



23.056

## **Messaggio sul decreto federale che stanZIA un credito d'impegno per garanzie federali sui mutui per scorte obbligatorie 2025–2034**

del 23 agosto 2023

---

Onorevoli presidenti e consiglieri,

con il presente messaggio vi sottoponiamo, per approvazione, il disegno di decreto federale che stanZIA un credito d'impegno per garanzie federali sui mutui per scorte obbligatorie 2025–2034<sup>1</sup>.

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

23 agosto 2023

In nome del Consiglio federale svizzero:

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

<sup>1</sup> FF 2023 2122

## Compendio

*La Confederazione accorda alle banche mutuanti garanzie sui mutui per scorte obbligatorie in conformità alla legge federale sulle finanze della Confederazione. A tale scopo è necessario un credito d'impegno. Dato che l'attuale credito d'impegno dell'ammontare di 540 milioni di franchi scade a fine 2024, occorre prevederne uno nuovo. Considerati gli aumenti delle scorte obbligatorie previsti nei prossimi anni e le incertezze legate al loro finanziamento nel settore delle derrate alimentari e degli alimenti per animali, al prolungamento del credito d'impegno deve essere abbinato un aumento del limite del credito. Il Consiglio federale propone dunque alle Camere federali un credito d'impegno dell'ammontare di 750 milioni di franchi sino a fine 2034.*

### **Situazione iniziale**

*La costituzione di scorte obbligatorie è una delle principali misure dell'Approvvigionamento economico del Paese (AEP) per garantire alla Svizzera la fornitura di beni di importanza vitale in situazioni di grave penuria. In virtù dell'articolo 7 della legge del 17 giugno 2016 sull'approvvigionamento economico del Paese (LAP; RS 531), il Consiglio federale determina per quali beni d'importanza vitale le imprese private devono costituire scorte obbligatorie. La costituzione di tali scorte, che al momento riguarda beni dei settori alimentare, energetico e degli agenti terapeutici, si basa dunque su questa disposizione. L'Ufficio federale per l'approvvigionamento economico del Paese stipula un contratto con le imprese interessate per la costituzione di scorte obbligatorie. Il sistema delle scorte obbligatorie poggia quindi sulla cooperazione tra Stato ed economia. Sebbene a determinarne la composizione e il volume sia il Dipartimento federale dell'economia, della formazione e della ricerca (DEFR), le scorte obbligatorie non sono tenute dalla Confederazione, ma da imprese private, che ne sono anche proprietarie. I settori economici interessati dalla costituzione di scorte obbligatorie si sono riuniti volontariamente in organizzazioni di diritto privato e hanno istituito fondi di garanzia per i singoli gruppi di beni al fine di coprire le spese di deposito e i costi di capitale nonché il deprezzamento delle merci depositate.*

*La Confederazione sostiene le imprese accordando alle banche mutuanti garanzie sui mutui per scorte obbligatorie (art. 20 LAP). In questo modo il depositario delle scorte, per mezzo di un pagherò cambiario, può ottenere dalla banca un mutuo a tasso vantaggioso (corrispondente al SARON). L'importo della garanzia federale corrisponde di norma al valore della merce stoccata. Il fatto che nelle scorte obbligatorie rientrino esclusivamente beni di consumo corrente assicura che la garanzia sia concessa solamente a fronte di un controvalore realizzabile. Inoltre, il diritto legale di separazione dalla massa in caso di fallimento o di moratoria concordataria del depositario riduce di molto il rischio per la Confederazione.*

**Contenuto del disegno**

*Per le garanzie federali accordate è necessario un credito d'impegno, come sancito dall'articolo 21 capoverso 4 lettera e della legge federale del 7 ottobre 2005 sulle finanze della Confederazione (RS 611.0). L'attuale credito d'impegno di 540 milioni di franchi approvato dal Parlamento nel 2019 scade a fine 2024.*

*Per ragioni di carattere economico-amministrativo, il nuovo credito d'impegno deve essere previsto per una durata di 10 anni e il suo ammontare deve consentire di tenere conto in ogni momento di possibili adeguamenti del volume delle scorte e delle conseguenti richieste di garanzie da parte dei depositari delle scorte.*

*Con il presente messaggio s'intende stanziare il credito necessario per le garanzie già accordate e per quelle future. Il Consiglio federale chiede dunque al Parlamento di stanziare un credito d'impegno di 750 milioni di franchi sino a fine 2034.*

# Messaggio

## 1 Problematica e motivo della richiesta di finanziamento

### 1.1 Situazione iniziale

Conformemente all'articolo 102 della Costituzione federale (Cost.)<sup>2</sup>, 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 e prende misure preventive. Se si delinea una perturbazione nei rifornimenti alla quale non può essere posto rimedio con i meccanismi di mercato esistenti, l'Approvvigionamento economico del Paese (AEP) adotterà i provvedimenti adeguati per garantire un approvvigionamento ottimale della Svizzera in beni e servizi d'importanza vitale. L'AEP si caratterizza per un sistema di cooperazione fra economia e Stato. L'organizzazione è diretta dal delegato all'approvvigionamento economico del Paese e si compone dell'Ufficio federale per l'approvvigionamento economico del Paese (UFAE) e di circa 280 rappresentanti di imprese, Cantoni, associazioni e uffici federali nominati *ad personam*.

Uno dei principali strumenti dell'AEP è la costituzione di scorte obbligatorie. La composizione e il volume sono stabiliti dal Dipartimento federale dell'economia, della formazione e della ricerca (DEFR), ma le scorte vengono tenute da imprese private e sono di loro proprietà. L'UFAE stipula con le imprese interessate un contratto per la costituzione di scorte. Tutte le imprese che hanno stipulato un contratto di questo tipo si sono riunite in organizzazioni settoriali di diritto privato per la costituzione di scorte obbligatorie e hanno la possibilità di costituire fondi di garanzia per coprire le spese di deposito e i costi di capitale nonché il deprezzamento delle merci depositate.

Il finanziamento delle merci depositate è in linea di massima un compito dell'economia privata. La Confederazione agevola il finanziamento accordando garanzie federali alle banche mutuanti (art. 20 della legge del 17 giugno 2016<sup>3</sup> sull'approvvigionamento del Paese, LAP). Secondo l'articolo 21 capoverso 4 lettera e della legge federale del 7 ottobre 2005<sup>4</sup> sulle finanze della Confederazione (LFC), per assumere tali garanzie è necessario un credito d'impegno. L'attuale credito d'impegno approvato dal Parlamento ammonta a 540 milioni di franchi e scade a fine 2024.

### 1.2 Motivo della richiesta di finanziamento

Conformemente all'articolo 20 LAP, la Confederazione accorda alle banche mutuanti garanzie per il finanziamento delle scorte obbligatorie. Inoltre l'articolo 18 capoverso 3 dell'ordinanza del 10 maggio 2017<sup>5</sup> sull'approvvigionamento economico del Paese

<sup>2</sup> RS 101

<sup>3</sup> RS 531

<sup>4</sup> RS 611.0

<sup>5</sup> RS 531.11

(OAEF) precisa che il mutuo garantito non può superare il 90 per cento del valore determinante della merce stoccata. Fanno eccezione le scorte con un prezzo di base ammortizzato nettamente inferiore al valore di mercato. In questo caso il mutuo può corrispondere al 100 per cento del valore della merce della scorta obbligatoria. Il prezzo di base è dato dal valore determinante per definire il limite di credito (valore della merce dedotti eventuali ammortamenti, cfr. n. 1.7.2).

Il fatto che le scorte obbligatorie riguardino esclusivamente beni di consumo corrente e che questo requisito sia controllato assicura che siano accordate solamente garanzie per le quali esiste un corrispondente controvalore realizzabile. Per beni difficilmente o non smerciabili, che per motivi legati alla sicurezza dell'approvvigionamento devono però essere oggetto di scorte obbligatorie (si pensi ad esempio a medicinali molto specifici o alle barre di uranio), solitamente non vengono accordate garanzie federali.

A fine 2022 la somma complessiva delle garanzie federali ammontava a circa 150 milioni di franchi. Di questi, circa 133 milioni sono da ricondurre alle scorte obbligatorie di oli minerali. L'importo più elevato attualmente garantito dalla Confederazione tramite un unico mutuo è di 30 milioni di franchi. Nell'ultimo decennio l'importo delle garanzie federali sui mutui per scorte obbligatorie era compreso fra 150 e 480 milioni di franchi.

### **1.3 Importanza del progetto da finanziare**

Le scorte obbligatorie sono una misura irrinunciabile per garantire l'approvvigionamento del Paese in beni d'importanza vitale nel caso si verifichi una grave penuria. Per citare solo alcuni esempi, carburante, derrate alimentari di base e agenti terapeutici sono beni che la Svizzera non può produrre autonomamente, o solo in piccole quantità. L'importazione diventa quindi indispensabile. Il flusso delle merci può essere interrotto a causa di catastrofi naturali, conflitti, difetti tecnici nella produzione o nel trasporto di determinati beni oppure altre situazioni di crisi. Ne consegue che l'economia non è più in grado di provvedere all'approvvigionamento del Paese in beni d'importanza vitale. In casi simili, le scorte, che possono essere liberate solo a determinate condizioni, costituiscono un aiuto prezioso per superare carenze dell'offerta. La Confederazione non detiene queste scorte, bensì obbliga le imprese private a farlo: queste ultime non solo le gestiscono ma le commercializzano anche. In questo modo si assicura un avvicendamento delle scorte, che non dovranno essere eliminate e ricatechiate dopo la data di scadenza. Inoltre, essendo integrate nella rete di distribuzione, in caso di necessità le scorte possono essere immesse sul mercato rapidamente.

### **1.4 Interesse del progetto per la Confederazione**

Nella strategia dell'AEP la costituzione di scorte rappresenta lo strumento centrale per superare situazioni di criticità a livello di rifornimenti. Per la sua attuazione, sia per la Confederazione che per le imprese l'onere finanziario e amministrativo è limi-

tato e le scorte possono essere messe a disposizione dei consumatori in qualsiasi momento e molto rapidamente.

La concessione di garanzie federali sui mutui per scorte obbligatorie è uno strumento rivelatosi efficace da decenni. Anche la revisione totale della legge sull'approvvigionamento economico del Paese del 2016 ne ha confermato la validità. Si tratta di un sistema semplice dal punto di vista amministrativo per sostenere i depositari delle scorte nel loro compito.

## **1.5 Garanzia della Confederazione**

Lo strumento della garanzia viene utilizzato nell'ambito della costituzione di scorte obbligatorie (cfr. art. 20 LAP). Si tratta di uno strumento per garantire un credito in uso sia nel diritto privato sia in quello pubblico. La garanzia costituisce un impegno a sé stante, indipendente dal rapporto con il debito principale. L'importo della garanzia federale si basa di norma sul valore delle merci stoccate da finanziare.

## **1.6 Sicurezza finanziaria e gestione dei rischi**

Il fatto che nelle scorte obbligatorie rientrino esclusivamente beni di consumo corrente assicura che siano concesse solo garanzie per le quali esiste un corrispondente controvalore effettivamente realizzabile.

La Confederazione si cautea inoltre con un diritto legale di separazione dalla massa sulle merci stoccate obbligatoriamente (art. 24 LAP). In virtù di questo privilegio in caso di fallimento e concordato, i crediti di tutti gli altri creditori sono di rango posteriore nella graduatoria.

Il diritto legale di separazione dalla massa esiste già da tempo e consente alla Confederazione di essere la prima a disporre delle scorte. In questo modo, in passato è stato possibile limitare le perdite per la Confederazione.

Esiste tuttavia un certo rischio finanziario residuo per la Confederazione. Se il depositario di una scorta obbligatoria fa fallimento o se viene aperta nei suoi confronti una procedura di moratoria concordataria o straordinaria, la Confederazione deve onorare la propria promessa di pagamento nei confronti della banca.

Il carattere facilmente trasmissibile del pagherò cambiario abbinato alla responsabilità solidale della Confederazione consente alle banche di utilizzare questo titolo di credito come garanzia, con effetti positivi sul tasso d'interesse.

Questo sistema permette inoltre alle banche commerciali di comprovare senza indugio e in modo sufficiente dal punto di vista giuridico, nei confronti della Confederazione, la non solvibilità del depositario mediante protesto<sup>6</sup>, affinché le banche possano subito beneficiare delle garanzie accordate dalla Confederazione.

<sup>6</sup> Art. 990 segg. del Codice delle obbligazioni; RS 220.

Il finanziamento delle scorte obbligatorie poggia sul sistema del pagherò cambiario anche per un altro motivo, vale a dire per la necessità della Confederazione di proteggersi dai rischi che prende facendo da garante nei confronti delle banche finanziatrici. Vista l'impossibilità di costituire un pegno manuale sulle scorte, il legislatore ha accordato alla Confederazione un diritto legale di separazione dalla massa e un diritto di pegno particolari.

Se la Confederazione deve adempiere la sua promessa di garanzia, è di vitale importanza che il passaggio legale di proprietà della merce avvenga il più rapidamente possibile per poter rivendere i beni e recuperare il debito assunto con il mutuo. Ciò presuppone tuttavia che essa possa richiedere il fallimento del depositario delle scorte nel minor tempo possibile. Un rapido passaggio di proprietà risulta necessario già in considerazione del fatto che, dalla dichiarazione di fallimento, l'onere degli interessi è a carico della Confederazione e il depositario delle scorte non può più disporre del sostrato di responsabilità. A ciò si aggiunge il fatto che la merce che non viene sostituita regolarmente perde di regola la sua commerciabilità e quindi il suo valore. Questo pericolo è sempre particolarmente presente per i depositari illiquidi, dato che spesso non sono più in grado di soddisfare l'obbligo contrattuale di rotazione delle scorte.

Di fronte a un rischio simile, il pagherò cambiario risulta essere uno strumento particolarmente adatto per la realizzazione del sostrato di responsabilità, dato che il creditore della cambiale può far valere le sue pretese senza che il debitore possa opporre eccezioni appellandosi all'accordo iniziale. Inoltre, se il debitore intende contestare l'esistenza di un debito fondato su un pagherò cambiario, l'onere della prova spetta a lui e non al creditore. Da notare infine che il numero di possibili eccezioni è limitato per legge.

Per ridurre al minimo i rischi, tenuto conto del diritto di separazione dalla massa occorre fare in modo che la merce stoccata conservi il proprio valore. A tal fine la Confederazione ha incaricato le organizzazioni che gestiscono le scorte obbligatorie di controllare periodicamente la qualità e la quantità della merce. Gli organi preposti ai controlli riferiscono all'UFAE eventuali mancanze riscontrate. Lo svolgimento di tali controlli viene rivisto ogni anno dall'UFAE presso la sede delle varie organizzazioni coinvolte. Inoltre, l'UFAE ha stipulato degli accordi con le banche mutuanti, nei quali queste ultime si impegnano fra l'altro a verificare costantemente la solvibilità dei depositari delle scorte e a comunicare senza indugio all'UFAE modifiche sostanziali riscontrate nella situazione economica e finanziaria degli stessi. Ad ogni modifica della somma mutuata l'UFAE verifica che il tetto massimo non venga superato.

Negli ultimi 20 anni, per quanto riguarda le scorte obbligatorie la Confederazione ha subito in un unico caso una perdita di 70 000 franchi. In altri due casi in cui ha dovuto onorare le garanzie concesse, la Confederazione ha potuto uscirne indenne grazie al diritto di separazione dalla massa.

Senza garanzie federali la costituzione di scorte obbligatorie prevista dal legislatore genererebbe costi di capitale maggiori e le relative spese dovrebbero essere sostenute dalle imprese e, dunque, in ultima analisi dai consumatori. Nel settore dell'alimentazione, contributi più elevati ai fondi di garanzia ridurrebbero fortemente le entrate doganali (cfr. n. 1.7.1).

Attualmente, sui mutui garantiti dalla Confederazione le banche applicano alle imprese un tasso d'interesse basato sul Compounded SARON<sup>7</sup>. Questo tasso è stato molto basso negli ultimi anni, arrivando persino a essere negativo per diverso tempo. In caso di SARON negativo il tasso d'interesse è pari a zero. A causa della situazione sul mercato dei capitali caratterizzata negli ultimi anni da tasso SARON negativo, la riduzione degli ammortamenti non ha avuto alcun influsso sui costi di capitale per le scorte obbligatorie. Da fine 2022 il SARON sta salendo e così pure i costi di capitale. Se la Confederazione non concedesse garanzie sui mutui per scorte obbligatorie, i costi di capitale per le scorte sarebbero più elevati, dato che con grande probabilità le banche calcolerebbero in modo diverso il tasso d'interesse applicabile ai mutui al momento di accordare il credito. Per coprire i maggiori costi di capitale per le scorte obbligatorie si dovrebbero aumentare i contributi ai fondi di garanzia. Nel settore delle scorte obbligatorie di cereali, oli e grassi commestibili e zucchero, i dazi diminuirebbero di conseguenza e con essi le entrate federali. Negli altri settori si potrebbe ipotizzare che le imprese trasferiscano i maggiori costi sui prezzi dei prodotti.

Complessivamente la concessione di garanzie federali a favore dei depositari di scorte obbligatorie è uno strumento valido, economico ed esente da rischi particolari, considerato il diritto di separazione dalla massa. Rinunciarvi non sarebbe nell'interesse della Confederazione.

## **1.7 Spiegazioni sul sistema dei fondi di garanzia e degli ammortamenti (svalutazione della merce)**

### **1.7.1 Fondi di garanzia**

In virtù della LAP il nostro Consiglio ha reso obbligatoria la costituzione di scorte per alcuni beni di importanza vitale. I settori economici interessati possono riunirsi volontariamente in organizzazioni di diritto privato per le scorte obbligatorie e istituire fondi di garanzia per singoli gruppi di beni al fine di coprire le spese di deposito e i costi di capitale nonché il deprezzamento delle merci depositate. Il fondo di garanzia è alimentato da due diversi sistemi a seconda del tipo di bene stoccato: il sistema del permesso generale d'importazione con riscossione dei contributi nel quadro dei dazi doganali e il sistema della prima immissione in commercio nel Paese. Secondo il regime del permesso generale d'importazione vengono tassate solamente le importazioni, mentre in base al regime della prima immissione in commercio nel Paese i contributi vengono prelevati sia sui beni importati, sia su quelli prodotti in Svizzera.

Al momento quasi tutti i settori assoggettati dal Consiglio federale alla costituzione di scorte obbligatorie dispongono di fondi di garanzia. Non esiste invece alcun fondo di garanzia per le scorte obbligatorie di semi di colza (sementi), che sottostanno all'obbligo di costituire scorte obbligatorie dal 1° aprile 2022. In questo caso, il finanziamento avviene senza fondo di garanzia.

<sup>7</sup> Il SARON (Swiss Average Rate Overnight) è un tasso d'interesse giornaliero del mercato monetario garantito in franchi svizzeri (CHF).

I fondi di garanzia esistenti sono gestiti dalle organizzazioni preposte, vale a dire dalla cooperativa Réservesuisse (derrate alimentari e alimenti per animali), da Carbur (prodotti petroliferi), dalla cooperativa Helvecura (agenti terapeutici), dalla cooperativa Agricura (concimi) e da Provisiogas (gas naturale). Réservesuisse preleva i contributi all'importazione, mentre Agricura, Helvecura e Provisiogas al momento della prima immissione in commercio dei beni assoggettati all'obbligo di costituire scorte. Carbur si avvale di entrambi i sistemi e preleva i contributi sulle importazioni e, per i beni prodotti o trasformati in Svizzera (p. es. oli minerali raffinati internamente, bioetanolo), sulla prima immissione in commercio in Svizzera. L'importo dei contributi da versare ai rispettivi fondi di garanzia viene calcolato in base alla quantità di merce che un depositario di scorte importa o immette in commercio per la prima volta nel Paese. Tramite i fondi di garanzia sono indennizzate in base a criteri unitari tutte le imprese che tengono scorte obbligatorie per i costi generati da queste ultime. Questi costi sono riversati per la maggior parte delle merci sul prezzo pagato dal consumatore.

Diversa è la situazione per quanto riguarda i costi delle scorte obbligatorie di frumento panificabile, alimenti per animali e oli commestibili, che si ripercuotono sulle entrate doganali della Confederazione. Stando alle disposizioni dell'OMC, i contributi ai fondi di garanzia sono considerati parte dei tributi doganali (tributi simili ai dazi). Poiché occorre rispettare i tetti massimi doganali previsti in diversi accordi internazionali, le entrate della Confederazione derivanti dalle importazioni si riducono del contributo versato al fondo di garanzia. La tenuta di scorte obbligatorie di frumento panificabile, alimenti per animali e oli commestibili è dunque finanziata indirettamente tramite i dazi non percepiti, con un impatto rilevante sul budget della Confederazione.

Questo sistema di finanziamento funziona solamente se tutti i depositari di scorte di un dato settore sono affiliati alla corrispondente organizzazione incaricata di costituire scorte obbligatorie. I mezzi finanziari prelevati devono servire solamente per coprire le spese di deposito e i costi del capitale, compensare le fluttuazioni di prezzo e per ammortizzare le merci delle scorte obbligatorie (art. 22 OAEP), nonché per gestire e amministrare le organizzazioni preposte. La riunione di un settore in un'organizzazione per le scorte obbligatorie è facoltativa, ma, una volta creata l'organizzazione, i depositari di scorte sono tenuti ad affiliarsi.

I mezzi finanziari di un fondo sono gestiti dalle organizzazioni per le scorte obbligatorie, ma non appartengono né ai membri di tali organizzazioni né alla Confederazione: rappresentano un patrimonio privato separato, soggetto a restrizioni di diritto pubblico della facoltà di disporne e alla vigilanza della Confederazione. Istituzione, modifica e soppressione del fondo di garanzia e dello statuto delle organizzazioni delle scorte obbligatorie devono essere approvati dal DEFR. I regolamenti basati sugli statuti vengono sottoposti all'approvazione dell'UFAE.

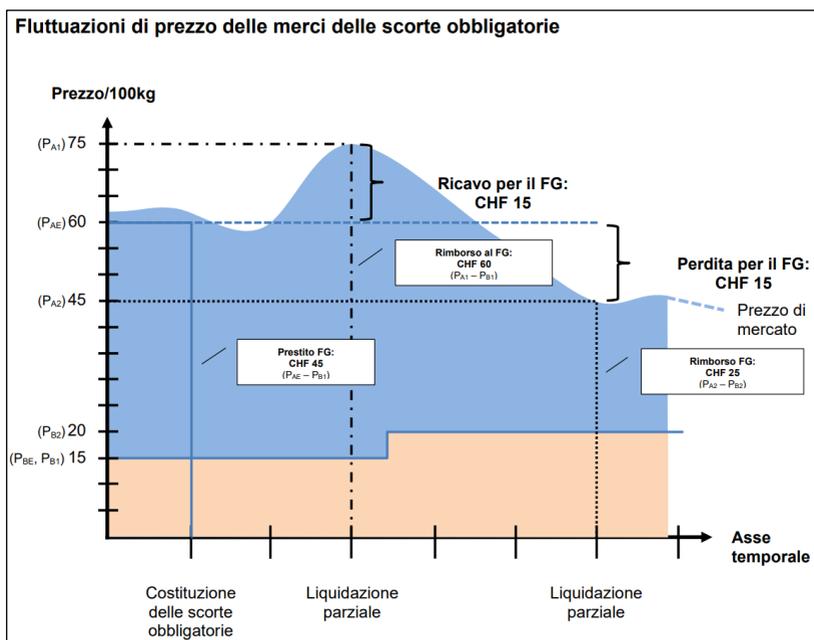
L'UFAE verifica che i contributi siano prelevati e utilizzati in modo adeguato e conforme allo scopo, secondo il principio della liquidazione senza profitti e perdite per i depositari di scorte. Se necessario, ordina le misure del caso.

## 1.7.2 Ammortamenti

I mezzi finanziari dei fondi di garanzia servono a indennizzare le ditte per i costi legati alla costituzione delle scorte. Questi comprendono i costi effettivi di deposito, i costi di finanziamento per il capitale proprio messo a disposizione dai depositari di scorte, ma anche i costi per la movimentazione (carico e scarico) e la corretta conservazione della merce, i costi legati alle assicurazioni e al trasporto, le perdite di peso e di qualità nonché le spese di gestione delle scorte obbligatorie.

Inoltre, ai depositari di scorte vengono versati dai fondi di garanzia i cosiddetti ammortamenti per finanziare le scorte obbligatorie e per ridurre al minimo il rischio di prezzo a cui è esposta la merce stoccata. Questi versamenti possono essere equiparati a un prestito senza interessi.

La figura sottostante mostra in modo schematico il conteggio fra i fondi di garanzia e i depositari di scorte obbligatorie per compensare le fluttuazioni di prezzo delle merci al momento dell'immagazzinamento delle scorte obbligatorie e dell'uscita delle stesse dal deposito.



L'esempio mostra quali sono gli importi da restituire in vari momenti. Il prezzo di conteggio ( $P_{AE}$ ) corrisponde al valore di mercato al momento della costituzione delle scorte. A quel momento, il prezzo di mercato della merce è di 60 franchi per 100 kg. Il prezzo di base ( $P_{BE}$ ) è di 15 franchi. Per ridurre il rischio di prezzo, al momento dell'immagazzinamento il fondo di garanzia concede al depositario delle scorte un

mutuo (ammortamento) di 45 franchi. Il mutuo rimane dovuto al fondo di garanzia fino alla soppressione delle scorte obbligatorie.

In occasione di un adeguamento il depositario delle scorte riduce il volume delle scorte obbligatorie. In quel momento il valore di mercato della merce è di 75 franchi per 100 chili. Il prezzo di base non è stato nel frattempo adeguato e continua a essere 15 franchi.

Il depositario delle scorte può vendere la merce a un prezzo di mercato di 75 franchi per 100 chili ( $P_{A1}$ ). Dedotto il prezzo di base di 15 franchi per 100 chili, rimangono 60 franchi per 100 chili. In questo caso, tenuto conto della variazione del prezzo di mercato ha luogo il rimborso del mutuo iniziale (CHF 45 / 100 kg) al fondo di garanzia. Inoltre il maggior ricavo derivante dall'aumento del prezzo pari a CHF 15 per 100 kg confluisce anch'esso nel fondo di garanzia.

In seguito si procede a un nuovo adeguamento. Il depositario delle scorte deve ridurre nuovamente il volume delle scorte. Il prezzo di mercato ( $P_{A2}$ ) è però sceso a 45 franchi per 100 chili. A causa degli sviluppi sul mercato anche il prezzo di base ( $P_{B2}$ ) è nel frattempo aumentato a 20 franchi per 100 chili ed è stato compensato (versamento intermedio del depositario delle scorte al fondo di garanzia di 5 franchi per 100 chili per ridurre il debito del mutuo). In questa situazione il depositario delle scorte deve rimborsare 25 franchi per 100 chili ( $P_{A2} - P_{B2}$ ) al fondo di garanzia, che si fa carico della perdita di 15 franchi per 100 chili. Il rischio di prezzo è comunque sempre assunto dal fondo di garanzia.

### 1.7.3 Determinazione del prezzo di base

Il prezzo di base è approvato dall'UFAE su richiesta delle organizzazioni delle scorte obbligatorie. Réservesuisse e Carburant hanno stabilito prezzi di base bassi rispetto al prezzo effettivo della merce stoccata. I prezzi di base attuali delle merci finanziate tramite fondi di garanzia sono i seguenti:

#### **réservesuisse**

- Cereali
- Zucchero
- Riso
- Oli e grassi commestibili
- Caffè

#### **Prezzi di base a fine 2017**

- CHF 8.– / 100 kg
- CHF 15.– / 100 kg
- CHF 15.– / 100 kg
- CHF 15.– / 100 kg
- CHF 35.– / 100 kg

#### **Carburant (obiettivo)<sup>8</sup>**

- Benzina CHF 75.– / m<sup>3</sup>
- Diesel CHF 75.– / m<sup>3</sup>
- Olio da riscaldamento CHF 75.– / m<sup>3</sup>
- Cherosene CHF 75.– / m<sup>3</sup>

<sup>8</sup> Il valore effettivo può variare temporaneamente per effetto delle liberazioni e dell'immagazzinamento di scorte.

Helvecura definisce un prezzo di base solo per una parte degli antinfettivi e lo stesso fa Agricura per una parte delle scorte obbligatorie di concimi.

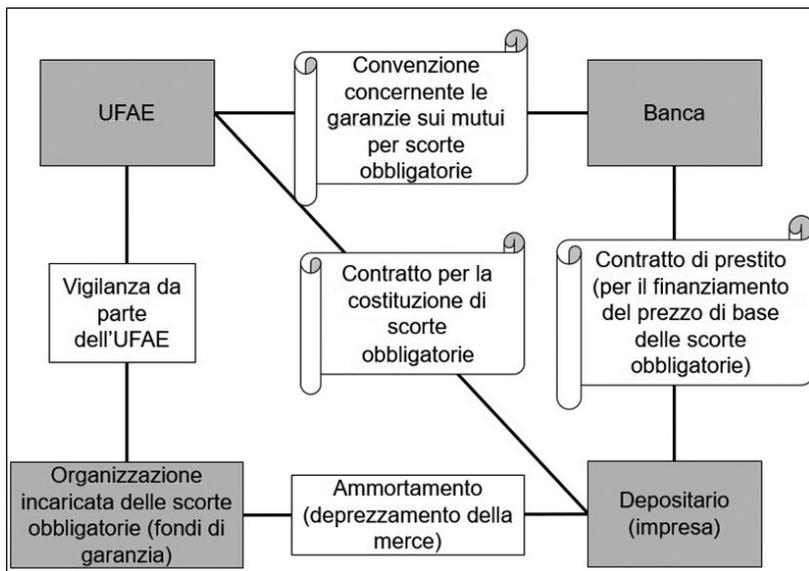
Le organizzazioni delle scorte obbligatorie decidono autonomamente il livello di ammortamento delle scorte e il prezzo di base da applicare. L'UFAE ritiene che i prezzi di base fissati attualmente da Carbura, Helvecura e Agricura non subiranno aumenti nei prossimi anni, dato che il finanziamento del fondo di garanzia con il sistema attuale (contributi sulle importazioni o sulla prima immissione in commercio) non è a rischio. Diversa è invece la situazione nel settore delle scorte obbligatorie di derrate alimentari (cfr. n. 1.9.1).

Le scorte obbligatorie di gas naturale vengono assicurate tramite olio da riscaldamento extra-leggero. Provisiogas paga Carbura per lo stoccaggio di olio da riscaldamento. I proprietari rimangono i membri di Carbura. Per questo il finanziamento delle scorte obbligatorie di prodotti petroliferi comprende anche le scorte del ramo del gas naturale.

Il limite di credito, dato dalla somma dei prezzi di base, è determinante per stabilire l'ammontare massimo di un mutuo garantito per un singolo depositario. La somma dei limiti di credito di tutti i depositari determina l'importo massimo dei mutui garantiti dalla Confederazione. I relativi dati riportati nel capitolo più sotto «Prospettive» si riallacciano al periodo fino al 2034 e mostrano l'andamento stimato del limite di credito massimo per i diversi settori d'approvvigionamento (alimentare, oli minerali, agenti terapeutici, concimi e beni industriali).

### 1.7.4 Rappresentazione grafica

Il seguente grafico illustra le relazioni fra l'UFAE, i depositari delle scorte, le organizzazioni delle scorte obbligatorie e le banche che accordano mutui garantiti dalla Confederazione per il finanziamento delle scorte obbligatorie.



### 1.8 Differenza fra garanzia e fideiussione

La garanzia e la fideiussione sono due strumenti per avallare un credito, usati sia nel diritto pubblico che in quello privato. Mentre la garanzia costituisce un impegno autonomo e indipendente dal debito principale, nel caso della fideiussione esiste un legame con l'obbligazione principale (p. es. un contratto di mutuo).

La garanzia viene usata nell'ambito della costituzione di scorte obbligatorie (cfr. art. 20 LAP). La concessione di una garanzia in questo settore comporta solo rischi limitati poiché l'importo della garanzia federale si basa di norma sul valore delle merci delle scorte obbligatorie da finanziare. Il fatto che nelle scorte obbligatorie rientrino esclusivamente beni di consumo corrente assicura che la garanzia sia concessa solamente a fronte di un controvalore effettivamente realizzabile. Infine, la Confederazione si cautele con un diritto legale speciale di separazione dalla massa sulle merci stoccate obbligatoriamente (art. 24 LAP). In virtù di questo privilegio, in caso di fallimento o concordato i crediti di tutti gli altri creditori sono di rango posteriore nella graduatoria.

Il diritto legale di separazione dalla massa esiste da molto tempo e, in caso di fallimento o moratoria concordataria, consente alla Confederazione di disporre per prima delle merci stoccate. In passato si è visto che, grazie a queste garanzie, la probabilità di un danno a saldo per la Confederazione può essere contenuta.

Esiste tuttavia un certo rischio finanziario residuo per la Confederazione. Se il depositario di una scorta obbligatoria fa fallimento o se viene aperta nei suoi confronti una procedura di moratoria concordataria o straordinaria, la Confederazione deve onorare la propria promessa di pagamento nei confronti della banca. Per ridurre al minimo i rischi occorre fare in modo che la merce stoccata conservi il proprio valore in vista del diritto di separazione dalla massa. A tal fine la Confederazione ha incaricato le organizzazioni che gestiscono le scorte obbligatorie di controllare periodicamente la qualità e la quantità della merce. A seguito dei controlli gli organi preposti riferiscono all'UFAE eventuali difetti riscontrati. Lo svolgimento di tali controlli viene rivisto ogni anno dall'UFAE presso la sede delle varie organizzazioni coinvolte. Inoltre, l'UFAE ha stipulato degli accordi con le banche mutuanti, nei quali queste ultime si impegnano fra l'altro a verificare costantemente la solvibilità dei depositari delle scorte e a comunicare senza indugio all'UFAE modifiche sostanziali riscontrate nella loro situazione economica e finanziaria.

Negli ultimi 20 anni, per quanto riguarda le scorte obbligatorie la Confederazione ha subito un'unica perdita di 70 000 franchi. In altri due casi, in cui ha dovuto onorare le garanzie concesse, la Confederazione ha potuto uscirne indenne grazie al diritto di separazione dalla massa. Senza garanzie federali la costituzione di scorte obbligatorie prevista dal legislatore non sarebbe più sostenuta, con conseguenti spese maggiori per le imprese, ma anche per i consumatori.

Complessivamente la concessione di garanzie federali a favore dei depositari di scorte obbligatorie può essere ritenuta uno strumento adeguato, conveniente e pressoché esente da rischi grazie al diritto legale di separazione dalla massa. Rinunciarvi non sarebbe nell'interesse della Confederazione.

## **1.9 Prospettive**

### **1.9.1 Sviluppi nel finanziamento delle scorte obbligatorie: settore derrate alimentari e alimenti per animali**

Le scorte obbligatorie di derrate alimentari e alimenti per animali vengono finanziate esclusivamente tramite i contributi prelevati all'importazione dei beni per i quali devono essere costituite scorte obbligatorie. Nel quadro legale odierno questo sistema presenta alcune problematiche relative al finanziamento. Per questo motivo l'ammontare futuro dei contributi al fondo di garanzia che Réservesuisse potrà prelevare nel settore alimentare è difficile da stimare.

Da un lato, gli impegni della Svizzera nei confronti dell'OMC, dei partner di libero scambio e dei Paesi in via di sviluppo limitano l'ammontare dei contributi ai fondi di garanzia che possono essere prelevati all'atto dell'importazione di beni agricoli. Poiché l'obbligo di versare i contributi sorge al momento dell'importazione e in relazione con una licenza di importazione di diritto pubblico (sistema del permesso generale

d'importazione, PGI), stando alle disposizioni dell'OMC i contributi al fondo di garanzia sono considerati parte dei tributi doganali. Questi ultimi non devono superare i tetti massimi doganali vincolanti stabiliti dall'OMC e da numerosi accordi di libero scambio. In caso di riduzione dell'imposizione doganale massima vengono inoltre ridotte in primo luogo le aliquote dei dazi doganali e soltanto in secondo luogo l'importo dei contributi al fondo di garanzia, come stabilito dal legislatore (art. 19 LAP). Dato che i contributi al fondo di garanzia sono inglobati nei tributi doganali plafonati e dipendono dagli stessi, i costi di stoccaggio per i cereali, lo zucchero, gli oli e i grassi commestibili vengono, di fatto, sostenuti dalla Confederazione.

Da notare anche che per determinati beni agricoli vigono misure di protezione doganale supplementari, come ad esempio il sistema dei prezzi soglia applicato alle importazioni di alimenti per animali (art. 20 della legge del 29 aprile 1998 sull'agricoltura<sup>9</sup>). Il finanziamento del fondo di garanzia per i cereali (cereali panificabili e alimenti per animali), lo zucchero, nonché gli oli e i grassi commestibili non avviene solamente in base ai criteri rilevanti per l'approvvigionamento, ma a causa della connessione con le misure di protezione alla frontiera anche in base alle disposizioni di politica agraria.

A seconda dell'andamento dei prezzi sui mercati internazionali, è possibile che in futuro i contributi al fondo di garanzia non bastino più per finanziare le scorte obbligatorie. Il passaggio al sistema della prima immissione in commercio, che parrebbe logico, è reso impossibile dalla LAP: quest'ultima non ammette difatti la riscossione di contributi per alimentare il fondo di garanzia su derrate alimentari, alimenti per animali, sementi e materiale vegetale di produzione nazionale (art. 16 cpv. 5 e art. 21 cpv. 1 LAP).

A tale proposito occorre menzionare che l'11 gennaio 2023 il nostro Collegio ha incaricato il DEFR di elaborare un progetto di revisione parziale della LAP da porre in consultazione che contenga, fra le altre cose, la possibilità di riscuotere in futuro contributi su derrate alimentari, alimenti per animali, sementi e materiale vegetale di produzione nazionale. In questo modo si potranno superare le difficoltà illustrate precedentemente legate al finanziamento delle scorte obbligatorie di derrate alimentari e alimenti per animali.

Se invece l'attuale base legale dovesse rimanere invariata, ciò porterà probabilmente a un finanziamento insufficiente delle scorte obbligatorie di determinati prodotti mediante i contributi al fondo di garanzia. Di conseguenza, potrebbe rendersi necessaria un'assunzione diretta e integrale da parte della Confederazione dei costi non coperti. Questa variante è prevista dall'articolo 21 capoverso 2 LAP. Tuttavia, a medio termine le finanze della Confederazione non dispongono di alcun margine di manovra per finanziare tali contributi e, per farsene carico, dovrebbero risparmiare in altri settori di compiti.

Prima di assumere direttamente i costi di stoccaggio, l'UFAE imporrebbe a Réservesuisse di procedere alla rivalutazione delle scorte obbligatorie, ad oggi ampiamente ammortizzate, e quindi di fissare più in alto il prezzo di base della merce stoccata. Ne risulteranno quindi maggiori costi di capitale per le imprese soggette all'obbligo di costituire scorte obbligatorie. Ciò porterebbe probabilmente a una maggiore richiesta

<sup>9</sup> RS 910.1

di mutui bancari garantiti dalla Confederazione e, dunque, al corrispondente innalzamento delle garanzie federali di cui all'articolo 20 LAP.

L'entità di tale aumento dipende essenzialmente dagli sviluppi nel contesto economico e politico ed è attualmente difficile da stimare. Non si può neppure escludere che fra qualche anno le scorte obbligatorie nel settore alimentare non siano più ammortizzate con i fondi di garanzia e che la Confederazione debba fornire garanzie sui mutui concessi dalle banche per scorte obbligatorie fino al 90 per cento del valore determinante della merce. Non è invece possibile prevedere in che misura verranno richieste tali garanzie.

Se un mutuo per scorte obbligatorie non è garantito, in caso di fallimento la Confederazione non ha alcun diritto di separazione dalla massa. Il fondo di garanzia non può essere indennizzato con il ricavo della realizzazione della merce separata dalla massa e deve far valere tutti i crediti nell'ambito della procedura di fallimento ordinaria, aumentando così fortemente il rischio di perdite. Se gli ammortamenti effettuati dal fondo di garanzia al depositario di scorte vanno persi, queste perdite dovranno essere compensate tramite contributi supplementari al fondo di garanzia. Per i cereali, lo zucchero, gli oli e i grassi commestibili le entrate della Confederazione provenienti dai dazi doganali diminuiranno dell'importo corrispondente all'aumento dei contributi al fondo di garanzia.

A fine 2022 il valore di mercato delle scorte obbligatorie di cereali, zucchero, riso, grassi e oli commestibili e caffè era di circa 630 milioni di franchi. Attualmente l'AEP sta pianificando un adeguamento delle scorte obbligatorie nel settore delle derrate alimentari e degli alimenti per animali allo scopo di aumentare in particolare le scorte di cereali per il consumo umano e le scorte di oli commestibili, e di diminuire leggermente la quantità di alimenti per animali. Il valore globale delle scorte obbligatorie nel settore delle derrate alimentari e degli alimenti per animali aumenterebbe di circa 130 milioni di franchi per arrivare a un totale di 760 milioni di franchi.

A fine 2022 l'importo dei mutui garantiti dalla Confederazione in questo settore ammontava complessivamente a soli 13,2 milioni di franchi. Il valore di base (valore dell'insieme delle scorte del settore alimentare dedotti gli ammortamenti del fondo di garanzia) raggiungeva però i 69,6 milioni di franchi. Questo importo rappresenta il limite di credito entro il quale i depositari di scorte obbligatorie possono ottenere mutui garantiti dalla Confederazione. I depositari di scorte sono quindi rimasti ben al di sotto del limite di credito, probabilmente a causa degli interessi molto bassi degli ultimi anni sul mercato dei capitali. Con l'aumento degli interessi sul capitale aumenteranno presumibilmente anche i crediti richiesti.

Le scorte obbligatorie possono essere rivalutate fino a un valore massimo corrispondente al 90 per cento del valore determinante della merce. Alla luce della situazione appena illustrata non è possibile escludere che, entro il 2034, si debbano rivalutare le scorte, in particolare se il Parlamento dovesse respingere la revisione prevista della LAP. In tal caso sarebbe da presupporre una rivalutazione pari almeno al 75 per cento del valore della merce, che si attesta sui 760 milioni di franchi. Il presente credito d'impegno non prende ancora in considerazione le garanzie necessarie nella loro totalità. Se la revisione della LAP non dovesse andare a buon fine, il Consiglio federale richiederebbe se necessario un credito aggiuntivo.

Per poter tenere debitamente conto in ogni momento delle necessità dei depositari delle scorte, viene proposto un credito massimo di 330 milioni di franchi per le scorte obbligatorie di derrate alimentari.

### **1.9.2                   Sviluppi nel finanziamento delle scorte obbligatorie: settore oli minerali**

A differenza di quanto avviene per il settore delle derrate alimentari e degli alimenti per animali, nel settore degli oli minerali il futuro finanziamento delle scorte obbligatorie tramite i contributi al fondo di garanzia non è a rischio. Non si prevede quindi alcun cambiamento nell'odierna prassi di ammortamento e non si avranno conseguenze sul limite di credito.

A fine 2022 l'importo dei mutui garantiti dalla Confederazione ammontava a 159 milioni di franchi. Il limite di credito di 350 milioni di franchi non è quindi stato completamente sfruttato. Anche in questo caso le ragioni sono da ricercare nell'attuale situazione del mercato dei capitali, caratterizzata da interessi molto bassi o – fino al 2022 – addirittura negativi. Con l'aumento degli interessi sul capitale ci si aspetta anche un aumento del volume dei crediti richiesti.

A fine 2022 il valore di mercato delle scorte obbligatorie di oli minerali ammontava a circa 2,835 miliardi di franchi. Da considerare anche che nel 2022 il DEFR ha autorizzato la liberazione di scorte obbligatorie di benzina, diesel, olio da riscaldamento e cherosene a causa della limitata capacità sul Reno e delle difficoltà logistiche riscontrate all'estero nel trasporto su rotaia. A fine 2022 il ramo degli oli minerali ha cominciato a ricostituire le quantità liberate. Sempre a fine 2022 erano stati ancora liberati circa 345 000 m<sup>3</sup> di prodotti petroliferi. Considerati questi volumi, a fine 2022 il valore delle scorte obbligatorie complessive di oli minerali (quantitativo auspicato) si attestava a 3,092 miliardi di franchi, compreso anche l'olio da riscaldamento extra leggero stoccato a titolo suppletivo dall'industria petrolifera su mandato di Provisio-gas. Quest'ultima è l'organizzazione di assistenza del settore del gas svizzero per la gestione di un fondo di garanzia per il gas naturale e garantisce il finanziamento e la disponibilità delle necessarie scorte obbligatorie.

Al momento l'AEP non prevede alcun adeguamento delle disposizioni di copertura del fabbisogno per le scorte obbligatorie di oli minerali. Per il settore si ipotizza dunque, fino a fine 2034, un credito massimo di 380 milioni di franchi, composto dal limite di credito di 350 milioni di franchi in vigore fino a fine 2022 e da una probabile aggiunta di circa 26 milioni di franchi per la ricostituzione dei quantitativi di scorte obbligatorie ancora liberati a fine 2022. L'importo del credito necessario è stato arrotondato per tenere conto di piccole oscillazioni derivanti da un eventuale maggiore consumo di oli minerali. A lungo termine, in presenza delle medesime disposizioni per quanto riguarda il fabbisogno da coprire, gli sviluppi di mercato dovrebbero comunque determinare una diminuzione delle scorte obbligatorie di prodotti petroliferi.

### **1.9.3                   Sviluppi nel finanziamento delle scorte obbligatorie: settore agenti terapeutici**

Per quanto riguarda il settore degli agenti terapeutici, i fondi di garanzia sono alimentati tramite i contributi prelevati al momento della prima immissione in commercio nel Paese. Il finanziamento dei fondi di garanzia non è pertanto a rischio. Il valore di mercato delle scorte obbligatorie di agenti terapeutici (in particolare antinfettivi, analgesici e oppiacei potenti, vaccini) non viene rilevato e, dunque, rimane sconosciuto. Fino ad oggi non sono state accordate garanzie federali. In linea di principio però, anche per questa tipologia di beni possono essere accordate garanzie sui mutui per le scorte obbligatorie (cfr. art. 20 LAP).

L'industria farmaceutica ha già fatto alcuni tentativi isolati per ottenere le garanzie federali per la costituzione di scorte obbligatorie di agenti terapeutici, tentativi che ad oggi non si sono ancora tramutati in nulla di concreto.

Nonostante il diritto legale di separazione dalla massa (art. 24 LAP) e il passaggio di proprietà, i requisiti fissati dalla legislazione in materia di agenti terapeutici per quanto riguarda l'omologazione e l'autorizzazione d'esercizio non consentono all'UFAE di rivendere gli agenti terapeutici. Pertanto, il rischio di perdita correlato ai mutui garantiti per le scorte obbligatorie di agenti terapeutici è da ritenere elevato.

Visto il diritto di principio dell'industria farmaceutica di richiedere un mutuo garantito dalla Confederazione per finanziare le scorte obbligatorie e considerato il fatto che eventualmente rientrerebbero nelle scorte obbligatorie anche altri prodotti che, in caso di separazione dalla massa, potrebbero essere più facilmente realizzati, il credito massimo necessario sino alla fine del 2034 è stimato a 20 milioni di franchi.

### **1.9.4                   Sviluppo nel finanziamento delle scorte obbligatorie: settore concimi**

Per quanto riguarda il settore dei concimi, il fondo di garanzia è alimentato tramite i contributi prelevati al momento della prima immissione in commercio nel Paese. Il finanziamento del fondo di garanzia non è pertanto a rischio. A fine 2022 il valore di mercato complessivo delle scorte obbligatorie di concimi era di 11,4 milioni di franchi. I beni sono in parte ammortizzati tramite il fondo di garanzia. L'UFAE ritiene che l'importo degli ammortamenti non subirà cambiamenti di rilievo nei prossimi anni.

Attualmente la Confederazione concede garanzie per i crediti bancari ottenuti dai depositari di scorte obbligatorie per un totale di 3,6 milioni di franchi. Sebbene il limite di credito di 6,9 milioni di franchi non venga al momento raggiunto, un aumento degli interessi sul capitale – attualmente molto bassi – potrebbe comportare un'utilizzazione maggiore dello stesso. In questo settore, va pertanto previsto un fabbisogno massimo di credito di 10 milioni di franchi.

### **1.9.5                   Sviluppi nel finanziamento delle scorte obbligatorie: settore beni industriali**

Nel settore dei beni industriali al momento esistono scorte obbligatorie soltanto di granuli plastici per un valore di mercato di 138 000 franchi. La somma dei mutui per scorte obbligatorie garantiti dalla Confederazione ammonta a circa 80 000 franchi, mentre il limite di credito è di 93 000 franchi.

Il settore industria dell'AEP verifica regolarmente il fabbisogno e i quantitativi delle scorte obbligatorie per i beni industriali. È possibile che in futuro rientrino nell'obbligo di costituire scorte obbligatorie altri beni industriali. Per poter reagire a un eventuale ampliamento delle scorte obbligatorie che riguardano i beni industriali, il limite di credito per determinare l'importo del credito d'impegno per questo settore è preventivato a 10 milioni di franchi.

### **1.9.6                   Modifica delle quantità nell'attuale assortimento di scorte obbligatorie**

L'entità delle scorte obbligatorie si basa di norma sui quantitativi utilizzati o importati negli anni precedenti. L'andamento del volume di scorte, determinato dalla domanda, non è quindi prevedibile con precisione sul lungo periodo, anche se è possibile individuare una tendenza generale.

In considerazione dell'evoluzione demografica e dei cambiamenti nella stima dei rischi, nei settori alimentazione e agenti terapeutici le quantità aumenteranno leggermente negli anni a venire, mentre per gli oli minerali il volume delle scorte è in diminuzione da anni. Questa tendenza dovrebbe proseguire invariata vista la strategia energetica 2050. Non è però escluso che il mutamento del contesto geopolitico, in particolare a causa della crisi ucraina, determini in futuro maggiori scorte di gas naturale o di olio da riscaldamento come sostituto del gas naturale. Rimangono tuttavia di difficile interpretazione le relative tempistiche.

Per quanto riguarda l'ammontare del credito d'impegno, si presume che l'aumento e la riduzione delle scorte dettati dalla domanda si controbilanceranno (in particolare: diminuzione degli oli minerali e aumento delle derrate alimentari). Gli adeguamenti strategici nel settore delle derrate alimentari e degli alimenti per animali descritti nel numero 1.9.1 non rientrano nelle riflessioni qui riportate in merito ai cambiamenti nei consumi e ai relativi adeguamenti delle quantità. Nel credito d'impegno richiesto non è quindi preso in considerazione un fabbisogno di credito per future variazioni dei quantitativi di merce stoccata dipendenti dai consumi.

### 1.9.7 **Esame approfondito della composizione delle scorte obbligatorie**

L'organizzazione dell'AEP valuta a intervalli regolari la composizione delle scorte obbligatorie. Nel 2023, su incarico del nostro Collegio, l'UFAE ha inoltre verificato in collaborazione con uffici della Confederazione e dei Cantoni, nonché con rappresentanti dell'economia, per quali beni d'importanza vitale debba essere garantito l'approvvigionamento in caso di crisi nazionale o internazionale. In questa cornice deve essere fatto il punto della situazione in merito alla pianificazione, all'acquisto, allo stoccaggio, al finanziamento e alle competenze decisionali in materia di acquisti in situazione di crisi. È quindi possibile che entro il 2034 debbano essere costituite nuove scorte, con il conseguente diritto di richiedere mutui garantiti dalla Confederazione. Per determinare l'ammontare del credito d'impegno non si quantifica il fabbisogno di credito per eventuali scorte obbligatorie supplementari non ancora previste. Si parte infatti dal presupposto che, per i beni già stoccati, i limiti di credito massimi stimati non verranno completamente sfruttati, consentendo così – in caso di necessità – un certo margine di manovra per avviare la costituzione di scorte obbligatorie per nuovi prodotti e soddisfare la richiesta di garanzie federali da parte delle imprese.

### 1.9.8 **Composizione del credito massimo**

La stima dell'importo massimo per quanto riguarda i crediti per scorte obbligatorie si basa su previsioni sino alla fine del 2034. Un esaurimento costante e integrale del credito d'impegno previsto appare poco probabile. È però importante che il credito quadro resti in ogni momento sufficientemente ampio al fine di garantire i quantitativi prescritti di scorte obbligatorie e la sicurezza dell'approvvigionamento auspicata in futuro. Al tempo stesso occorre far sì che tutti i depositari di scorte obbligatorie aventi diritto possano ottenere in ogni momento un finanziamento ai sensi della legge mediante mutui garantiti dalla Confederazione. L'importo delle garanzie dipende in particolare dall'importo degli ammortamenti versati dal fondo di garanzia. Non esiste una correlazione diretta con il rincaro e, per tale ragione, nel decreto federale si rinuncia alla formulazione di ipotesi a questo riguardo.

Considerate le cifre e gli sviluppi sopra citati, il nostro Collegio stima il fabbisogno massimo di crediti sino alla fine del 2034 come segue:

Gruppo di beni	Fabbisogno di credito in mio. di fr.
Alimentazione	330
Oli minerali	380
Agenti terapeutici	20
Concimi	10
Beni industriali	10
Nuovi prodotti	0
<b>Totale</b>	<b>750</b>

## **2 Procedura di consultazione**

In relazione alla presente richiesta di finanziamento non è stata svolta alcuna procedura di consultazione formale, dato che quest'ultima non è obbligatoria (art. 3 cpv. 1 della legge del 18 marzo 2005<sup>10</sup> sulla consultazione, LCo). Si tratta infatti semplicemente di proseguire un impegno derivante dalla LAP. Se le condizioni sono soddisfatte, la Confederazione è tenuta per legge a fornire garanzie sui mutui bancari per il finanziamento delle scorte obbligatorie. Poiché in questo caso si tratta della prosecuzione di un impegno preesistente, il progetto non è né di ampia portata, né riguarda in misura considerevole i Cantoni (art. 3 cpv. 1 lett. d ed e LCo).

## **3 Contenuto del decreto di finanziamento**

### **3.1 Proposta del Consiglio federale e motivazione**

Per le garanzie della Confederazione sui mutui per scorte obbligatorie il nostro Consiglio propone lo stanziamento di un credito d'impegno di 750 milioni di franchi fino alla fine del 2034.

L'attuale credito d'impegno dell'ammontare di 540 milioni di franchi scade a fine 2024 e diventa perciò necessario un nuovo credito d'impegno per poter continuare ad adempiere gli impegni legali.

### **3.2 Contenuto del progetto**

La Confederazione sostiene le imprese nella costituzione di scorte obbligatorie, fornendo alle banche mutuanti garanzie federali sui mutui per scorte obbligatorie. A tal fine è necessario un credito d'impegno. L'importo delle garanzie federali si basa di norma sul valore delle scorte da finanziare. Il fatto che la garanzia della Confederazione sia concessa esclusivamente per beni di consumo corrente assicura che ci sia un controvalore realizzabile. Considerati gli aumenti delle scorte obbligatorie previsti nei prossimi anni e l'andamento non ancora prevedibile riguardo al finanziamento delle scorte obbligatorie nel settore delle derrate alimentari e degli alimenti per animali, con il prolungamento del credito d'impegno dovrà essere richiesto anche un aumento del limite di credito.

### **3.3 Stima del rincaro**

L'importo delle garanzie dipende in particolare dall'importo degli ammortamenti versati dai fondi di garanzia. Non esiste una correlazione diretta con il rincaro. Per tale ragione, nel decreto federale si rinuncia alla formulazione di ipotesi sul rincaro.

<sup>10</sup> RS 172.061

## **4 Ripercussioni**

### **4.1 Ripercussioni finanziarie**

Nonostante il diritto di pegno conferisca una certa sicurezza, la Confederazione deve comunque considerare un determinato rischio finanziario residuo. Se il depositario di una scorta obbligatoria fa fallimento o se nei suoi confronti viene aperta la moratoria concordataria o straordinaria, la Confederazione è chiamata a onorare il debito contratto con la banca.

Grazie a questa sicurezza, in passato la probabilità di una perdita a saldo per la Confederazione si è dimostrata molto ridotta. Negli ultimi 20 anni, per quanto riguarda le scorte obbligatorie la Confederazione ha subito un'unica perdita di 70 000 franchi. In altri due casi, in cui ha dovuto onorare le garanzie concesse, ha potuto uscirne indenne grazie al diritto di separazione dalla massa.

Le garanzie federali vengono stabilite nei rispettivi contratti sulle scorte obbligatorie. Se nel corso della durata del contratto sorgono dubbi motivati sulla solvibilità e sul merito creditizio dell'impresa oppure sul rispetto delle disposizioni del contratto, la Confederazione è autorizzata ad adottare misure cautelari per salvaguardare le scorte obbligatorie finanziate con la sua garanzia (p. es. diritto di separazione dalla massa o di conservazione sotto chiave delle scorte obbligatorie, risoluzione del contratto).

Con ogni banca mutuante la Confederazione stipula una convenzione nella quale la banca s'impegna a verificare il merito creditizio del depositario di scorte – come è d'uso nelle operazioni di credito – e a informarla tempestivamente nel caso in cui non fosse più totalmente dato, o lo fosse solo parzialmente.

### **4.2 Ripercussioni sull'effettivo del personale**

Per la concessione di garanzie sui mutui per scorte obbligatorie non sono necessarie risorse di personale supplementari.

### **4.3 Ripercussioni per l'economia**

L'approvazione di un credito d'impegno non determina alcun cambiamento rispetto alla situazione economica attuale. La costituzione di scorte obbligatorie serve a garantire l'approvvigionamento del Paese e contribuisce quindi alla stabilità del sistema. La semplicità della regolamentazione vigente e la struttura snella dell'approvvigionamento economico contribuiscono in modo decisivo all'efficacia del dispositivo e permettono decisioni rapide, grazie anche alle conoscenze delle imprese private. L'approvvigionamento economico del Paese ha solo un impatto limitato sull'economia. Grazie al principio secondo cui anche in caso di crisi non è lo Stato, ma l'economia privata a dover garantire l'approvvigionamento, è possibile assicurare la fornitura di beni di importanza vitale con un onere contenuto.

#### **4.4 Ripercussioni per le imprese sottoposte all'obbligo di costituire scorte**

Le garanzie federali vanno a vantaggio innanzitutto delle imprese private sottoposte all'obbligo di costituire scorte. Senza le garanzie federali sui mutui per scorte obbligatorie, i costi di capitale per la tenuta delle scorte sarebbero più elevati, dato che le banche applicherebbero un tasso d'interesse maggiore per l'erogazione del credito.

### **5 Aspetti giuridici**

#### **5.1 Costituzionalità e legalità**

Secondo l'articolo 20 LAP, la Confederazione accorda alle banche mutuanti garanzie per finanziare le scorte obbligatorie.

Secondo l'articolo 21 capoverso 4 lettera e LFC, un credito d'impegno è necessario per l'assunzione di garanzie federali.

La competenza delle vostre Camere per questa decisione in materia di crediti deriva dall'articolo 167 della Costituzione federale (Cost.).

#### **5.2 Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera**

Le garanzie statali sui mutui che prevedono tassi d'interesse vantaggiosi per gli attori aventi diritto e che sono accordate a settori e imprese specifiche sono da considerarsi sovvenzioni ai sensi dell'Accordo dell'OMC sulle sovvenzioni e vanno di conseguenza notificate all'OMC. Queste sovvenzioni possono essere impugnate da altri membri dell'OMC, se è possibile dimostrare che recano un danno economico all'estero. Nel caso delle garanzie oggetto del presente messaggio ciò è poco probabile. Per le derrate alimentari valgono inoltre le disposizioni dell'Accordo agricolo dell'OMC, secondo il quale le sovvenzioni destinate alla costituzione di scorte per garantire la sicurezza alimentare rientrano nella cosiddetta *green box* e non sottostanno ad alcun limite d'impegno.

#### **5.3 Forma dell'atto**

Conformemente agli articoli 163 capoverso 2 Cost. e 25 capoverso 2 della legge del 13 dicembre 2002<sup>11</sup> sul Parlamento, per l'atto da adottare è prevista la forma del decreto federale semplice, non sottoposto a referendum.

<sup>11</sup> RS 171.10

## **5.4 Subordinazione al freno alle spese**

Allo scopo di limitare le spese, l'articolo 159 capoverso 3 lettera b Cost. prevede che i crediti d'impegno e le dotazioni finanziarie implicanti nuove spese uniche di oltre 20 milioni di franchi o nuove spese ricorrenti di oltre 2 milioni di franchi richiedano il consenso della maggioranza dei membri di ciascuna Camera. Considerato che con il presente credito d'impegno dovranno essere concesse garanzie per oltre 20 milioni di franchi e che, nel caso peggiore, si potrebbe anche avere un'uscita di questo stesso importo, l'articolo 1 capoverso 1 del decreto federale è subordinato al freno alle spese.

## **5.5 Conformità alla legge sui sussidi**

La Confederazione agevola le imprese nel finanziamento delle scorte obbligatorie fornendo garanzie federali. Il credito d'impegno serve per coprire i crediti direttamente derivanti dalla concessione di garanzie federali sui mutui per scorte obbligatorie. La legge del 5 ottobre 1990<sup>12</sup> sui sussidi (LSu) è applicabile alla concessione delle singole garanzie, ma non al decreto di finanziamento proposto. Secondo l'articolo 5 LSu, il Consiglio federale riesamina periodicamente gli aiuti finanziari e le indennità e riferisce alle vostre Camere sul risultato dei riesami, segnatamente in un eventuale messaggio con cui propone di prolungare il credito d'impegno. Il credito d'impegno è limitato a fine 2034.

<sup>12</sup> RS 616.1