



ad 16.498

Iniziativa parlamentare Assoggettare le infrastrutture strategiche dell'economia energetica alla lex Koller

**Rapporto della Commissione dell'ambiente, della pianificazione
del territorio e dell'energia del Consiglio nazionale del 28 marzo 2023**

Parere del Consiglio federale

del 2 giugno 2023

Onorevoli presidente e consiglieri,

conformemente all'articolo 112 capoverso 3 della legge sul Parlamento, vi presentiamo il nostro parere in merito al rapporto della Commissione dell'ambiente, della pianificazione del territorio e dell'energia del Consiglio nazionale del 28 marzo 2023¹ concernente l'iniziativa parlamentare 16.498 Assoggettare le infrastrutture strategiche dell'economia energetica alla lex Koller.

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

2 giugno 2023

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Alain Berset
Il cancelliere della Confederazione, Walter Thurnherr

¹ FF 2023 1095

Parere

1 Situazione iniziale

L'iniziativa parlamentare 16.498², depositata il 16 dicembre 2016 dalla consigliera nazionale Jacqueline Badran, chiede di assoggettare le infrastrutture strategiche dell'economia energetica, segnatamente le centrali idroelettriche, le reti di trasporto dell'energia elettrica e le reti del gas, alla legge federale del 16 dicembre 1983³ sull'acquisto di fondi da parte di persone all'estero (LAFE, cosiddetta lex Koller). Come motivazione, l'autrice dell'iniziativa ha addotto che, essendo infrastrutture di monopolio, le infrastrutture di rete dell'economia energetica beneficiano di una rendita di monopolio e che le centrali idroelettriche e le reti rivestono un'importanza strategica per assicurare un approvvigionamento indipendente. Per motivi d'ordine politico-istituzionale, la vendita di tali infrastrutture a persone all'estero ai sensi della lex Koller andrebbe a suo avviso esclusa, prevedendo tuttavia possibili deroghe nella legge da adeguare.

In occasione dell'esame preliminare, il 23 gennaio 2018 la Commissione dell'ambiente, della pianificazione del territorio e dell'energia del Consiglio nazionale (CAPTE-N) ha deciso, con 13 voti contro 9 e 1 astensione, di dare seguito all'iniziativa parlamentare. Ha considerato legittimo riflettere sul potenziale pericolo che potrebbe rappresentare l'acquisizione da parte di attori stranieri di infrastrutture d'importanza capitale per l'approvvigionamento energetico della Svizzera e ha ritenuto necessario analizzare anzitutto la situazione e gli strumenti giuridici atti a garantire una protezione contro gli investimenti stranieri non auspicati. Si trattava di analizzare criticamente se la lex Koller, il cui scopo primario è di regolamentare la vendita di fondi (in particolare abitazioni) a persone all'estero, fosse effettivamente lo strumento adeguato.

La Commissione omologa del Consiglio degli Stati (CAPTE-S) ha approvato all'unanimità questa decisione il 20 marzo 2018. Dopo aver constatato il continuo aumento degli investimenti stranieri nel settore dell'energia, la CAPTE-S ha ritenuto necessario analizzare la situazione nel dettaglio ed esaminare in particolare se il sistema attuale delle concessioni è ancora in grado di preservare gli interessi del Paese o se sia preferibile introdurre strumenti che permettano di controllare la partecipazione straniera nel settore energetico, in particolare in vista di un'apertura del mercato dell'elettricità. Pur sottolineando che gli investimenti stranieri apporterebbero anche vantaggi per la Svizzera, la CAPTE-S ha ritenuto comunque che la questione fosse estremamente complessa e dovesse essere oggetto di un'analisi approfondita, coinvolgendo eventualmente anche altri ambiti strategici.

In quattro riunioni tenutesi tra il 2018 e il 2020 la CAPTE-N si è occupata del progetto, valutando anche opzioni alternative di regolamentazione (integrazioni in diverse leggi

² Iniziativa parlamentare 16.498 Assoggettare le infrastrutture strategiche dell'economia energetica alla lex Koller.

³ RS **211.412.41**

sull'energia) e il coinvolgimento di altri settori strategici, come quello delle TIC⁴. Durante le deliberazioni nel maggio 2020 la CAPTE-N ha confermato la necessità di proteggere le infrastrutture critiche da possibili acquisizioni da parte di attori stranieri, ma ha deciso di raggiungere questo obiettivo mediante una mozione. Depositando la mozione della Commissione 20.3461⁵ ha incaricato il Consiglio federale di elaborare le basi legali per il controllo degli investimenti nelle infrastrutture critiche e ha in seguito sospeso i lavori sull'iniziativa parlamentare 16.498. Il 19 giugno 2020 il Consiglio nazionale ha autorizzato una proroga di due anni, fino alla sessione primavera 2022, del termine di trattazione (art. 111 cpv. 1 della legge del 13 dicembre 2002⁶ sul Parlamento, LParl).

Il 12 agosto 2020 il Consiglio federale ha proposto di accogliere la mozione 20.3461 in quanto coincideva in larga misura con la mozione Rieder 18.3021⁷, con la quale il Consiglio federale era stato incaricato, già nel marzo 2020, di creare le basi legali per introdurre un controllo degli investimenti stranieri. Il 16 dicembre 2020 il Consiglio nazionale ha trasmesso nuovamente la mozione alla CAPTE-N, incaricandola di esaminarne la richiesta nel quadro dell'elaborazione del progetto preliminare relativo all'iniziativa parlamentare 16.498. Il 25 gennaio 2021 la CAPTE-N ha deciso di ritirare la mozione 20.3461 e di riprendere i lavori sull'iniziativa parlamentare 16.498.

In altre tre sedute la CAPTE-N ha quindi elaborato il progetto preliminare di modifica della lex Koller e l'ha posto in consultazione dopo averlo approvato l'11 ottobre 2021 con 15 voti contro 9. Una minoranza della Commissione (Jauslin, Bourgeois, Bäumle, Bulliard, Chevalley, Müller-Altmett, Paganini, Vincenz, Wismer Priska) ha proposto di non entrare in materia sull'iniziativa parlamentare 16.498. Pur volendo proteggere le infrastrutture strategiche, tale minoranza reputava inadeguato l'approccio scelto, ossia la modifica della lex Koller, soprattutto perché a suo avviso si spingeva oltre i reali problemi da risolvere in materia di protezione delle infrastrutture strategiche, comportava una grave ingerenza nella libertà economica e rischiava di essere inefficace considerate le possibilità di elusione in virtù degli impegni internazionali della Svizzera. Secondo la minoranza della Commissione la sua proposta era corroborata anche dai risultati dell'analisi d'impatto della regolamentazione del 6 ottobre 2021⁸ (di seguito AIR), secondo cui le richieste dell'iniziativa parlamentare 16.498 sono già ampiamente prese in considerazione dalla normativa vigente e il progetto potrebbe avere ripercussioni tendenzialmente negative sull'attrattiva della piazza economica svizzera e sulla qualità delle infrastrutture.

Dopo aver analizzato i pareri espressi nella procedura di consultazione⁹, nella riunione del 28 marzo 2023 la CAPTE-N ha approvato il progetto preliminare senza modifiche con 15 voti contro 8. Una minoranza (Jauslin, Bäumle, Flach, Paganini, Roduit, Vincenz, Wismer Priska) ha proposto nuovamente di non entrare in materia.

4 Tecnologie dell'informazione e della comunicazione.

5 Mozione 20.3461 Protezione delle infrastrutture critiche, depositata dalla CAPTE-N.

6 RS **171.10**

7 Mozione Rieder 18.3021 Proteggere l'economia svizzera con controlli sugli investimenti.

8 Consultabile sul sito www.parlament.ch > Organi > Commissioni tematiche > CAPTE > 16.498.

9 Cfr. il rapporto della CAPTE-N del 5 luglio 2022 sui risultati della procedura di consultazione in merito all'iniziativa parlamentare Badran 16.498, consultabile sul sito: www.parlament.ch > Organi > Commissioni tematiche > CAPTE > 16.498.

Con lettera del 5 aprile 2023, firmata dal presidente della Commissione, il progetto di legge (P-LAFE) e il rapporto¹⁰ sono stati sottoposti, conformemente all'articolo 112 capoverso 3 LParl, per parere al Consiglio federale, che è stato invitato a esprimersi entro il 2 giugno 2023.

2 Parere del Consiglio federale

2.1 Non entrata in materia

Il Consiglio federale propone di non entrare in materia sul progetto di modifica della lex Koller. Pur considerandola importante, ritiene che la questione della sicurezza dell'approvvigionamento sia trattata in maniera più funzionale da regolamentazioni esistenti e altri progetti legislativi (n. 2.2). Nel complesso modificare la lex Koller appare una soluzione inefficace e inadeguata (n. 2.3). La modifica non serve pertanto a garantire la sicurezza dell'approvvigionamento; non è efficiente nemmeno dal punto di vista materiale, in quanto può essere elusa facilmente (n. 2.4). Inoltre, dà adito a diversi problemi giuridici: rischia di costituire un'ingerenza sproporzionata nella garanzia della proprietà e nella libertà economica, viola l'articolo 6 della Convenzione del 4 novembre 1950¹¹ per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (n. 2.7–2.9) ed è di difficile attuazione (n. 2.10). Anche i risultati dell'AIR e della procedura di consultazione inducono a rinunciare al progetto (n. 2.2 e 2.5). Inoltre, manca un coordinamento con i lavori per la legge sulla verifica degli investimenti che intende disciplinare questioni correlate (n. 2.6).

2.2 Nessuna necessità di modificare la lex Koller

L'AIR¹² giunge alla conclusione che il progetto, essendo incentrato sulle potenziali rendite di monopolio e sulla salvaguardia della sicurezza dell'approvvigionamento, tiene conto di esigenze giustificate dal punto di vista economico. Tuttavia, gli autori dell'AIR osservano che le numerose regolamentazioni esistenti in Svizzera a tal riguardo e la situazione pratica ne tengano già sufficientemente conto. Dall'analisi emerge che dare seguito all'iniziativa parlamentare implicherebbe una maggiore concentrazione del mercato e una riduzione della concorrenza. Secondo gli esperti interpellati nel quadro dell'AIR, gli effetti sulla sicurezza dell'approvvigionamento e sulla concorrenza sarebbero negativi o inesistenti; nessuno di loro prevede effetti positivi. L'impatto sull'attrattiva della piazza economica svizzera e gli effetti sulla qualità delle infrastrutture si prospettano tendenzialmente negativi. L'AIR evidenzia inoltre che la distinzione auspicata tra investitori svizzeri e investitori stranieri risulta difficile da giustificare in termini di sicurezza dell'approvvigionamento e di rendite di monopolio. Sarebbe più opportuno lasciare la proprietà delle infrastrutture energetiche critiche interamente nelle mani dello Stato. Tuttavia, è molto probabile che questa soluzione

¹⁰ FF 2023 1095

¹¹ CEDU; RS 0.101

¹² Consultabile sul sito www.parlament.ch > Organi > Commissioni tematiche > CAPTE > 16.498.

possa pregiudicare l'efficienza dinamica e costituire un'ingerenza sproporzionata nella libertà economica. Poiché non è possibile escludere che la modifica della lex Koller possa essere elusa con relativa facilità grazie agli accordi di libero scambio esistenti, secondo l'AIR lo statu quo è preferibile alla modifica proposta.

La CAPTE-N non si è pronunciata sui risultati dell'AIR e non ha motivato perché vuole comunque portare avanti il progetto di modifica della lex Koller.

Nella seduta del 27 settembre 2019 il Consiglio federale ha deciso di mantenere l'obiettivo di aprire il mercato dell'elettricità. Nel messaggio del 18 giugno 2021¹³ concernente la legge federale su un approvvigionamento elettrico sicuro con le energie rinnovabili, ha avanzato una proposta per garantire che la Società nazionale di rete Swissgrid rimanga di maggioranza svizzera (partecipazione maggioritaria, diretta o indiretta, da parte dei Cantoni e dei Comuni) e questo dimostra che anche il Consiglio federale riconosce la necessità di garantire la sicurezza dell'approvvigionamento, specie in questo momento. Per garantire tale sicurezza, non ritiene tuttavia necessario limitare gli investimenti modificando la lex Koller così come previsto dal progetto preliminare. La questione correlata della verifica degli investimenti andrà esaminata nel contesto della mozione Rieder 18.3021 (cfr. n. 2.6).

2.3 Proposta di modifica inefficace e inadeguata

La lex Koller ha per unico scopo quello di limitare l'acquisto di fondi per evitare l'eccessivo influsso straniero sul suolo nazionale. Inoltre, l'attuale procedura di autorizzazione è disciplinata a livello cantonale. Il solo fatto che la modifica proposta preveda una procedura separata a livello federale mostra come assoggettare le infrastrutture del settore energetico alla lex Koller sia inappropriato e sistematicamente sbagliato. Così come proposta, la modifica della lex Koller non sarebbe altro che l'istituzione di una nuova legge in una già esistente, con uno scopo diverso. L'attuale lex Koller è il risultato di un complesso lavoro legislativo, iniziato negli anni Sessanta del secolo scorso con decreti federali urgenti. Entrata in vigore nel 1985, la legge ha subito varie modifiche negli ultimi decenni fino alla forma attuale. Estendere l'applicabilità della legge prevedendo scopi diversi da quello originario non solo snatura la legge, ma rischia anche di portare a cambiamenti difficilmente prevedibili nella sua applicazione. Per ragioni di chiarezza e, in fondo, di certezza del diritto, il Consiglio federale ritiene che si debba rinunciare a modificare la lex Koller e che, se il progetto dovesse essere portato avanti, andrebbero esaminate altre possibilità di attuazione.

Essendoci inoltre seri dubbi sul fatto che con le nuove disposizioni si possano raggiungere gli obiettivi prefissati (n. 2.2 e 2.4), la modifica della lex Koller appare inefficace.

¹³ FF 2021 1666, pag. 54, consultabile sul sito www.parlament.ch > 21.047.

2.4 Misure facilmente eludibili

Il Consiglio federale approva la deroga all'obbligo di autorizzazione prevista dall'articolo 7 lettera 1 P-LAFE al fine di evitare un conflitto normativo con gli accordi internazionali. Tuttavia, tale deroga a favore degli impegni internazionali della Svizzera crea una possibilità di eludere l'obbligo di autorizzazione previsto per l'acquisto di infrastrutture strategiche del settore energetico. Per gli accordi di libero scambio sono determinanti la sede estera di una società e la sua sede principale di attività, non le effettive persone aventi economicamente diritto. Non interessa sapere chi occupa una posizione preponderante nella persona giuridica, ossia chi, in virtù della sua partecipazione finanziaria, del suo diritto di voto o per altri motivi, può, da solo o insieme ad altre persone, esercitare un influsso decisivo sull'amministrazione o la direzione. In questo gli accordi di libero scambio si distinguono dalla *lex Koller*, secondo la quale per l'acquisto da parte di persone giuridiche di fondi assoggettati all'obbligo di autorizzazione è determinante sapere chi sono le persone fisiche aventi economicamente diritto. Questa differenza consente di eludere facilmente la *lex Koller*: una persona soggetta all'obbligo di autorizzazione che fonda una società in uno Stato con il quale la Svizzera ha concluso un accordo di libero scambio e ha assunto impegni in materia di energia potrebbe – se l'attività economica principale è svolta in tale Stato – invocare l'articolo 7 lettera 1 P-LAFE ed eludere così l'obbligo di autorizzazione previsto dalla *lex Koller*.

Un cittadino cinese potrebbe ad esempio fondare una società secondo il diritto di Hong Kong e acquisire infrastrutture energetiche svizzere se la nuova società, in qualità di acquirente, invocasse l'accordo di libero scambio tra la Svizzera e Hong Kong e la deroga prevista dall'articolo 7 lettera 1 P-LAFE. L'obbligo di autorizzazione verrebbe mantenuto solo se trovassero applicazione disposizioni derogatorie previste dall'accordo di libero scambio tra la Svizzera e Hong Kong per gravi minacce all'ordine pubblico e alla sicurezza. La questione che si pone è se l'eccezione alla deroga prevista nel progetto preliminare, ossia il fatto di poter invocare le disposizioni derogatorie previste dall'accordo di libero scambio applicabile, basti per raggiungere gli obiettivi perseguiti.

Il progetto prevede inoltre che il Consiglio federale tenga un elenco degli impegni internazionali della Svizzera interessati. Il Consiglio federale dubita che un simile elenco possa garantire in modo determinante la certezza del diritto o ridurre il numero di procedure di accertamento o di autorizzazione.

In tale contesto, non è stato chiarito in maniera definitiva se e come l'assoggettamento all'obbligo di autorizzazione, che in linea di principio vieta la vendita di una società a persone all'estero o il trasferimento della sua sede all'estero, potrebbe influire sul valore degli investimenti e se ciò potrebbe pregiudicare gli impegni internazionali della Svizzera in materia di protezione degli investimenti (in particolare gli accordi di protezione degli investimenti e il Trattato sulla Carta dell'energia).

2.5 Partecipanti alla consultazione in prevalenza contrari alla modifica della lex Koller

Dei 91 partecipanti che hanno espresso un parere (di cui 13 astensioni) 68, ovvero il 75 per cento, respingono il progetto preliminare nella sua interezza. Solo 10 partecipanti (tra cui 2 Cantoni, 2 partiti, l'Associazione svizzera delle istituzioni di previdenza e l'Unione sindacale svizzera), vale a dire l'11 per cento, approvano il progetto. Tuttavia, anche tra i partecipanti favorevoli vi è chi solleva dubbi sulla modifica della lex Koller e chiede di tenere conto delle pertinenti richieste direttamente nell'attuale revisione della legge federale sull'energia e della legge federale sull'approvvigionamento elettrico o di prendere in considerazione altre possibilità di attuazione.

Un terzo dei partecipanti, ossia 28 (tra cui 18 Cantoni, un partito, la Conferenza dei direttori cantonali dell'energia, la Conferenza dei governi dei Cantoni alpini, il Gruppo svizzero per le regioni di montagna) approva l'intenzione generale del progetto, ossia la volontà di proteggere le infrastrutture dalle acquisizioni straniere per garantire la sicurezza dell'approvvigionamento, ma è contrario all'attuazione mediante la modifica della lex Koller. Come alternativa propongono di:

- consolidare la sicurezza dell'approvvigionamento migliorando le condizioni quadro degli investimenti nelle energie rinnovabili, la redditività degli impianti, l'efficienza e lo stoccaggio dell'energia;
- chiarire a livello sovraordinato le questioni relative alla proprietà delle infrastrutture di rilevanza nazionale, in un atto separato o modificando le disposizioni del diritto in materia di energia (alcuni auspicano al riguardo anche un coordinamento con la mozione Rieder 18.3021);
- estendere la partecipazione statale e la proprietà nazionale delle infrastrutture energetiche;
- rafforzare l'indipendenza di Swissgrid da investimenti stranieri.

40 partecipanti (tra cui 6 Cantoni, 2 partiti, 3 associazioni mantello dell'economia, rappresentanti del settore del gas e dell'elettrica nonché dell'industria e dei servizi, la Commissione federale dell'energia elettrica e la Commissione della concorrenza) respingono il progetto nella sua interezza adducendo quanto segue:

- l'attuazione mediante la modifica della lex Koller è inefficace e rappresenta un'ingerenza massiccia e sproporzionata nella garanzia della proprietà e nella libertà economica;
- non vi è alcuna necessità di intervenire, poiché le infrastrutture interessate sono in gran parte di proprietà dello Stato e non possono essere sottratte al controllo della collettività;
- la limitazione del volume degli investimenti dall'estero può ripercuotersi negativamente sulla sicurezza dell'approvvigionamento, l'attrattiva della piazza economica svizzera e la qualità delle infrastrutture;
- l'onere amministrativo risulta elevato e le disposizioni proposte possono essere eluse facilmente;

- si prospetta un'eccessiva regolamentazione senza alcuna garanzia di raggiungere gli obiettivi politici prefissati, tanto più che il rischio di un deflusso di rendite di monopolio o dividendi all'estero è minimo se non nullo;
- l'AIR ritiene la normativa proposta sproporzionata e raccomanda di preferire lo statu quo alla modifica.

Nel complesso, i risultati della consultazione indicano un chiaro rifiuto del progetto; in particolare è stata criticata l'attuazione mediante la modifica della lex Koller.

Nel rapporto del 28 marzo 2023 la CAPTE-N non commenta le critiche espresse nel quadro della procedura di consultazione, in particolare in merito all'attuazione mediante la modifica della lex Koller. Ritiene invece di essere riuscita a presentare un progetto preliminare coerente ed efficace che non ha bisogno di adeguamenti.

2.6 Mancato coordinamento con i lavori per la legge sulla verifica degli investimenti

Accogliendo la mozione Rieder 18.3021 Proteggere l'economia svizzera con controlli sugli investimenti, il Parlamento ha incaricato il Consiglio federale di creare le basi giuridiche per controllare gli investimenti diretti esteri e di istituire un'autorità chiamata ad approvare le transazioni soggette a questo tipo di controlli. Dando seguito a questo mandato, il 18 maggio 2022 il Consiglio federale ha posto in consultazione l'avamprogetto della legge sulla verifica degli investimenti (AP-LVI)¹⁴.

Il Consiglio federale è tuttora contrario all'introduzione di una verifica degli investimenti, in quanto ritiene che il rapporto costi-benefici sia svantaggioso e la normativa vigente sia già sufficiente. Come illustra il rapporto del 13 febbraio 2019¹⁵ in adempimento dei postulati Bischof 18.3376 e Stöckli 18.3233, la normativa vigente e il fatto che le infrastrutture critiche appartengano in larga misura allo Stato offrono già una protezione adeguata contro i pericoli e le minacce per l'ordine e la sicurezza pubblici della Svizzera¹⁶.

Numerosi partecipanti alla consultazione sull'AP-LVI si sono in linea di massima espressi contro l'introduzione di una verifica degli investimenti proponendo eventualmente di restringere il campo d'applicazione della legge. Una significativa minoranza ha invece sottolineato la necessità di legiferare e si è detta favorevole all'introduzione di una verifica degli investimenti.

¹⁴ Cfr. n. 1.2 del rapporto esplicativo sull'avamprogetto della legge federale sulla verifica degli investimenti esteri, consultabile sul sito www.fedlex.ch > Procedure di consultazione > Procedure di consultazione concluse > 2022 > DEFR > Procedura di consultazione 2022/29.

¹⁵ Disponibile soltanto in tedesco e francese sul sito www.parlament.ch > 18.3376 > Bericht in Erfüllung des parlamentarischen Vorstosses.

¹⁶ Cfr. n. 1.1 del rapporto esplicativo sull'avamprogetto della legge federale sulla verifica degli investimenti esteri, consultabile sul sito www.fedlex.ch > Procedure di consultazione > Procedure di consultazione concluse > 2022 > DEFR > Procedura di consultazione 2022/29; cfr. anche il parere del Consiglio federale del 16 maggio 2018 sulla mozione Rieder 18.3021 Proteggere l'economia svizzera con controlli sugli investimenti, consultabile sul sito www.parlament.ch > 18.3021.

Alla luce di questi pareri, il 10 maggio 2023 il Consiglio federale ha deciso di modificare in modo sostanziale l'avamprogetto. Concorda sul fatto che una verifica degli investimenti indebolisca la piazza economica svizzera ed elaborerà un progetto il più possibile efficace, secondo il quale la verifica va effettuata soltanto nel caso in cui un investitore straniero controllato dallo Stato rilevi un'impresa nazionale attiva in un settore particolarmente critico, come possono esserlo le reti elettriche e le parti importanti della produzione di elettricità. Il messaggio sarà presumibilmente pronto entro la fine del 2023.

Sebbene non abbiano lo stesso scopo, entrambi i progetti trattano questioni correlate ed è molto probabile che la verifica degli investimenti possa contribuire alla sicurezza dell'approvvigionamento.

Al fine di garantire una chiara definizione delle competenze, è importante che per il settore energetico venga prevista o la verifica degli investimenti o la modifica della lex Koller, ma non entrambe. Tale aspetto andrà tenuto presente in occasione dei dibattiti parlamentari su questi due progetti.

2.7 Ingerenza nei diritti fondamentali sanciti dalla Costituzione

Il progetto limita gravemente i diritti di proprietà delle persone che già possiedono uno o più diritti ai sensi dell'articolo 4b P-LAFE. È lecito chiedersi se vi siano sufficienti interessi pubblici per giustificare tale limitazione e se le misure proposte siano quindi proporzionate. È altrettanto lecito chiedersi se il progetto non limiti in maniera sproporzionata la libertà economica di imprese e persone straniere. Gli interessi pubblici perseguiti con il progetto (rendita di monopolio, protezione delle infrastrutture strategiche) sono descritti in modo vago nel rapporto; sarebbero in particolare insufficienti se si trattasse solo di interessi fiscali o se l'obiettivo fosse solo di proteggere l'economia svizzera. Le spiegazioni del rapporto esplicativo in merito alla costituzionalità si limitano a constatare un'ingerenza nei diritti fondamentali menzionati, senza però approfondire la questione della proporzionalità.

2.8 Dubbia compatibilità con il principio di legalità

Il progetto preliminare prevede che l'acquisto di un'infrastruttura strategica del settore energetico sia autorizzato soltanto se «ne risultano rafforzati gli interessi pubblici della Svizzera in materia economica o di politica dell'approvvigionamento e se non vi si oppongono interessi superiori dello Stato». Quello degli interessi pubblici della Svizzera in materia economica o di politica dell'approvvigionamento è un criterio nuovo per il diritto costituzionale e amministrativo, che richiede un'interpretazione da più angolazioni; in particolare, ci si dovrebbe chiedere se questo criterio, e con esso l'obbligo di autorizzazione, sia compatibile con il principio di legalità. Se il progetto verrà accolto, durante i dibattiti parlamentari occorrerà sviluppare una definizione più precisa dei motivi d'autorizzazione, tenendo conto dei diritti fondamentali sanciti dalla Costituzione (cfr. n. 2.7).

2.9 Garanzia della via giudiziaria

Il progetto preliminare della CAPTE-N prevede che il Consiglio federale prenda tutte le decisioni di rilievo in merito all'acquisto di infrastrutture strategiche del settore energetico e che tali decisioni siano definitive.

Le decisioni del Consiglio federale con una natura politica marcata non possono essere impugnate dinanzi al Tribunale federale (art. 189 cpv. 4 della Costituzione federale¹⁷). Secondo l'attuale *lex Koller* spetta al Consiglio federale accertare, dopo aver sentito il governo cantonale interessato, se si tratta di un acquisto per il quale, per motivi inerenti all'interesse superiore della Confederazione, non è necessaria un'autorizzazione o se l'autorizzazione va negata in quanto l'acquisto contrasta con interessi superiori dello Stato (art. 16 LAFE).

Il Consiglio federale prevede che non tutte le decisioni che sarà chiamato a prendere in applicazione delle nuove disposizioni avranno una natura politica sufficientemente marcata. Si pensi in particolare ai casi in cui occorrerà semplicemente stabilire se sussista l'obbligo di autorizzazione, perché andrà chiarito se un'infrastruttura rientra nell'ambito di applicazione dell'articolo 4a capoverso 1 P-LAFE o se l'acquirente è una persona all'estero ai sensi dell'articolo 5 LAFE. Secondo il Consiglio federale soprattutto questo tipo di decisioni dovrebbe essere oggetto di un esame da parte di un organo giudiziario.

L'obbligo d'autorizzazione, l'autorizzazione stessa e la sua revoca hanno ripercussioni dirette su pretese di diritto civile (tra cui la proprietà). Conformemente all'articolo 6 paragrafo 1 CEDU e all'articolo 14 paragrafo 1 del Patto internazionale del 16 dicembre 1966¹⁸ relativo ai diritti civili e politici (Patto II dell'ONU), in questo caso la persona interessata ha diritto al giudizio da parte di un tribunale. Nel suo rapporto la CAPTE-N rinvia all'articolo 32 capoverso 1 lettere a ed e della legge del 17 giugno 2005¹⁹ sul Tribunale amministrativo federale (LTAF) senza considerare che la lettera a prevede l'inammissibilità del ricorso «in quanto il diritto internazionale pubblico non conferisca un diritto al giudizio da parte di un tribunale» e che la lettera e riguarda casi che non hanno ripercussioni dirette su diritti concreti. L'articolo 24a capoverso 2 del progetto preliminare («Le decisioni del Consiglio federale sono definitive.») viola pertanto l'articolo 6 CEDU e l'articolo 14 del Patto II dell'ONU.

Se il Consiglio nazionale decide di approvare il progetto, occorrerà inoltre rivedere la procedura di autorizzazione in vista degli ulteriori dibattiti parlamentari. Il carico amministrativo per l'Amministrazione federale dipenderà proprio da come verrà strutturata la procedura, compresa la ripartizione dei compiti all'interno della Confederazione. Allo stato attuale la questione non è ancora stata affrontata. Alcuni compiti potrebbero spettare all'Ufficio federale dell'energia. A prescindere da chi dovrà occuparsene, saranno necessarie risorse aggiuntive, soprattutto in termini di personale. Se si considerano anche i compiti amministrativi associati alle procedure di accertamento (cfr. n. 2.10) e l'obbligo di notifica di cui all'articolo 24i P-LAFE, sarà necessario creare diversi posti a tempo pieno.

¹⁷ RS 101

¹⁸ RS 0.103.2

¹⁹ RS 172.32

2.10 Dubbia adeguatezza sul piano esecutivo

Il numero di procedure di autorizzazione di cui il Consiglio federale dovrà occuparsi in quanto autorità decisionale potrebbe essere molto elevato. Secondo il progetto preliminare il Consiglio federale, oltre a decidere se rilasciare o meno un'autorizzazione per l'acquisto di infrastrutture del settore energetico, dovrà anche trattare diverse domande di accertamento che l'acquisto non sia soggetto all'obbligo di autorizzazione (art. 17 cpv. 1 P-LAFE). Le parti presenteranno tali domande per escludere il rischio di conseguenze di diritto amministrativo, civile e penale. Non è opportuno che il Consiglio federale assuma questo ruolo.

L'obbligo di notifica di cui all'articolo 24i P-LAFE appare macchinoso e comporta un carico di lavoro inutile sia per le imprese del settore sia in termini amministrativi. Se si decidesse di entrare in materia, l'obbligo di notifica andrebbe limitato ai negozi di alienazione rilevanti. Anche in merito alla definizione di acquisto di infrastrutture strategiche di cui all'articolo 4b P-LAFE e al ripristino dello stato anteriore secondo l'articolo 27a P-LAFE è constatabile una regolamentazione eccessiva, che andrebbe eliminata nel quadro dei dibattiti parlamentari.

3 Proposta del Consiglio federale

Il Consiglio federale propone di non entrare in materia sul progetto preliminare della CAPTE-N.

