europa e Sudamerica. Alla fine del 2018, la quantità delle scorte era sufficiente per coprire circa tre mesi dell'allora normale fabbisogno (da 8000 a 10 000 t). Molto probabilmente, a partire dal 2021, il fabbisogno di etanolo si stabilizzerà a livelli più elevati rispetto a quelli registrati pre-coronavirus. Di conseguenza è stata annunciata la costituzione di una scorta che possa coprire più o meno tre mesi di fabbisogno in condizione di normalità.

Per fare in modo che per tutto il decorso della pandemia da coronavirus si possa disporre di una determinata quantità di etanolo da destinare in particolare alla produzione di disinfettante, a ottobre 2020 l'Ufficio federale per l'approvvigionamento economico del Paese (UFAE) ha trovato una soluzione transitoria con un'azienda privata che consiste in una convenzione di garanzia come prevista dall'articolo 10 capoverso 2 dell'ordinanza

sull'approvvigionamento economico del Paese (OAEP; RS 531.11). Ciò permetterà di garantire a breve termine sufficiente etanolo per il Paese; in questo modo, in caso di un'impennata della domanda, in particolare a seguito della pandemia da coronavirus, potranno essere assicurati la produzione di disinfettanti e il rifornimento dell'industria farmaceutica. La soluzione transitoria prevede di costituire 6 000 tonnellate di etanolo. Fino alla fine del 2021 la Confederazione si fa carico delle spese di deposito e copre eventuali perdite di valore. Con riferimento alla soluzione transitoria, i costi massimi per il mantenimento delle scorte ammontano a 465 000 franchi l'anno.

L'intenzione del Consiglio federale è quella di sciogliere questa convenzione a partire dal 2022 e di sostituirla con la costituzione di scorte obbligatorie di etanolo come stabilito dagli articoli 7 e seguenti della legge del 17 giugno 2016 sull'approvvigionamento del Paese (LAP; RS 531).

1.4. Opzione continuazione dei contratti di garanzia

Invece di introdurre la costituzione di scorte obbligatorie come previsto dall'articolo 7 e seguenti LAP, si potrebbe prevedere l'opzione di una proroga del contratto di garanzia o di una nuova gara d'appalto per assicurare l'approvvigionamento del Paese in etanolo.

Secondo l'articolo 10 capoverso 2 OAEP, la LAP può garantire scorte sufficienti concludendo convenzioni con imprese di produzione, di immagazzinamento e di servizi (contratto di garanzia).

I vantaggi di questa opzione risiedono nella riduzione dell'onere amministrativo per la Confederazione. Inoltre, si eliminerebbero i costi e l'onere amministrativo per l'economia. Uno svantaggio sarebbe invece rappresentato dall'aumento degli oneri finanziari per la Confederazione, che dovrebbe farsi carico delle spese dirette di deposito e tenere conto del rischio di fluttuazione dei prezzi.

Tuttavia, optare per questa soluzione significherebbe abbandonare il sistema della costituzione di scorte obbligatorie e sarebbe quindi in contraddizione con il principio sancito dalla legge, secondo cui l'approvvigionamento economico del Paese è compito dell'economia (cfr. art. 3 cpv. 1 LAP; RS 531).

2. Principali caratteristiche del disegno

2.1. Sistema della costituzione di scorte obbligatorie

L'incarico conferito all'Approvvigionamento economico del Paese (AEP) è descritto all'articolo 102 della Costituzione federale (Cost.; RS 101): la Confederazione assicura l'approvvigionamento del Paese in beni e servizi vitali in caso di minacce d'ordine egemonico o bellico nonché in caso di gravi situazioni di penuria cui l'economia non è in grado di rimediare da sé.

L'approvvigionamento del Paese in beni di importanza vitale, e quindi anche la costituzione di scorte degli stessi beni, è compito dell'economia (art. 3 cpv. 1 LAP). Se l'economia non è più in grado di adempiere autonomamente a questo suo compito, la Confederazione la sostiene nei suoi sforzi. La LAP stabilisce che il Consiglio federale può prevedere per determinati beni di importanza vitale la costituzione di scorte obbligatorie. La costituzione di scorte obbligatorie rappresenta un importante strumento nelle mani dell'AEP.

I fondamenti per la costituzione di scorte obbligatorie sono stabiliti sia nella LAP sia nelle ordinanze basate su quest'ultima. Il Consiglio federale definisce i beni di importanza vitale. In tal modo giustifica la costituzione di scorte obbligatorie, che oggi riguarda diverse derrate alimentari, alimenti per animali, vettori energetici, medicinali e concimi. Il Dipartimento federale dell'economia, della formazione e della ricerca (DEFR) specifica caso per caso per quanto tempo devono essere assicurate le scorte per soddisfare il fabbisogno medio della popolazione svizzera. Se per alcuni prodotti il fabbisogno non può essere espresso in termini di tempo, il DEFR indica le quantità da immagazzinare. Le scorte obbligatorie non sono costituite dalla Confederazione ma da aziende private e sono di proprietà di queste ultime. Le aziende che importano o immettono in commercio per la prima volta sul territorio svizzero un quantitativo minimo di beni per i quali è prevista la costituzione di scorte, sottostanno all'obbligo di costituire scorte. I beni rimangono all'interno dei loro canali di distribuzione usuali e possono quindi essere trasportati più facilmente. Inoltre, il fatto che siano integrati all'interno della rete di distribuzione fa sì che, in caso di bisogno, possano essere messi in commercio rapidamente. L'UFAE conclude con le imprese in questione un contratto per la costituzione di scorte obbligatorie.

La Confederazione ricorre anche alla costituzione di scorte complementari. In questo caso l'UFAE definisce in accordo con determinate aziende private la costituzione di scorte obbligatorie di specifici beni di importanza vitale per i quali in situazione di normalità la domanda è ridotta o che vengono prodotti da un numero molto ristretto di aziende. Le aziende private devono tuttavia essere disposte a sottoscrivere un contratto su base volontaria per la costituzione di scorte e ad approntarle nei quantitativi predefiniti. Attualmente esistono scorte complementari di determinati medicinali, dispositivi medici, granulati plastici per l'industria degli imballaggi nonché di barre di uranio.

Il finanziamento dei beni interessati dalla costituzione di scorte obbligatorie spetta all'economia privata. Tuttavia, la Confederazione sostiene le aziende, accordando alle banche mutuanti garanzie per finanziare la costituzione di scorte (art. 20 LAP). In questo modo i proprietari delle scorte hanno la possibilità, dietro presentazione di un pagherò cambiario presso una banca, di aggiudicarsi un credito a basso tasso di interesse (pari al LIBOR o, a partire al più tardi dal 2022, al SARON). L'entità delle garanzie della Confederazione è determinata in base al valore dei beni per i quali si costituiscono scorte obbligatorie. Il credito bancario garantito può ammontare tuttavia al massimo al 90 per cento del valore nominale

delle scorte. Dal momento che la costituzione di scorte è ammessa solo per i beni disponibili sul mercato, vengono fornite solo garanzie per le quali esiste la possibilità di realizzare un controvalore. Le aziende possono inoltre prevedere ulteriori ammortamenti fiscali per le scorte obbligatorie.

2.2. Impiego di scorte obbligatorie

La liberazione di scorte obbligatorie avviene quando l'economia non è in grado di rispondere a una situazione di grave penuria. In tal modo si cerca di evitare, o perlomeno di circoscrivere, gravi problemi di approvvigionamento dei maggiori beni di importanza vitale. La liberazione di beni provenienti dalle scorte obbligatorie può avvenire rapidamente e, a differenza della maggior parte degli altri strumenti dell'AEP quali il contingentamento e il razionamento, esercita una minore ingerenza a livello di mercato.

Il Consiglio federale ha delegato al DEFR la competenza della liberazione di scorte obbligatorie. Quando si delineano problemi di approvvigionamento per un bene di importanza vitale, l'AEP analizza la situazione e, a seconda dei casi, avvia una collaborazione con associazioni di categoria, organizzazioni commerciali, importatori e produttori nazionali. In base a quanto emerge da questa analisi si decide in merito all'effettiva necessità di una liberazione di scorte obbligatorie.

Al fine di evitare strozzature di approvvigionamento a breve termine, l'UFAE può, di propria iniziativa, consentire una riduzione temporanea della quantità di scorte obbligatorie fino al 20 per cento. Se le scorte obbligatorie sono richieste su larga scala, il Delegato all'approvvigionamento economico del Paese chiede al DEFR di attingere dalle scorte obbligatorie.

Il DEFR approva la liberazione delle scorte obbligatorie emanando un'ordinanza. I proprietari di scorte obbligatorie che dispongono di una quantità insufficiente di scorte operative possono chiedere al settore dell'AEP competente di poter attingere dalle scorte obbligatorie. Per proprietario, il settore decide quali quantità liberare nonché il periodo durante il quale è possibile usufruirne. Una volta terminata la situazione di penuria, l'ordinanza è abrogata su richiesta dell'AEP.

2.3. Costituzione opzionale di fondi di garanzia

Nel quadro della costituzione di scorte obbligatorie e sulla base dell'articolo 16 LAP, i rami economici interessati hanno la possibilità di costituire fondi di garanzia di diritto privato alimentati mediante contributi riscossi in fase di importazione o in occasione della prima immissione in commercio delle scorte sul territorio svizzero. I mezzi dei fondi di garanzia servono a coprire le spese di

deposito e a compensare le fluttuazioni di prezzo delle merci delle scorte obbligatorie.

In futuro anche le scorte di etanolo potranno essere finanziate tramite fondi di garanzia. Il presupposto risiede nell'istituzione da parte del ramo economico specifico di un ente privato cui affidare la gestione del fondo di garanzia sotto forma di patrimonio separato privato a destinazione vincolata. Gli statuti di questo ente devono stabilire secondo quali principi sono prelevati i contributi e sono versate ai proprietari delle scorte obbligatorie le indennità. La costituzione e l'amministrazione di un fondo di garanzia nonché gli statuti dell'ente privato sono subordinati all'approvazione del DEFR. Questo sistema funziona tuttavia solo nella misura in cui vengono coinvolti tutti coloro che sono tenuti alla costituzione di scorte.

Il settore economico è libero di scegliere se istituire un fondo di garanzia. Tuttavia, nel caso in cui sussista un fondo di questo tipo, tutti i soggetti coinvolti sono chiamati a impegnarsi dal punto di vista finanziario. La Confederazione può prevedere che l'Amministrazione federale delle dogane (AFD) metta a disposizione dell'ente che si occupa del fondo di garanzia alcuni dati per programmare più facilmente la prima immissione in commercio dell'etanolo e di esigere i contributi finanziari. È inoltre possibile che la Confederazione commissioni all'ente privato il controllo delle scorte obbligatorie. In un secondo momento si dovrebbe definire fino a che punto è vantaggioso stabilire quantitativi soglia per concludere un contratto per la costituzione di scorte obbligatorie. Con l'introduzione di tali quantitativi, le aziende che mettono in commercio quantitativi superiori dovrebbero provvedere autonomamente alla costituzione di scorte obbligatorie; le altre invece sarebbero solo chiamate a partecipare al fondo di garanzia con una quota che rispecchi i quantitativi che immettono in commercio.

Il presente disegno di ordinanza prevede per il momento la costituzione di scorte obbligatorie senza la partecipazione di un ente privato e senza un fondo di garanzia. Nel caso in cui il settore economico in questione costituisca un fondo di garanzia per finanziare la costituzione di scorte obbligatorie di etanolo, sarebbe necessario, a tempo debito, un adeguamento puntuale dell'ordinanza per regolamentare almeno parte degli aspetti sopramenzionati. L'eventuale introduzione di un contributo al fondo di garanzia dovrà tener conto degli obblighi di diritto internazionale nel quadro dell'OMC e degli accordi di libero scambio, che limitano l'introduzione di tributi simili ai dazi.

2.4. Introduzione dell'obbligo di costituire scorte di etanolo

Fino al 2018, alcosuisse ha mantenuto scorte di etanolo in grado di coprire circa tre mesi del normale fabbisogno nazionale. La vendita e la privatizzazione di alcosuisse hanno portato allo scioglimento di queste scorte. In seguito alle esperienze che derivano dalla pandemia da COVID-19, il Consiglio federale ha

intenzione di ordinare la costituzione di scorte obbligatorie di questa sostanza sulla base della LAP. Tutte le aziende interessate verrebbero quindi coinvolte nell'obbligo di costituire scorte, in modo da non creare svantaggio per nessuno degli attori del mercato.

La quantità di etanolo da destinare alle scorte obbligatorie ammonta a 10 000 tonnellate. Verrà stoccato solamente etanolo nelle seguenti concentrazioni: assoluto (Ph Eur) e al 96 per cento (v/v) (Ph Eur/USP/BP). Almeno il 25 per cento della quantità totale di scorte obbligatorie dovrà essere rappresentato dall'etanolo in concentrazione maggiore (etanolo assoluto Ph Eur). Le specifiche si basano sulle farmacopee e fanno riferimento al livello di purezza necessario per la fabbricazione dei farmaci. Le due tipologie citate in precedenza coprono praticamente tutti gli usi, in particolare anche quelli che interessano l'approvvigionamento economico del Paese.

La prima ondata della pandemia da coronavirus ha causato un aumento del fabbisogno di disinfettanti. Le vendite di etanolo hanno fatto registrare aumenti fino al 65 per cento rispetto agli anni precedenti, tuttavia non sono comunque riuscite a coprire il 100 per cento della richiesta. Senza i depositi di alcosuisse, che all'inizio della pandemia potevano ancora coprire due mesi di normale fabbisogno, nonché la possibilità di importare merce dall'estero, si sarebbero probabilmente verificate difficoltà di approvvigionamento o peggio sarebbe stato impossibile produrre determinati beni.

La quantità di scorte obbligatorie prevista e la suddivisione nelle due tipologie di etanolo sono state definite sulla base dell'attuale struttura del mercato di riferimento in Svizzera nonché degli impieghi prioritari che le stesse scorte dovranno andare a coprire. La produzione di disinfettanti, di medicinali e, in una certa misura, di derrate alimentari così come il fabbisogno complessivo del settore sanitario e dell'industria chimica (ad esempio per la produzione di prodotti intermedi e vitamine) sono classificati di rilevanza sistemica.

In una situazione di penuria, la liberazione di scorte obbligatorie mette a disposizione una maggiore offerta. Se ad esempio i prodotti provenienti dalle scorte vengono destinati al settore sanitario, quest'ultimo non li richiederà altrove e ci sarà quindi maggiore disponibilità di etanolo per gli altri ambiti di impiego.

Secondo il disegno di ordinanza, sottostà all'obbligo di costituire scorte chi importa, produce, trasforma o immette in commercio per la prima volta sul territorio svizzero i prodotti definiti nelle voci di tariffa doganali 2207.1000 (alcol etilico non denaturato) o 2207.2000 (alcol etilico denaturato). Non rientra in queste categorie l'etanolo utilizzato come carburante (noto come bioetanolo) o per la fabbricazione di carburanti (numeri convenzionali 922, 923 e 990, voci di tariffa 2207.1000 e 2207.2000). Affinché coloro che sono tenuti alla costituzione di scorte siano registrati, chi immette in commercio per la prima volta sul territorio svizzero i prodotti definiti nelle voci di tariffa doganali 2207.1000 o 2207.2000

deve informarne immediatamente l'UFAE. L'obbligo di costituire scorte sorge solo se l'immissione sul mercato riguarda più di 1000 chili dei prodotti in questione. Di conseguenza, le aziende che per le loro esigenze operative hanno bisogno di etanolo che non rientra nelle categorie etanolo assoluto (Ph Eur) ed etanolo al 96 per cento (v/v) (Ph Eur/USP/BP) possono costituire scorte obbligatorie. Tuttavia, il contratto per la costituzione di scorte obbligatorie può prevedere il diritto di trasferire l'obbligo a una terza parte. Questo dà alle imprese tenute alla costituzione di scorte la possibilità di far detenere le scorte obbligatorie da altre imprese che, per esempio, usano etanolo assoluto (Ph Eur) o etanolo al 96 per cento (v/v) (Ph Eur/USP/BP) nelle loro attività abituali e possono quindi trasportarlo più facilmente.

3. Commento ai singoli articoli

Gli articoli del disegno di ordinanza concernente la costituzione di scorte obbligatorie di etanolo vengono di seguito commentati uno per uno.

Articolo 1 Principio

Questo articolo indica il settore economico cui viene demandato l'obbligo di costituire scorte. Né il testo né l'allegato menzionato fanno riferimento alla qualità della merce da stoccare. Qualità e volume delle scorte obbligatorie sono disciplinate in un'ordinanza del DEFR (cfr. commento all'articolo 4).

Articolo 2 Obbligo di costituire scorte

L'articolo 2 disciplina l'effettivo obbligo di costituire scorte. Sottostà all'obbligo di costituire scorte chi importa, produce, trasforma o immette in commercio per la prima volta sul territorio svizzero i prodotti menzionati in allegato, vale a dire alcol etilico denaturato o non denaturato non utilizzato come carburante. Ne sono esenti coloro che importano o immettono in commercio per la prima volta sul territorio svizzero meno di 1000 chili all'anno. Ciò permette di favorire coloro che importano o immettono in commercio per la prima volta quantità piccole rispetto agli altri attori del mercato. Questa differenza di trattamento appare giustificata in ragione delle ridotte quantità e del tentativo di ridurre l'onere amministrativo.

In casi eccezionali, l'UFAE può esonerare dall'obbligo di concludere un contratto per la costituzione di scorte le persone che contribuirebbero soltanto in esigua misura a garantire la sicurezza dell'approvvigionamento. Un'esenzione di questo tipo potrebbe eventualmente essere prevista nel caso di un'immissione sul mercato una tantum di quantità particolarmente ridotte.

Articolo 3 Obblighi di notifica

L'UFAE deve poter registrare i soggetti tenuti alla costituzione di scorte e le quantità immesse sul mercato; per farlo, si basa sulle informazioni dell'AFD (cfr.

commento all'art. 5), responsabile della registrazione di tutte le importazioni. Anche per l'etanolo prodotto all'interno dei confini nazionali è previsto l'obbligo di costituire scorte. Poiché quest'ultimo non compare tra i dati di importazione dell'AFD, i soggetti tenuti alla costituzione di scorte devono notificare all'UFAE il tipo e il quantitativo di etanolo immesso in commercio mediante un'autodichiarazione, che andrà così a semplificare il processo di registrazione.

Articolo 4 Volume delle scorte obbligatorie e requisiti relativi alla qualità delle merci depositate, paragrafo 1

Come già menzionato nel commento all'articolo 1, il volume e la qualità delle scorte obbligatorie saranno disciplinati in un'ordinanza del DEFR. Si prevede di depositare 10 000 tonnellate di etanolo nelle scorte obbligatorie ma solo nelle concentrazioni etanolo assoluto (Ph Eur) ed etanolo al 96 per cento (v/v) (Ph Eur/USP/BP). Almeno il 25 per cento della quantità totale di scorte obbligatorie dovrà essere rappresentato dall'etanolo in concentrazione maggiore (etanolo assoluto, Ph Eur). È necessario stoccare etanolo in concentrazioni elevate perché l'etanolo proveniente dalle scorte obbligatorie è destinato in prima linea al settore sanitario; va tuttavia puntualizzato che si tratta di sostanze adatte anche per quasi tutti gli altri usi.

Le specifiche etanolo assoluto (Ph Eur) ed etanolo al 96 per cento (v/v) (Ph Eur/USP/BP) si basano sulle farmacopee universalmente accettate¹, che definiscono la purezza del contenuto per la produzione di medicinali e vengono adattate, in caso di cambiamenti, alle nuove condizioni di mercato. Ciò garantisce che le scorte obbligatorie corrispondano sempre, seppur con un leggero ritardo, ai prodotti effettivamente richiesti dal settore sanitario. Il volume delle scorte obbligatorie dei singoli soggetti sarà probabilmente determinato sulla base delle quantità immesse in commercio per la prima volta sul territorio svizzero.

Articolo 4 Volume delle scorte obbligatorie e requisiti relativi alla qualità delle merci depositate, paragrafo 2

Le suddette specifiche per le scorte obbligatorie si applicano anche ai proprietari che, per le loro esigenze operative, necessitano di etanolo di qualità diversa da quello stoccato. Conformemente all'articolo 17 dell'ordinanza sull'approvvigionamento economico del Paese (OAEP; RS 531.11) il contratto per la costituzione di scorte obbligatorie può prevedere che il proprietario abbia il diritto di trasferire il suo obbligo di costituire scorte a un terzo, previo accordo di

¹ Le versioni attuali delle farmacopee sono disponibili ai seguenti link:
<https://www.edqm.eu/en/european-pharmacopoeia-ph-eur-10th-edition>
<https://www.pharmacopoeia.com/>
<https://www.usp.org/>

entrambe le parti. Si tratta della cosiddetta costituzione di scorte obbligatorie da parte di terzi. In questo modo, i proprietari di scorte hanno la possibilità di trasferire le merci delle proprie scorte obbligatorie ad altre imprese che le utilizzano nella loro normale attività e possono quindi trasportarle più facilmente. Il contratto per la costituzione di scorte obbligatorie da parte di terzi viene concluso dall'UFAE. Il terzo si assume così i diritti e gli obblighi del proprietario derivanti dall'obbligo di costituire scorte. Il proprietario e il terzo definiscono autonomamente le restanti condizioni del trasferimento.

Articolo 4 Volume delle scorte obbligatorie e requisiti relativi alla qualità delle merci depositate, paragrafo 3

La costituzione di scorte in comune di cui al paragrafo 3 è paragonabile alla costituzione di scorte da parte di terzi. La differenza consiste nel fatto che i proprietari trasferiscono l'obbligo di costituire scorte a una società la cui attività principale consiste nel costituire e gestire scorte obbligatorie. Lo strumento della costituzione di scorte in comune potrebbe trovare applicazione per esempio nel caso in cui diversi proprietari di scorte dovessero fondare una ditta e demandare a quest'ultima l'obbligo di costituzione di scorte.

Articolo 5 Collaborazione tra le autorità

Questo articolo regola la collaborazione tra l'UFAE e l'AFD (dal 2022 Ufficio federale della dogana e della sicurezza dei confini) nel quadro della costituzione di scorte obbligatorie di etanolo.

Articolo 6 Controlli

Il controllo delle scorte obbligatorie, da effettuare almeno una volta l'anno, spetta all'UFAE e prevede un sopralluogo delle quantità stoccate, un controllo qualità a campione in laboratorio nonché un controllo della contabilità merci.

Articolo 7 Composizione delle controversie

L'articolo 7 concede all'UFAE la possibilità di disporre, in caso di controversie, la conclusione o lo scioglimento di un contratto per la costituzione di scorte obbligatorie. I ricorsi dovranno avvenire secondo le disposizioni generali concernenti l'organizzazione giudiziaria federale.

Articolo 8 Esecuzione dell'ordinanza e modifica dell'allegato

L'articolo 8 prevede di affidare l'applicazione delle disposizioni dell'ordinanza all'UFAE. Inoltre, a seguito di una consultazione delle cerchie economiche interessate, al momento in particolare gli attori coinvolti nella costituzione di scorte obbligatorie, il DEFR può adattare l'allegato dell'ordinanza.

Articolo 9 Entrata in vigore

La data di entrata in vigore dell'ordinanza sarà indicata a tempo debito all'interno del presente articolo. Il Consiglio federale intende introdurre l'obbligo di costituire scorte di etanolo all'inizio del 2022.

Allegato: tipi di etanolo che sottostanno alla costituzione di scorte obbligatorie

Si intende costituire scorte di alcol etilico denaturato e non denaturato, ad eccezione dell'etanolo utilizzato come carburante (cosiddetto bioetanolo) o per la fabbricazione di carburanti.

4. Ripercussioni

4.1. Ripercussioni per la Confederazione

L'articolo 8 del disegno di legge prevede di conferire all'UFAE l'applicazione delle disposizioni dell'ordinanza. Questo compito include in particolare la registrazione dei soggetti tenuti alla costituzione di scorte, la gestione dei contratti riguardanti la costituzione di scorte obbligatorie, l'elaborazione e l'analisi delle notifiche, la determinazione dei singoli quantitativi di scorte nonché il controllo di queste ultime. Per fare in modo che tali compiti possano essere portati avanti a lungo termine, l'UFAE ha bisogno di nuovi posti per un totale del 100 per cento. Si tratta di una spesa di circa 180 000 franchi l'anno. La stima dello sforzo e il fabbisogno di posti di lavoro aggiuntivi che ne deriva per l'UFAE sono stati calcolati in relazione ai compiti che, nel quadro della costituzione di scorte obbligatorie di altri beni, spettano alle aziende private.

4.2. Ripercussioni per i Cantoni

Il disegno di legge non riguarda i Cantoni.

4.3. Ripercussioni per l'economia

La costituzione di scorte obbligatorie di etanolo è responsabilità dell'economia. Sulla base di una stima fondata sui dati di importazione per il 2019 e il 2020, si prevede che un numero compreso tra 30 e 50 aziende sarà chiamato a costituire scorte obbligatorie e a stipulare un contratto con l'UFAE. Le aziende che trasportano solo una piccola quantità di etanolo o che necessitano per la loro attività di concentrazioni diverse da quelle previste nelle scorte obbligatorie ricorreranno probabilmente alla costituzione di scorte obbligatorie da parte di

terzi (cfr. commento all'articolo 4, paragrafo 2); di conseguenza dovrà probabilmente essere concluso un certo numero di contratti di questo tipo.

I soggetti tenuti alla costituzione di scorte sostengono da sé tutti i costi che ne derivano. La Confederazione può facilitare il finanziamento delle scorte obbligatorie concedendo garanzie per i prestiti bancari e riducendo così gli oneri per gli interessi. Inoltre beneficiano di una valutazione fiscale agevolata delle scorte obbligatorie (art. 22 LAP). Se un prodotto è da poco diventato oggetto di scorte obbligatorie, la valutazione è calcolata in primo luogo secondo i principi del diritto commerciale. Sul valore massimo determinante secondo il diritto commerciale è ammessa una rettifica di valore con effetto fiscale fino al 50 per cento senza bisogno di una particolare prova del rischio².

Nel disegno di legge gli importatori di etanolo sotto forma di prodotti finiti e semilavorati trasformati non sono soggetti all'obbligo di costituire scorte e risultano dunque avvantaggiati rispetto ai trasformatori nazionali.

Una stima approssimativa dei costi complessivi che si generano per l'economia a seguito della costituzione di scorte obbligatorie di etanolo può essere realizzata sulla base dei dati riportati di seguito:

Sulla base di un contratto di garanzia firmato con l'UFAE, un'azienda privata decide di costituire scorte di etanolo come soluzione transitoria dall'autunno del 2020 fino alla fine del 2021. In questo contesto possono essere costituite scorte per un massimo di 6000 tonnellate. La Confederazione indennizza l'azienda privata per i costi di deposito, il cui massimale è fissato a 465 000 franchi l'anno (IVA inclusa). Se si estrapolano queste cifre (6000 tonnellate, fr.465 000) si ottengono costi annuali di 775 000 franchi per 10 000 tonnellate di scorte. In questo contesto va menzionato che una maggiore suddivisione delle scorte nei depositi (depositi più piccoli e più numerosi presso diverse aziende) può portare a economie di scala negative. Poiché si prevede un'integrazione di 30/50 aziende all'interno del sistema della costituzione di scorte obbligatorie, si prevede che l'onere amministrativo a carico dell'economia sarà maggiore rispetto a quello che caratterizza la soluzione transitoria.

4.4. Ripercussioni per la società

La costituzione di scorte obbligatorie aumenta in generale la sicurezza dell'approvvigionamento in Svizzera in caso di problemi di importazioni, riducendo in particolare il rischio di difficoltà di approvvigionamento a breve e

² Circolare n° 26 del 22 giugno 2006 della Conferenza svizzera delle imposte sulla valutazione delle imposte relative alla costituzione di scorte.

medio termine in caso di un aumento massiccio della domanda dovuto a una pandemia.

4.5. Compatibilità con il diritto internazionale

La proposta è in linea con gli obblighi internazionali della Svizzera. Nel caso di un'eventuale introduzione di un contributo per alimentare un fondo di garanzia, si dovranno rispettare gli obblighi di diritto internazionale nel quadro dell'OMC e degli accordi di libero scambio, che limitano l'introduzione di tributi simili a dazi.