**Messaggio
a sostegno di un disegno di decreto federale
concernente il nuovo disciplinamento
dell'approvvigionamento del paese**

del 6 settembre 1978

Onorevoli presidenti e consiglieri,

vi sottomettiamo con il presente messaggio un disegno di decreto federale concernente il nuovo disciplinamento dell'approvvigionamento del Paese (modificazione dell'art. 31^{bis} cpv. 3 lett. e della Costituzione).

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

6 settembre 1978

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Ritschard

Il cancelliere della Confederazione, Huber

Compendio

L'attuale politica dell'approvvigionamento è fondata sull'articolo 31^{bis} capoverso 3 lettera e della Costituzione federale, del seguente tenore.

³ Quando l'interesse generale lo giustifichi, la Confederazione ha il diritto, derogando ove occorra al principio della libertà di commercio e d'industria, di emanare disposizioni:

...

e. per prendere misure precauzionali per i tempi di guerra.

I recenti avvenimenti hanno chiaramente dimostrato che una politica dell'approvvigionamento concepita unicamente in funzione di situazioni derivanti da eventi bellici e fondata sulle esperienze fatte durante la prima e seconda guerra mondiale non si presta per affrontare situazioni di crisi come quella recentemente vissuta. Infatti, abbiamo sperimentato che coercizioni (ricatto, pretese abusive, ecc.) oppure perturbazioni dei mercati possono parimente pregiudicare gravemente l'approvvigionamento del Paese pur non richiamando provvedimenti d'ordine militare. Orbene, siffatte situazioni non possono essere affrontate coi mezzi attualmente a disposizione o lo possono essere soltanto in modo imperfetto. Nel tenore attuale, l'articolo 31^{bis} capoverso 3 lettera e della Costituzione federale serve da fondamento unicamente a provvedimenti cautelativi in previsione di tempi di guerra e non consentono l'intervento in caso di difficoltà d'approvvigionamento ingenerate da fattori politici, commerciali, o altri che sfuggono alla nostra influenza.

In occasione dei lavori di revisione della vigente legge (legge federale del 30 settembre 1955 sulla preparazione della difesa nazionale economica, RS 531.01) intesi ad elaborare una politica moderna in materia d'approvvigionamento, è stato unanimemente riconosciuto che una nuova legge rispondente alle esigenze poste richiedeva inevitabilmente la modificazione della costituzione federale.

L'articolo 31^{bis} capoverso 3 lettera e, nel nuovo tenore proposto, conferisce all'approvvigionamento del Paese quel fondamento giuridico solido e tale da consentire alla Confederazione l'adozione di provvedimenti non soltanto in caso di minacce derivanti da conflitti armati o da una politica di potenza bensì anche in caso di perturbazioni dei mercati.

Negli ultimi anni è stato viepiù accertato che le competenze e i mezzi d'azione a disposizione della Confederazione si rivelavano insufficienti per garantire in ogni momento l'approvvigionamento del Paese in merci indispensabili e in prestazioni di servizi d'importanza vitale. Corroboranti all'uopo le difficoltà intervenute nel 1973 e 1974 nel settore petroliero che hanno dimostrato come l'approvvigionamento del nostro Paese possa essere pregiudicato anche indipendentemente da qualsiasi minaccia di guerra. D'altronde, tale constatazione ha originato diversi interventi parlamentari (interpellanza Baumberger del 29 gennaio 1974, postulato Künzi dell'11 marzo 1974, postulato Cavelti del 16 settembre 1974, interpellanza Fischer del 4 giugno 1975) invitanti il Consiglio federale a vigilare affinché la Confederazione sia espressamente incaricata di garantire l'approvvigionamento del Paese in materie prime, in derrate alimentari e in energia e che quindi le siano attribuite le competenze necessarie.

In quell'epoca era già in corso la revisione della legge sulla preparazione della difesa nazionale economica e ancora nel 1974 è stato presentato alla commissione peritale istituita dal Consiglio federale un avandisegno per una «legge sui provvedimenti preparatori della difesa nazionale economica». Secondo la Commissione i provvedimenti dovevano in linea generale poter garantire l'approvvigionamento del Paese e la protezione degli averi svizzeri; quindi non si poteva considerare unicamente l'ipotesi della minaccia a pregiudizio delle nostre importazioni bensì occorreva in ogni caso vagliare anche la possibilità per il nostro Paese di essere coinvolto in conflitti internazionali. Inoltre, la Commissione si è parimente chiesta se non occorresse ampliare la portata dell'articolo 31^{bis} capoverso 3 lettera e della Costituzione federale.

Il Delegato alla difesa nazionale economica, visto il parere della commissione peritale e col consenso del capo del Dipartimento federale dell'economia pubblica, ha incaricato il signor Rudolf Probst, dottore in legge, professore all'università di Berna, di presentare un rapporto riguardante i problemi in materia d'approvvigionamento del Paese in merci indispensabili e in prestazioni di servizi d'importanza vitale e di formulare proposte riguardanti la revisione del diritto vigente. Il professor Probst, dopo numerosi contatti con le cerchie economiche e con l'amministrazione, ha presentato, verso la metà del 1975, un rapporto particolareggiato e corredato in un disegno di nuova disposizione costituzionale come anche di un disegno di legge disciplinante le linee generali dell'approvvigionamento del Paese. Entrambi i progetti sono stati studiati e riveduti accuratamente da un gruppo di lavoro in cui erano riuniti i rappresentanti di tutti i dipartimenti federali interessati. I disegni sono stati sottoposti alla commissione peritale che li ha esaminati in tre sedute tenutesi il 24 settembre 1976, il 25 ottobre 1976 e il 19 gennaio 1977. La commissione ha anzitutto riconosciuto all'unanimità la necessità di un più esteso fondamento costituzionale e ha quindi accettato la formulazione della disposizione costituzionale proposta nel presente rapporto.

2 **Necessità di una nuova disposizione costituzionale sull'approvvigionamento del Paese**

21 **Esperienze fatte in materia d'approvvigionamento**

A contare dalla fine della crisi di Suez fino all'inizio degli anni settanta, il nostro Paese non ha conosciuto difficoltà in materia d'approvvigionamento. Per contro, col conflitto nel Vicino Oriente scoppiato nel 1973 sono intervenuti rincari considerevoli del prezzo del petrolio e dei prodotti petroliferi. In quell'occasione, inoltre, il petrolio è stato impiegato come mezzo di pressione politica talché il mercato europeo è stato colpito da una certa qual penuria. Di fronte a tale situazione il Consiglio federale decise di introdurre provvedimenti restrittivi talché emanò le disposizioni seguenti fondate sulla legge del 30 settembre 1975 sulla preparazione della difesa nazionale economica:

- DCF del 14 novembre 1973 che stabilisce una velocità massima fuori delle località (RU 1973 1967);
- DCF del 21 novembre 1973 che limita il consumo di carburanti e di combustibili liquidi (RU 1973 1727);
- DCF del 16 novembre 1973 sulla fornitura dei carburanti da parte dei distributori (RU 1973 1732);
- DCF del 21 novembre 1973 che vieta la circolazione domenicale dei veicoli stradali, degli aeromobili e dei battelli a motore (RU 1973 1734);
- DCF del 7 dicembre 1973 concernente l'entrata in Svizzera di veicoli a motore immatricolati all'estero (RU 1973 1835).

Visto che le difficoltà d'importazione non risultavano essere di estrema gravità, il Consiglio federale ha ritenuto di potervi rimediare unicamente mediante questi semplici provvedimenti. Esso ha però fatto notare che dovevano pur sempre esser conservate, a titolo di riserve strategiche, le scorte obbligatorie disponibili in modo da potervi ricorrere al minimo segno di perturbazione delle importazioni.

Ove tali perturbazioni si fossero accentuate, sarebbe stato inevitabile il ricorso alle scorte obbligatorie. Invece, le condizioni d'approvvigionamento sono migliorate a contare dall'inizio del 1974, talché il Consiglio federale ha potuto gradualmente abrogare fino nel marzo i disposti precitati.

Anche nel settore degli *alimenti*, segnatamente per quanto concerne lo zucchero, sono sorte talune difficoltà. È noto che negli ultimi anni, oltre il 90 per cento dello zucchero importato in Svizzera proviene dai Paesi della Comunità europea. A fine luglio 1974 per la prima volta, la Comunità ha annunciato ufficialmente che la propria produzione interna di zucchero risultava con ogni probabilità insufficiente per coprire il fabbisogno del 1974 e che le forniture erano sospese fino a nuovo avviso. Nel nostro Paese si verificarono purtroppo allora acquisti ingenti di zucchero, d'altronde inutili che hanno provocato una considerevole diminuzione delle riserve libere. Nella risposta a un'interrogazione *Bretscher* del 18 settembre 1974, il Consiglio federale aveva dichiarato d'aver liberato a titolo provvisorio il 15 per cento delle scorte obbligatorie ordinarie di zucchero. Esso ha reso inoltre noto che i quantitativi realmente prelevati sulle scorte obbligatorie fino alla

metà ottobre 1974 risultavano insignificanti in quanto rappresentavano complessivamente meno dell'1 per mille del volume imposto delle scorte obbligatorie.

È opportuno citare anche i problemi sorti nel 1973 nel quadro dell'approvvigionamento in riso. Durante il mese di maggio 1973, le Comunità europee decisero di interrompere completamente le esportazioni di riso italiano le quali coprono dal 40 al 45 per cento del nostro consumo interno. Poiché la domanda risultava ingente sul piano mondiale, era difficile ricorrere a importazioni in provenienza d'oltremare. Negli Stati Uniti il raccolto è stato considerevolmente ritardato in seguito all'uragano «Dehlia», talché i quantitativi di riso importati nell'agosto e nel settembre sono stati sensibilmente inferiori al consumo. Conseguentemente, divennero insufficienti le riserve libere e s'è dovuto provvedere affinché, in tutto il Paese, la popolazione non avesse a fare incetta delle riserve ancora disponibili. Pertanto, anche in questo settore si decise di liberare a titolo provvisorio sino al 30 per cento delle scorte obbligatorie.

Stavolta, sia per il petrolio, sia per lo zucchero e per il riso, le difficoltà sono state temporanee e hanno potuto essere superate alquanto rapidamente senza dover ricorrere a provvedimenti particolarmente rigorosi. Se esse avessero dovuto persistere, saremmo stati costretti a procedere a interventi più severi. I provvedimenti presi erano fondati sulla legge federale del 30 settembre 1955 riguardante la preparazione della difesa nazionale economica, legge che consente di adottare provvedimenti cautelativi in previsione di tempi di guerra. Orbene, le esperienze surriferite hanno rivelato che in casi del genere il nostro approvvigionamento può essere seriamente minacciato, e addirittura pregiudicato, senza che necessariamente bisogna ricercarne la causa in fatti bellici intervenuti all'estero; i fenomeni infatti sono piuttosto conseguenza di talune decisioni prese da un gruppo di Stati ancorché non vogliono nuocere al nostro Paese. Infine, queste esperienze hanno rivelato che le perturbazioni dei mercati non sono sceve di conseguenze per la Svizzera indipendentemente che esse siano dovute a fattori naturali (condizioni atmosferiche) o economiche (limitazione delle esportazioni, ecc.).

Occorre — quindi esaminare se i provvedimenti preventivi sanciti in virtù della presente disposizione, concepiti essenzialmente in funzione di avvenimenti bellici, debbano essere adeguati in modo che il nostro approvvigionamento sia garantito ogni qualvolta le importazioni risultano pregiudicate sia da conflitti, sia da situazioni o decisioni ininfluenzabili da parte nostra.

22 Genesi dell'attuale disposizione costituzionale

Come abbiamo fatto notare, la nostra politica dell'approvvigionamento è fondata sull'articolo 31^{bis} capoverso 3 lettera e della Costituzione:

³ Quando l'interesse generale lo giustifichi, la Confederazione ha il diritto, derogando ove occorra al principio della libertà di commercio e d'industria, di emanare disposizioni:

...

e. per prendere misure precauzionali per i tempi di guerra.

Per ben poter afferrare il senso del disposto, occorre rammentare tre aspetti della genesi:

Il primo disegno del Consiglio federale concernente una revisione parziale delle disposizioni costituzionali disciplinanti l'ordine economico — presentato all'Assemblea federale con messaggio del 10 settembre 1937 — non contiene ancora nessuna disposizione che preveda provvedimenti cautelativi in previsione di eventi bellici. È stata la commissione del Consiglio nazionale che, su proposta del Dipartimento federale dell'economia pubblica, ha completato detto disegno con una lettera c^{bis} «concernente misure cautelative in previsione di eventi bellici» (Commissione del CN, verbale della prima seduta, 24 a 27 gennaio 1938, pag. 74). A sostegno di tale proposta, il consigliere federale Obrecht aveva dichiarato al Consiglio nazionale, in occasione del dibattito sull'entrata in materia, che risultava conveniente allestire, ancorché successivamente, un fondamento costituzionale solido e chiaro alla legge intesa a garantire l'approvvigionamento del Paese in merci indispensabili. LF del 1^o aprile 1938, d'appresso legge sull'approvvigionamento (RS 10.777). All'uopo egli aveva fatto notare che il Consiglio federale, in sede di proposta dei nuovi articoli costituzionali, ancora non aveva pensato a provvedimenti cautelativi in previsione di eventi bellici. La lacuna era emersa soltanto in sede di discussioni relative alla legge (boll. sten. CN 1938 pag. 334).

Da quanto precede emerge un'importante conclusione segnatamente che il disposto in causa non era stato previsto nei nuovi articoli economici e che quindi originariamente non si era neppure considerata la possibilità di derogare al principio di libertà di commercio e d'industria per adottare i provvedimenti cautelativi in previsione di eventi bellici. Ciò rende quindi pertinente la domanda a sapere se, almeno nell'aspetto dell'interpretazione sistematica, debba essere dato gran peso o no al fatto che il disposto di cui si tratta sia stato inglobato nell'articolo 31^{bis} capoverso 3 della costituzione. Segnatamente bisogna chiedersi se ci sia stata una volontà determinata oppure se la disposizione è stata inserita fortuitamente fra gli articoli economici, nel reale intento di colmare una lacuna d'ordine giuridico.

Questo primo elemento caratteristico della genesi dell'articolo di cui si tratta assume una funzione specifica nella delimitazione della portata materiale del disposto come anche nell'apprezzamento dei rapporti che esso presenta con altri diritti fondamentali come la libertà di commercio e d'industria.

Inoltre, deve essere notato che l'articolo di cui si tratta è stato adottato senza discussione dalle Camere federali sia nel 1938-39 sia in seconda lettura degli articoli economici nel 1945. Ciò è degno d'essere fatto notare soprattutto per il fatto che la disposizione consente ugualmente talune deroghe alla libertà di commercio e d'industria. La ragione di ciò va ricercata nel fatto che i parlamentari avrebbero indubbiamente ritenuto intempestivo porre in causa la difesa nazionale economica nel momento in cui la guerra era alle porte (1938-39).

Va però anche fatto notare che l'indiscussa accettazione del disposto costituzionale seguiva da poco l'adozione della legge sull'approvvigionamento.

Ad esempio, Gaudenz Staehelin («Tragweite und Entwicklung des Artikels über die wirtschaftliche Kriegsvorsorge», tesi, Basilea 1960) ritiene che con ogni probabilità la portata del disposto in causa era già stata ampiamente valutata durante le discussioni attinenti alle leggi sull'approvvigionamento (op. cit. pag. 15). Lo stretto rapporto materiale e temporale esistente tra il disposto costituzionale e la legge sull'approvvigionamento giustifica una digressione sulla genesi di detta legge.

La legge sull'approvvigionamento è stata sottoposta alle Camere federali con messaggio del 9 novembre 1937. Al titolo «Necessità di garantire la preparazione del Paese alla guerra» il Consiglio federale dichiara che la preparazione della difesa nazionale non può più essere limitata unicamente al campo militare e che anche i provvedimenti d'ordine economico sono divenuti indispensabili per premunirsi contro le conseguenze della guerra; tali provvedimenti sono parte essenziale della difesa nazionale.

Sia il relatore del Consiglio nazionale (boll. sten. CN 1937 pag. 875-881) sia quello del Consiglio degli Stati (boll. sten. CS 1938 pag. 10-16) hanno messo in evidenza, nel loro esposto riguardante l'entrata in materia, il principio generale dell'economia di difesa e hanno insistito sui vincoli che uniscono la difesa nazionale militare e quella economica. Entrambi hanno definito come segue il compito dell'economia di difesa:

1. Disciplinare il servizio del lavoro;
 2. Garantire possibilità di trasporto;
 3. Garantire l'approvvigionamento in materie prime, combustibili, acqua e energia;
 4. Economia di guerra nell'industria e l'artigianato;
 5. Garantire la produzione agricola e l'alimentazione;
 6. Garantire la protezione dell'industria e delle officine idroelettriche;
 7. Prevedere provvedimenti cautelativi in materia finanziaria;
 8. Promovimento della ricerca in materia d'economia di difesa e promuovere l'educazione alla disciplina.
- (Boll. sten. CN 1937, pag. 875; CS 1938, pag. 14)

La finalità perseguita nel disegno di legge era sensibilmente più ristretta in quanto consisteva unicamente nel garantire l'approvvigionamento in merci indispensabili. Taluni parlamentari, soprattutto in seno al Consiglio nazionale, ritennero trattarsi di un'opera incompleta (cfr. dichiarazione Gafner, boll. sten. CN 1937, pag. 881, Müller-Bienne, pag. 885, Meile-Basilea, pag. 887, Anliker, pag. 889 e Baumann pag. 893). A titolo informativo si fece osservare che i provvedimenti proposti non erano vincolati ad alcun termine e che non era possibile stabilire esaustivamente ciò che doveva essere fatto (boll. sten. CN 1937, pag. 878, boll. sten. CS 1938, pag. 14). Il consigliere federale Obrecht rispose nel seguente tono alle critiche emesse nel Consiglio nazionale:

È inammissibile che si abbia ad abusare della presente legge per servirsene al fine di rivoluzionare il nostro sistema economico in tempo di pace col pretesto che debbano essere presi provvedimenti intesi a garantire la preparazione economica del paese alla guerra ... Ciascuno dei provvedimenti cautelativi che intendiamo prendere deve essere riconosciuto indispensabile per la realizzazione di tale finalità ... Per

contro, è inammissibile che sia rivoluzionata la nostra economia in tempo di pace o sia esercitata su di essa un'influenza determinante unicamente nella prospettiva di un evento bellico.

(Boll. sten. CN 1937, pag. 898/899, traduzione)

All'uopo, merita particolare attenzione un aspetto delle discussioni particolareggiate: il Consiglio federale aveva proposto alle Camere la formulazione seguente della finalità della legge: «Il Consiglio federale è autorizzato a prendere provvedimenti atti a fornire al popolo e all'esercito le merci indispensabili al loro approvvigionamento in caso di guerra» (art. 1 cpv. 1 del disegno). Il Consiglio nazionale si è associato a tale versione (boll. sten. CN 1937 pag. 900, voto pag. 904). Per contro, il Consiglio degli Stati ha scelto una formulazione più ampia che, oltre la preparazione economica alla guerra, doveva integrare anche «il blocco economico» (boll. sten. 1938 pagg. 23/24). In sede di eliminazione delle divergenze, il CN si è associato alla decisione del CS (boll. sten. CN 1938 pagg. 153 e 154). Conseguentemente, il tenore definitivo dell'articolo 1 capoverso 1 della legge sull'approvvigionamento risultò del seguente tenore:

La Confederazione prende le misure necessarie per assicurare l'approvvigionamento della popolazione e dell'esercito con merci indispensabili in caso di blocco economico o in tempo di guerra.

L'importanza dei dibattiti concernenti la legge sull'approvvigionamento nell'interpretazione dell'articolo costituzionale riguardante i provvedimenti cautelativi in previsione di eventi bellici risulta manifesta se si confronta la risposta del portavoce del Consiglio federale alle sostanziali proposte presentate dal relatore, il consigliere nazionale Nietlispach, in occasione delle deliberazioni concernenti il disegno d'articolo costituzionale:

In merito alla lettera c^{bis} concernente la preparazione alla guerra, la Commissione si è chiesta se non dovevasi seguire la proposta della Banca nazionale di emanare una disposizione speciale per il tempo di guerra. La commissione si è rifiutata ritenendo che in ogni modo in caso di guerra devono essere disponibili altri mezzi giuridici. Essa ritiene per contro saggio l'inserimento nella costituzione federale di una lettera b^{bis} (corretto «c^{bis}») che consenta alla Confederazione di preparare già in tempo di pace i provvedimenti necessari in caso di guerra. La redazione proposta comprende non soltanto l'approvvigionamento del Paese in merci indispensabili ma tutte le altre misure che devono essere prese già in tempo di pace per il tempo di guerra.

(Boll. sten. CN 1938, pag. 354/355, traduzione)

In seno alle Camere federali la dichiarazione non ha trovato opposizione alcuna talché è ammesso concludere che la disposizione costituzionale così commentata può servire da fondamento a tutti i compiti di difesa economica elencati in occasione della discussione della legge sull'approvvigionamento. Mediante messaggio completivo del 3 agosto 1945, l'Assemblea federale si è occupata di un progetto modificato di revisione degli articoli relativi al campo economico. Sotto il titolo «Modificazioni d'ordine redazionale» il messaggio menziona segnatamente l'articolo di cui si tratta: «Alla lettera e, il termine tedesco di "Kriegsvorsorge" è stato sostituito con l'espressione "vorsorgliche Massnahmen für Kriegszeiten"». Nel Parlamento ci si restrin-

se a costatare che il contenuto della nuova formulazione era corrispondente a quello della vecchia (boll. sten. CN 1945 pag. 518). Questa nuova versione è tuttora vigente; la si trova nella RU 1947 pag. 1048.

All'uopo, sarebbe interessante esaminare anche la portata conferita dalle Camere al nuovo articolo costituzionale dopo l'accettazione da parte del popolo e dei Cantoni (6 luglio 1947). Bisogna anzitutto analizzare la genesi della legge federale del 30 settembre 1955 sulla preparazione della difesa nazionale economica (RS 531.01) tuttora vigente.

La legge sull'approvvigionamento autorizzava il Consiglio federale ad adottare provvedimenti che esso riteneva necessari per garantire l'approvvigionamento del Paese però soltanto in caso di pericolo imminente di guerra (art. 7 della legge sull'approvvigionamento). La situazione internazionale era divenuta tesa (ostilità in Corea), talché il Consiglio federale ritenne indispensabile di chiedere al Parlamento nuove attribuzioni per consentirgli d'agire parimenti in «periodi incerti» (cfr. catalogo limitativo dei provvedimenti enumerati agli articoli da 3 a 6 della legge sull'approvvigionamento). Nel messaggio del 30 gennaio 1951, il Consiglio federale dimostrò la necessità del decreto sottoposto in approvazione all'Assemblea federale. Quest'ultimo era fondato sull'articolo 1 capoverso 3 della legge sull'approvvigionamento. Trattavasi però di una misura urgente di durata limitata.

Nel medesimo messaggio, il Consiglio federale manifestò la propria intenzione di procedere a una revisione totale della legge sull'approvvigionamento. Pertanto, mediante messaggio del 29 aprile 1955, ha presentato alle Camere il disegno, reiteratamente modificato della «legge federale sulla preparazione della difesa nazionale economica». Nel commento a sostegno dell'articolo 1, che concerne la finalità della legge, il messaggio fa rinvio al nuovo fondamento costituzionale: «... in una guerra fredda che oppone le grandi potenze e provoca l'istituzione di un sistema di blocco e di controblocco, i provvedimenti necessari per combatterne gli effetti o per garantire l'approvvigionamento del Paese possono essere fondati sulla nuova legge soltanto se si impongono *simultaneamente* a titolo cautelativo per il caso di guerra; per contro, provvedimenti di più vasta portata e intesi a prevenirci contro l'interruzione delle nostre vie d'accesso dovrebbero essere oggetto d'atti legislativi speciali. In tal modo è stato ristretto il campo d'applicazione della nuova legge rispetto a quella sull'approvvigionamento che, all'articolo 1 capoverso 1 mira in generale a provvedimenti in periodo di blocco economico. La nuova base costituzionale impone siffatta limitazione».

Nondimeno, la commissione del Consiglio nazionale si è staccata da tale interpretazione in quanto la maggioranza ha chiesto che la finalità della legge così come formulata nell'articolo 1 abbia a riferirsi non soltanto al periodo di guerra bensì anche al blocco economico (boll. sten. CN 1955 pag. 126). Il Consiglio nazionale ha però seguito ancorché di misura (69 voti contro 53) il disegno dell'esecutivo. La proposta della minoranza che auspicava l'accettazione del disegno del Consiglio federale, si fondava sull'argomento secondo cui bisognava operare una chiara distinzione fra preparazione alla guerra da un canto e provvedimenti di mera politica commerciale dall'altro. La legge proposta non doveva in nessun caso servire da fondamento a prov-

vedimenti di politica commerciale (boll. sten. CN 1955 pag. 131-132). In seguito, il Consiglio degli Stati si associò a tale opinione (boll. sten. CS 1955 pag. 112). Da quanto precede risulta evidenziato che l'espressione «in previsione di tempo di guerra» impiegata all'articolo 31^{bis} capoverso 3 lettera e, significa: in prospettiva di un caso di guerra in cui la Svizzera fosse implicata nonostante la sua neutralità o che, almeno, esporrebbe il nostro Paese a una crisi d'approvvigionamento. Ciò è inoltre desumibile in modo conclusivo dal contesto storico della concretizzazione nelle disposizioni legali delle esperienze fatte durante due guerre mondiali come anche dal vincolo che necessariamente unisce la difesa nazionale militare ed economica. È doveroso sottolineare che anche se dei provvedimenti intesi a tutelare l'esistenza del Paese e della propria popolazione sembrano giustificarsi «nell'interesse generale», non potranno essere fondati sull'articolo 31^{bis} capoverso 3 lettera e se la minaccia non è dovuta a fatti bellici ma a eventi di altra natura.

23 Conclusioni

Le esperienze evocate al numero 21 hanno rivelato come il nostro approvvigionamento possa essere minacciato non soltanto da eventi bellici ma anche da altri fatti. Quindi, occorre esaminare in modo più ampio tutta la problematica. Evidentemente, il concetto di «guerra» è di per sé suscettibile d'interpretazione; nell'accezione più ampia tale termine può ad esempio essere interpretato come «conflitto». Tuttavia, a livello costituzionale deve essere esclusa un'interpretazione troppo estensiva.

Inoltre, il termine di guerra significa un ricorso alla forza militare e può comprendere il ricatto o esigenze abusive in materia economica; orbene, avvenimenti di questa specie possono indirettamente o direttamente colpire il nostro Paese. Per quanto concerne l'approvvigionamento, i *provvedimenti politici adottati da una potenza estera* che possono ingenerare gli stessi effetti come quelli derivanti da una guerra, devono essere assimilati a quest'ultima. Tali provvedimenti (embargo, restrizione di fornitura, aumento dei prezzi) possono, come la guerra, minacciare il nostro approvvigionamento e quindi l'indipendenza del nostro Paese, la sicurezza interna ed esterna, la neutralità e la pace sociale. Bisogna, inoltre citare una terza forma di minaccia segnatamente quella dovuta alle perturbazioni dei mercati. Tale genere di minaccia deve essere qualificato come permanente se è tenuto conto del modico grado d'autarchia del nostro Paese e le lacune esistenti in questo campo. Al numero 22 abbiamo dimostrato che il disciplinamento attuale, sia a livello costituzionale, sia a livello legislativo, è incompleto e parzialmente obsoleto. Tale constatazione vale anzitutto per quanto concerne la possibilità di garantire l'approvvigionamento in caso di *perturbamento dei mercati* e per quanto concerne la difesa economica a seguito di provvedimenti presi da una potenza estera (indipendentemente da qualsiasi conflitto armato). Bisogna quindi concludere nel senso che, per ottenere un disciplinamento veramente rispondente alle esigenze attuali, non è sufficiente rivedere il diritto vigente a livello legislativo bensì occorre modificare anche la costituzione.

3 **Compiti e limiti della politica in materia d'approvvigionamento**

31 **Problemi**

L'economia mondiale subisce attualmente parecchie perturbazioni che tendono ad accentuare il problema del nostro approvvigionamento. Conseguentemente devono essere considerati seri i rischi di penuria e di difficoltà d'importazione di merci di importanza vitale.

Il nostro approvvigionamento può essere minacciato dall'estero; d'altro canto, le cause dei surriferiti perturbamenti possono anche non aver nessun rapporto con la politica (ad es. pessimi raccolti). Le difficoltà possono anche essere la fortuita conseguenza di una determinata politica economica come nel caso di trattamenti preferenziali nei confronti di altri Stati. La minaccia può inoltre provenire dall'applicazione diretta contro il nostro Paese di una politica di potenza oppure essere direttamente consecutiva a provvedimenti diretti contro Stati terzi. Il caso estremo sarebbe la minaccia di guerra.

Possiamo ad esempio essere minacciati in modo pericoloso dal titolare di un monopolio o da un cartello dell'offerta. Siffatti casi possono intervenire sia nel campo delle merci d'importanza vitale sia in quello dei servizi segnatamente dei trasporti (caso delle flotte di petroliere).

Non vanno neppure trascurati gli effetti successivi alla rottura di trattati a scapito del nostro Paese oppure all'obbligo che può esserci imposto di accettare un disciplinamento pregiudizievole per i nostri interessi.

I problemi vincolanti all'approvvigionamento in merci e alle prestazioni di servizi d'importanza vitale possono essere aggravati dalla speculazione internazionale, dalla concentrazione organizzata dell'offerta e dal trattamento discriminatorio talvolta applicato alle nostre esportazioni, indispensabili all'equilibrio della nostra bilancia commerciale. Gli acquisti e le incette di merci d'uso corrente attuati a scopo di speculazione, ovverosia per provocare o aggravare una situazione di penuria, seguiti poi da vendite massicce non appena conseguito il risultato, perturbano gravemente l'approvvigionamento e provocano nefaste conseguenze fino a livello del consumatore.

Abbiamo già fatto notare che i Paesi produttori ed esportatori di petrolio si sono raggruppati concentrando l'offerta in un modo che offre aspetti analoghi come i cartelli e i monopoli. Abbiamo pure accertato che attualmente si producono fenomeni analoghi sui mercati internazionali dei prodotti agricoli e delle materie prime e che concernono diverse merci indispensabili al nostro approvvigionamento come gli oli, il cacao, il caffè, la bauxite, il rame, lo stagno e gli altri metalli, gli oli minerali.

Trattasi di nuovi problemi che non possono essere risolti o che lo possono essere soltanto in modo imperfetto con il disciplinamento costituzionale e legale vigente. Con ciò non vogliamo negare l'importanza primordiale alla *difesa nazionale economica* nel senso stretto del termine. Il potenziale militare delle grandi potenze costituisce con la sua sola presenza una costante minaccia per l'approvvigionamento del nostro Paese che, con maggior ragione sarebbe gravemente pregiudicato in caso di intervento di

queste forze ovverosia in caso di guerra. Bisogna nondimeno sottolineare che il nostro Paese ha sempre praticato una politica conseguente e ha sempre adottato le necessarie precauzioni talché ha potuto mettere a profitto gli insegnamenti di esperienze fatte in numerosi anni. Occorre però un adeguamento delle basi legali che disciplinano questo settore.

32 Aspetti fondamentali di una politica svizzera in materia d'approvvigionamento

La politica in materia di approvvigionamento si prefigge di garantire *in ogni momento* l'approvvigionamento del Paese in merci indispensabili e le prestazioni di servizi d'importanza vitale ovverosia in caso di perturbazione dei mercati come anche in caso di minaccia da provvedimenti adottati da una potenza estera o in seguito a conflitto armato. In considerazione della densità della nostra popolazione, dell'elevato grado d'industrializzazione del nostro Paese, della povertà in materie prime e dell'insufficienza delle nostre risorse alimentari ed energetiche, il problema del nostro approvvigionamento resta un problema permanente.

In questo stato di cose, i provvedimenti da adottare devono estendersi sia alla difesa nazionale economica (provvedimenti presi da una potenza estera, guerra) sia all'economia di mercato (prevenzione di perturbazioni e eliminazione di quest'ultime). Occorre quindi attuare una chiara distinzione tra le due categorie di provvedimenti. Tale distinzione assume grande importanza nella pratica poiché i provvedimenti presi, che risultano identici o della stessa natura in entrambi i casi (ad esempio costituzione di riserve, disciplinamento) dovranno essere diversamente qualificati secondo che essi attengono all'economia di mercato o alla difesa nazionale economica.

321 Aspetti materiali

Nel *campo dell'economia di mercato*, il principio dominante secondo il nostro sistema d'economia liberale è quello secondo cui spetta all'economia privata il compito di garantire l'approvvigionamento del Paese in merci indispensabili e in prestazioni di servizi d'importanza vitale. Quindi, lo Stato deve concepire la propria politica in materia d'approvvigionamento ispirandosi all'idea che i compiti che ne derivano incombono anzitutto al settore privato il quale li svolge con i mezzi a sua disposizione. Lo stato cerca di influenzare il meno possibile il gioco delle leggi di mercato. Quindi, nel contesto, garantire l'approvvigionamento vuol dire promuovere e sostenere l'attività dell'economia privata. In questo campo, l'intervento statale ha meramente *carattere sussidiario*. Ciò significa che spetta anzitutto all'economia stessa il compito di garantire l'approvvigionamento e di rimediare a eventuali perturbazioni. Tuttavia, le esperienze fatte dimostrano che l'economia privata non sempre è in grado di giungere a tal fine coi suoi propri mezzi. Orbene se l'approvvigionamento non è garantito dai mercati, è pregiudicato l'interesse generale e quindi è giustificato l'intervento dello Stato.

In altri termini, è giusto che i meccanismi del mercato consentano di sopperire ai nostri fabbisogni; spetta però allo Stato di adottare, ove occorra, i provvedimenti atti a prevenire o a eliminare le perturbazioni.

Per quanto concerne la *difesa nazionale economica*, la politica in materia d'approvvigionamento si fonda sul rapporto del Consiglio federale all'Assemblea federale del 27 giugno 1973 sulla politica di sicurezza della Svizzera (concetto della difesa generale) cui rinviamo esplicitamente. Si tratterà anzitutto, in questo campo, di continuare in una politica di protezione della neutralità segnatamente di difesa. Il campo d'applicazione di questa politica deve poter essere esteso, secondo gli insegnamenti tratti dall'esperienza acquisita anche ai casi di crisi con le rispettive minacce e influenze (dirette e indirette) da parte di potenze estere.

322 Organizzazione

Evidentemente, l'organizzazione chiamata ad attuare la politica in materia d'approvvigionamento deve essere concepita secondo i principi suenunciati. Ciò significa che i provvedimenti emanati e la loro applicazione non devono costituire un pregiudizio troppo grave per la vita economica. Ovviamente, la politica riguardante l'approvvigionamento non deve essere la parte dominante della politica economica. Essa deve essere piuttosto l'opera comune fra l'economia liberale e lo Stato. Le due parti dovrebbero collaborare armoniosamente e soltanto in tal modo ne può risultare una politica ben concepita ed efficace.

I compiti attinenti all'approvvigionamento del Paese si estendono a tutti i campi dell'economia. Per poter afferrare i problemi e trovar loro adeguate soluzioni bisogna essere permanentemente in rapporto con l'economia. Quindi, lo Stato deve poter contare sul dinamismo, l'esperienza in materia di affari e i rapporti su scala mondiale a disposizione delle cerchie economiche. Tale auspicata collaborazione tra l'economia e lo Stato esiste già da parecchi anni per quanto concerne il cosiddetto sistema di milizia e si è fra l'altro rivelata efficace. Secondo tale sistema, personalità qualificate provenienti dall'economia, dalle amministrazioni pubbliche cantonali e comunali assumono volontariamente taluni compiti nell'interesse dell'approvvigionamento del Paese. Il *sistema di milizia* ingloba inoltre taluni servizi federali.

Spetta a questi servizi, segnatamente all'Ufficio federale per l'approvvigionamento del Paese, ufficio previsto nella legge federale sull'organizzazione e la gestione del Consiglio federale e dell'Amministrazione federale, il compito di *mantenere* le migliori relazioni possibili con l'economia. Occorre segnatamente vigilare affinché l'organizzazione e la direzione del nuovo ufficio siano disposti in funzione di tale compito.

Da quanto precede risulta che il personale eminentemente qualificato nella materia può essere trovato soltanto nell'economia. Inoltre, lo Stato non è affatto in grado di rispondere da sé a tutti i problemi d'approvvigionamento. In siffatte condizioni, questo sistema di milizia deve essere mantenuto in quanto risulta essere la soluzione più saggia e più efficace.

332 Difesa nazionale economica d'approvvigionamento

331 Introduzione

Per concretizzare la politica in materia d'approvvigionamento così come l'abbiamo surriferita, occorre non soltanto modificare la costituzione ma anche emanare nuove disposizioni a livello di legge. Come già detto, la commissione peritale istituita dal Consiglio federale ha espresso il parere che debbano essere presi provvedimenti per garantire in modo generale l'approvvigionamento del Paese e la protezione degli averi svizzeri e che quindi non basta all'uopo restringersi unicamente alle ipotesi di pregiudicate importazioni oppure di eventi bellici coinvolgenti il nostro Paese. Ne consegue che, il nuovo disciplinamento deve estendersi a tutti i generi di minaccia talché sia consentito in ogni momento l'approvvigionamento del nostro Paese. Le considerazioni che seguono recano un riassunto del contenuto di tale disciplinamento così come lo prevede la commissione peritale. All'uopo deve essere fatta una distinzione tra difesa nazionale economica da un canto e i provvedimenti contro le perturbazioni dei mercati dall'altro canto.

33 Provvedimenti attinenti alla politica in materia

Nel campo della difesa nazionale economica, trattasi di coordinare la politica in materia d'approvvigionamento e la concezione della difesa generale segnatamente per quanto concerne i possibili tipi di minaccia (cfr. rapporto sulla politica di sicurezza). In caso di minaccia permanente, deve essere possibile l'adozione di provvedimenti attinenti a uno stato di preparazione permanente; qualora la minaccia dovesse aggravarsi, deve essere data possibilità di adottare altri provvedimenti.

332.1 Stato di preparazione permanente

In questo campo, possono essere ampiamente recepite le misure previste nel diritto vigente che, in generale, hanno dato ampia soddisfazione; il campo d'applicazione deve essere però esteso anche alla minaccia risultante da provvedimenti presi da una potenza esterna indipendentemente da qualsiasi conflitto armato. In siffatta ottica, si considera che la *costituzione di riserve* permane l'elemento essenziale dello stato di preparazione permanente e che tale compito continuerà ad incombere anzitutto all'economia privata e ai singoli. In questo settore come altrove, l'intervento statale si prefigge unicamente di completare i provvedimenti presi da parte privata.

Le *scorte obbligatorie* permangono l'istrumento principale della costituzione di riserve. Il proprietario di una scorta obbligatoria si impegna mediante contratto con la Confederazione a conservare determinate riserve in un luogo convenuto custodendole debitamente e rinnovandole costantemente. Trattasi di scorte di merci eccedenti i normali fabbisogni; la Confederazione ne facilita il finanziamento, presta garanzia e concede privilegi fiscali. Il contratto per le scorte stabilisce particolareggiatamente i diritti e gli obblighi rispettivi

della Confederazione e dei tenentari delle scorte obbligatorie. Questa istituzione come tale ha dato ampia soddisfazione e non deve essere affatto modificata; le esperienze fatte hanno tuttavia mostrato la necessità di procedere a taluni perfezionamenti:

- Inizialmente si era convenuto che chiunque doveva rimanere completamente libero di concludere un contratto per la costituzione di riserve oppure astenersene. Nella pratica è risultato che le branche economiche e le ditte interessate non sempre erano in grado di costituire scorte obbligatorie oppure di accumularne un volume sufficiente. Pertanto, già nella legge attuale, la Confederazione ha assoggettato al regime del permesso d'importazione determinate merci e ha subordinato il rilascio delle autorizzazioni alla conclusione e all'esecuzione di contratti per la costituzione di riserve. Orbene, questo sistema fondato sulla costrizione indiretta deve essere mantenuto. In tal modo però risulta che soltanto gli importatori possono essere costretti a costituire scorte obbligatorie. L'esperienza ci ha però insegnato che questo sistema deve essere completato istituendo la possibilità di estensione dell'obbligo alle imprese indigene onde siano colmate le lacune esistenti e altre possibili. Siffatta estensione è prevista soprattutto nel settore industriale (materie prime, semifabbricati importanti per diversi settori). Anche in questo caso, la costrizione è esercitata indirettamente: la Confederazione potrebbe imporre al ramo economico e alla ditta di cui si tratta l'obbligo di costituire scorte nel caso in cui si riveli impossibile la conclusione di un contratto di costituzione di scorte sul fondamento di un accordo volontario.
- Visto che con il finanziamento delle scorte obbligatorie la Confederazione si assume gravi responsabilità nei confronti delle banche, occorre instaurare una protezione contro eventuali perdite. All'uopo, la Confederazione già dispone attualmente di uno speciale mezzo definito diritto di disgiunzione. In virtù di tale diritto, la Confederazione diviene proprietaria della scorta obbligatoria di una impresa non appena ha acquisito forza esecutiva un'eventuale dichiarazione di fallimento oppure l'assegnazione di un termine concordatario. Occorre sottolineare all'uopo che esperienze recenti hanno comprovata la necessità di riesaminare fundamentalmente il problema della portata del diritto di disgiunzione nell'ipotesi di un'esecuzione oppure di una realizzazione su pegno o ancora in una realizzazione senza esecuzione, stipulate mediante convenzione.

Fra i provvedimenti attinenti allo stato permanente di preparazione occorre anche menzionare quelli intesi a garantire prestazioni di servizi di prima necessità segnatamente nel campo dei trasporti. Trattasi nell'occorrenza di mantenere il disciplinamento attuale che è risultato soddisfacente.

332.2 Provvedimenti in caso d'aggravamento della minaccia e di perturbazioni dell'approvvigionamento

La difesa nazionale economica deve parimente comprendere una serie di provvedimenti applicabili in caso d'aggravamento della minaccia. In altri termini, il Consiglio federale deve poter intervenire quando l'approvvigio-

namento è seriamente minacciato e perturbato. Tali provvedimenti sono adottati di volta in volta e restano in vigore sinché la situazione lo richiede; essi possono quindi risultare anche di lunga durata. I provvedimenti, per poter avere effetto immediato, devono essere preparati già in periodi normali.

Per esempio entrano in considerazione i provvedimenti seguenti di cui taluni sono già previsti nella legislazione vigente:

- Intensificazione della produzione indigena, preparazione di un piano d'alimentazione;
- Ricerca di succedanei;
- Disciplinamento delle merci (mediante contingentamento, razionamento, ecc.);
- Aumento del volume delle scorte;
- Istituzione di sindacati d'importazione;
- Istituzione e mantenimento dei luoghi di produzione.

L'ultimo dei provvedimenti menzionati ha già suscitato numerose discussioni. È evidente che in caso di minaccia aggravata talune imprese devono essere mantenute ad ogni costo e quindi lo Stato deve essere in grado di adottare i necessari provvedimenti. Tuttavia bisogna rinunciare a sostenere, mediante provvedimenti protettivi di natura strutturale, e facendo valere il pretesto dell'interesse per la politica dell'approvvigionamento, quelle imprese divenuti incapaci di mantenersi. Conviene parimente sottolineare che i provvedimenti non possono essere integrati nell'ambito della preparazione permanente poiché interventi del genere, i quali rispecchiano chiaramente la volontà di garantire l'autarchia del Paese, sono concepibili soltanto unicamente in presenza di grave minaccia. Tuttavia è possibile in ogni momento di concludere convenzioni volontarie per mantenere la capacità di produzione per le aziende esistenti.

All'occorrenza va ricordato che la regolazione dei prezzi costituisce il debito corollario alle misure di difesa economica adottabili nel campo delle merci e delle prestazioni di servizio. Quindi, bisogna prevedere la possibilità di istaurare la vigilanza sui prezzi, vigilanza che entrerebbe in considerazione però soltanto in caso di aggravamento della minaccia ed esclusivamente in rapporto con prescrizioni in materia di disciplinamento e di impiego delle merci.

333 Protezione di averi

La protezione degli averi non rientra nell'approvvigionamento del Paese bensì nel concetto di difesa nazionale economica. Tuttavia, permane indispensabile un disciplinamento anche in questo campo. Spetta al Consiglio federale la facoltà di emanare disposizioni intese ad evitare lacune. Quindi, i due vigenti decreti del Consiglio federale (DCF del 12 aprile 1957 concernente la protezione delle cartevalori e titoli analoghi mediante misure conservative, DCF del 12 aprile 1975/4 luglio 1958 intesi a proteggere con provvedimenti cautelativi, le persone giuridiche, le società di persone e le ditte

individuali) saranno mantenuti sino all'entrata in vigore di una legislazione speciale per la materia.

334 Provvedimenti contro le perturbazioni del mercato

Trattasi di prevenire le perturbazioni dei mercati oppure di porvi rimedio e quindi di poter affrontare situazioni di penuria che intervengono indipendentemente da qualsiasi provvedimento adottato da una potenza estera e fuori di qualsiasi avvenimento bellico. Le cause e le conseguenze di tali situazioni possono essere diverse. Evidentemente spetta anzitutto all'economia privata il compito di dominare tali difficoltà. Tuttavia non va trascurata l'ipotesi secondo cui un'economia potrebbe anche non essere in grado di porre rimedio con i propri mezzi. In tal caso è necessario che lo Stato sia in grado di adottare misure di incoraggiamento e, ove occorra, provvedimenti completivi. In ogni caso non bisogna conformarsi al principio secondo cui l'intervento statale deve limitarsi al minimo sia per la materia sia per la durata; allora però, i provvedimenti che entrano in considerazione devono essere menzionati esaurientemente nella futura legislazione.

334.1 Provvedimenti d'incoraggiamento

Tali provvedimenti mirano a sostenere quanto mai efficacemente gli sforzi attuali dell'economia privata per garantire l'approvvigionamento del Paese. Il sostegno avviene senza pertanto derogare al principio della libertà di commercio e d'industria. Trattasi anzitutto di sostenere attivamente le importazioni. Ad esempio, la Confederazione potrebbe invogliare gli importatori a procedere ad acquisti in comune di merci come anche a contribuire all'assunzione dei rischi. Parimente la Confederazione potrebbe promuovere l'aumento delle riserve libere delle aziende garantendo ai proprietari la libera disposizione di queste riserve anche in caso di disciplinamento delle merci. È previsto d'accordare agevolazioni analoghe anche per le scorte casalinghe.

334.2 Misure complete

In caso di perturbazioni dei mercati, può succedere che nonostante i provvedimenti d'incoraggiamento adottati dalla Confederazione l'approvvigionamento del Paese risulta pur sempre insufficientemente garantito. In tal caso la Confederazione deve poter essere autorizzata a derogare al principio della libertà d'industria e di commercio. Occorre pensare, nella fattispecie, alla costituzione di *scorte compensative*. All'uopo ricordiamo che sia nel diritto vigente sia in quello previsto le scorte obbligatorie devono essere esclusivamente destinate alla difesa nazionale economica. Ora, come già detto, perturbazioni dei mercati internazionali possono provocare gravi penurie di merci indispensabili nonostante tutti gli sforzi di collaborazione adottati a livello internazionale. In tal caso entrano in linea di conto le riserve compensative cui si può ricorrere anche in assenza di qualsiasi minaccia risul-

tante da una politica coercitiva. Ne risulta che tali scorte devono essere costituite a titolo preventivo e devono essere permanentemente disponibili. Evidentemente, per costituirle, non si può aspettare il momento in cui si presenti una situazione di penuria. Per la costituzione e la manutenzione di queste scorte, il Consiglio federale potrebbe dichiarare applicabili per analogia le disposizioni relative alle scorte obbligatorie il che significa che ai proprietari di scorte compensative spetteranno gli stessi diritti e gli stessi obblighi come i proprietari delle scorte obbligatorie.

Ove la situazione di perturbazione dovesse prolungarsi, entrerebbero in vigore provvedimenti restrittivi e prescrizioni intese a diminuire il consumo e a limitare le esportazioni. Contrariamente a provvedimenti attinenti alla difesa nazionale economica, che risulta di portata generale, questi interventi hanno come oggetto settori precisi e chiaramente definiti dell'economia di mercato; inoltre, essi saranno sempre limitati sia per la portata materiale, sia per la durata.

Indubbiamente, i provvedimenti contro le perturbazioni dei mercati implicano un'estensione del concetto d'approvvigionamento del Paese. Tuttavia va sottolineato ancora una volta che attualmente occorre urgentemente parare all'eventualità di penurie improvvise e gravi di merci indispensabili.

4 Risultati della procedura di consultazione

4.1 Osservazioni fondamentali

Il testo seguente, corredato di un rapporto esplicativo, è stato sottoposto all'apprezzamento delle cerchie interessate:

³ Quando l'interesse generale lo giustifichi, la Confederazione ha il diritto, perogando ove occorra al principio della libertà di commercio e d'industria, d'emanare disposizioni:

...
e. per prendere misure precauzionali in materia di difesa nazionale economica e, in modo generale, per garantire l'approvvigionamento del Paese in merci e prestazioni di servizi indispensabili.

Nell'insieme, le cerchie consultate hanno favorevolmente accolto il progetto. Salvo qualche eccezione, si sono dichiarate favorevoli a un nuovo disciplinamento della competenza federale nella materia.

Le poche riserve espresse si riassumono nel timore che l'articolo costituzionale, nella sua nuova forma, consenta alla Confederazione di prendere provvedimenti di politica congiunturale o strutturale.

Talune cerchie hanno evocato problemi non direttamente in rapporto con l'articolo costituzionale e riguardanti la futura legislazione d'esecuzione. Menzioniamo segnatamente i numerosi pareri in favore del mantenimento del sistema di milizia; evidentemente, coloro che sostengono tale parere sono anche ostili all'istituzione di un ufficio federale. D'altronde, talune organizzazioni si oppongono all'istituzione di riserve compensative o verosia di riserve cumulate in previsione di grandi penurie.

Infine, alcuni hanno menzionato problemi che esulano però completamente o parzialmente dall'ambito dell'approvvigionamento del Paese (procedimenti di politica strutturale in favore dell'agricoltura di montagna, dell'industria svizzera di trasformazione nel settore alimentare, ecc.).

42 I Cantoni

Salvo un'eccezione, i Cantoni sono stati fondamentalmente favorevoli al disegno. Quattro hanno però proposto la modificazione del testo, tra questi due si accontentano di chiedere che si cancelli la locuzione «in modo generale»; la proposta del terzo Cantone è di natura prettamente formale e il quarto auspica una formulazione più restrittiva che autorizzi la Confederazione a derogare dal principio della libertà di commercio e d'industria soltanto quando l'economia non è più in grado di rimediare coi propri mezzi alle perturbazioni del mercato. L'unico Cantone contrario al disegno deplora soprattutto che non sia evidenziato il carattere sussidiario dell'intervento statale. Esso giustifica il proprio parere facendo osservare che con la versione proposta è possibile statizzare l'insieme dell'economia.

43 I partiti

I partiti consultati sono stati favorevoli in linea di massima al disegno. Un partito propone di cancellare la locuzione «in modo generale» mentre che un altro auspica che la competenza federale sia limitata mediante l'inserimento del termine «temporaneamente».

Un'altra proposta, di natura completamente diversa, chiede che la frase introduttiva dell'articolo 31^{bis} capoverso 3, imponga alla Confederazione l'obbligo di emanare prescrizioni e non si limiti più a assegnarle unicamente la competenza.

44 Le organizzazioni e le associazioni economiche

In questo campo, le proposte sono state numerose. Tuttavia va fatto notare che un'unica organizzazione ha espresso parere completamente negativo in quanto auspica che l'articolo costituzionale sia applicato soltanto in previsione di periodi bellici o quando sono esercitate contro il nostro Paese pressioni economiche. Il timore di tale organizzazione è che il progetto abbia ad aprire le porte all'intervento statale.

Tutte le altre organizzazioni e associazioni si associano più o meno al disegno. Le proposte di modificazione chiedono tutte che il testo dell'articolo costituzionale sia formulato in modo più restrittivo. I pareri esposti dai rappresentanti dell'economia sono quelli che maggiormente e più chiaramente riflettono il timore di vedere impiegata abusivamente la disposizione costituzionale per introdurre provvedimenti di politica congiunturale o strutturale. Conseguentemente, la maggior parte delle proposte di modificazione

provengono da tali cerchie. Complessivamente, tredici associazioni e organizzazioni hanno proposto emendamenti.

5 Nuova disposizione costituzionale sull'approvvigionamento del Paese

51 Osservazioni preliminari

Nel presente rapporto è accertato che, per disporre di un disciplinamento veramente rispondente alle esigenze attuali non basta una semplice revisione del diritto vigente e si impone una modificazione della costituzione federale. D'altro canto, già attualmente la costituzione contiene, oltre all'articolo 31^{bis} capoverso 3 lettera e, altre disposizioni che più o meno fanno riferimento all'approvvigionamento del Paese. Menzioniamo ad esempio l'articolo 23^{bis} sull'approvvigionamento del Paese con cereali, l'articolo 31^{bis}, capoverso 3 lettera b che mira a conservare un forte ceto rurale e a garantire la produttività dell'agricoltura come anche l'articolo 32^{bis} riguardante la legislazione sull'alcool. Tali disposti potrebbero servire da fondamento giuridico a una parte della nuova legislazione sull'approvvigionamento. Tuttavia è indispensabile che il diritto in materia d'approvvigionamento si impervi su un fondamento costituzionale incontestato e sufficientemente esteso.

È pure stata esaminata la possibilità di dare un'interpretazione estensiva all'articolo 31^{bis} capoverso 3 lettera e senza modificarne il tenore. Tuttavia, risulta ingiustificato ampliare l'interpretazione di un disposto concepito in previsione di eventi bellici. Infatti, una politica di potenza, non accompagnata da fatti d'armi, non costituisce una minaccia assimilabile alla nozione di «guerra». Inoltre, la disposizione non potrebbe in nessun caso essere applicata quando le perturbazioni del nostro approvvigionamento trovano origine nell'economia stessa.

Quindi, è necessaria una revisione parziale della costituzione.

52 Principi

La nuova disposizione sull'approvvigionamento deve essere in armonia con i principi fondamentali della costituzione e segnatamente deve potersi inserire nel sistema degli articoli economici. In altri termini, il diritto dell'approvvigionamento deve essere in armonia con la concezione fondamentale del nostro sistema economico — economia liberale fondata sulla competitività col sostegno dello Stato al quale spetta il compito di garantire la prosperità —. A prima vista, si potrebbe riscontrare una certa incompatibilità: menzioniamo l'ipotesi in cui provvedimenti presi dallo Stato per garantire l'approvvigionamento dovessero limitare talune libertà. Sorge allora la domanda a sapere se l'obbligo di fornire talune prestazioni è compatibile con il diritto della personalità. Inoltre bisogna esaminare se i sequestri e i divieti di impiego sono compatibili con la garanzia costituzionale della proprietà.

Secondo attento esame, le divergenze che potessero sorgere fra l'interesse generale, gli interessi dei gruppi e gli interessi individuali sono cosa corrente e conseguentemente gli sforzi attuali sul piano giuridico per conciliare nel miglior modo possibile tale interesse devono essere qualificati come compiti permanenti. Ciò è riscontrabile se si esaminano le finalità attribuite alla Confederazione dagli articoli 2 e 31^{bis} capoverso 1 della Costituzione; queste disposizioni non mirano soltanto a garantire l'indipendenza, ad aumentare la prosperità comune dei confederati, a migliorare il benessere generale sempre restando inteso che ciascuna di queste finalità non deve essere interpretata come un fine a sé stessa. Al contrario, ciascuna di esse costituisce contemporaneamente una delle condizioni richieste «per proteggere la libertà e i diritti dei confederati» e «per procurare la sicurezza economica dei cittadini». Proprio entro questi limiti, le disposizioni disciplinanti l'approvvigionamento devono contribuire a garantire la nostra indipendenza ed aumentare il benessere generale senza di che non sarebbero più garantite le libertà individuali. Quindi, deve essere ammesso che le libertà individuali possono essere limitate nell'interesse comune. Quindi, può essere anche giustificato che il diritto in materia d'approvvigionamento abbia a pregiudicare taluni diritti e libertà fondamentali e segnatamente la libertà di commercio e d'industria. D'altronde, tali interventi trovano poi il loro limite nel divieto dell'arbitrario e quindi nel principio dell'opportunità, della proporzionalità e della sussidiarietà. Vi è poi un altro limite assoluto che è quello della garanzia istituzionale dei diritti fondamentali.

53 **Inserimento della nuova disposizione e suo tenore**

Per quanto concerne il tenore della nuova disposizione e il suo inserimento nella costituzione esistono diverse possibilità. Come già detto, la vigente disposizione è di portata insufficiente in quanto inapplicabile in caso di minaccia risultante da una politica coercitiva (non accompagnata da azioni belliche). Neppure la materia può essere disciplinata nell'ambito di una disposizione sulla difesa generale in quanto non potrebbe esservi inglobato il caso di semplice perturbazione dei mercati. Va scartata anche la possibilità di ricorrere a disposizioni costituzionali attinenti a campi diversi in quanto ciò costituirebbe un regresso rispetto allo stato attuale. Un singolo articolo, dal canto suo, assumerebbe un'importanza smisurata nei confronti di altre disposizioni segnatamente quelle degli articoli economici; inoltre, bisognerebbe ripetere le condizioni richieste all'articolo 31^{bis} per l'esercizio della competenza legislativa federale.

Ne consegue che i provvedimenti intesi a garantire l'approvvigionamento del Paese in merci e prestazioni di servizio indispensabili, deve in ogni caso trovare fondamento in una disposizione incorporata in seno agli articoli economici della Costituzione. Il contesto naturale sarebbe l'articolo 31^{bis} che concerne il benessere generale, la sicurezza economica dei cittadini, la salvaguardia di un interesse generale. Proponiamo quindi *che il fondamento costituzionale per i provvedimenti intesi a garantire l'approvvigionamento*

del Paese debba essere inserito come sinora nell'articolo 31^{bis} capoverso 3 lettera e della Costituzione.

Se è scelta tale soluzione deve essere tenuto conto dei rapporti esistenti tra la disposizione sull'approvvigionamento e le altre norme recate nel capoverso 3 dell'articolo 31^{bis} il cui tenore è il seguente:

³ Quando l'interesse generale lo giustifichi, la Confederazione ha il diritto derogando ove occorra al principio della libertà di commercio e d'industria, di emanare disposizioni:

- a. per salvaguardare importanti rami dell'economia o professioni minacciati nella loro esistenza e per sviluppare la capacità professionale delle persone che esercitano un'attività per conto proprio in questi rami o professioni;
- b. per conservare una sana popolazione rurale, assicurare l'efficienza dell'agricoltura e consolidare la proprietà agricola;
- c. per proteggere regioni la cui economia è in pericolo;
- d. per parare agli effetti nocivi di carattere economico o sociale prodotti dai cartelli e da organizzazioni analoghe;

È quindi accertabile che tutte le attribuzioni della Confederazione elencate alle lettere a e e sono in rapporto più o meno stretto con l'approvvigionamento del Paese. Questa osservazione concerne anzitutto le lettere b e c. La lettera a che consente alla Confederazione di legiferare per salvaguardare l'importanza delle branche economiche o professioni minacciate nella loro esistenza, mira nondimeno, almeno in parte, a conservare alla nostra economia i mezzi che le consentano di garantire l'approvvigionamento del Paese. La lettera c che si prefigge la protezione delle regioni dall'economia minacciata, assume una certa funzione in materia d'approvvigionamento. Infatti, i compiti vincolati all'approvvigionamento devono essere equamente ripartiti fra le diverse regioni il che può imporre alla Confederazione l'obbligo di adottare provvedimenti per lottare contro l'indebolimento economico e demografico in dette regioni tanto è vero che siffatto fenomeno è di natura tale da pregiudicare il compimento di questi compiti. La lettera d, che consente di rimediare alle conseguenze nocive di ordine economico o sociale dei cartelli o di gruppi analoghi, garantisce la libertà di concorrenza e in fine dei conti l'economia di mercato. In tal modo l'attività della nostra economia nazionale, che è uno dei pilastri del nostro approvvigionamento, può conseguire un grado di massima efficacia.

Le attribuzioni conferite alla Confederazione mediante l'articolo 31^{bis} segnatamente con il capoverso 3 di quest'ultimo hanno tutte come oggetto comune l'economia di mercato. Nondimeno, esse offrono un fondamento costituzionale insufficiente per una legislazione intesa a garantire l'approvvigionamento del Paese sia in tempo di guerra sia in tempo di crisi. La Confederazione deve aver in più la competenza di poter legiferare nel campo dell'approvvigionamento vero e proprio; in tal modo le sarà possibile di adottare provvedimenti di difesa nazionale economica sia in caso di guerra sia in caso di altra minaccia esterna e di porre rimedio alle perturbazioni dei mercati. Solo allora il fondamento costituzionale sarà sufficientemente esteso per procurare alla nostra economia quei mezzi che la mettono in grado di

garantire l'approvvigionamento del Paese anche in periodi particolarmente difficili.

È doveroso a questo punto rammentare l'esistenza di stretti rapporti tra l'approvvigionamento del Paese e altri campi che non sono disciplinati negli articoli economici della costituzione: approvvigionamento in cereali, trasporti ed energia, moneta, diritto fondiario e difesa militare. All'uopo sottolineiamo che ciascuno dei provvedimenti presi in questi settori è però fondato su disposizioni costituzionali speciali. Quindi il nuovo articolo inteso a garantire l'approvvigionamento del Paese non è affatto destinato a sostituirsi a queste disposizioni. In altri termini, si tratta di una disposizione di carattere generale che non vuole né modificare né completare le prescrizioni legali che disciplinano un determinato settore. Ad esempio, l'approvvigionamento del Paese in cereali continuerà ad essere fondato sull'articolo 23^{bis} e la legislazione in materia d'energia nucleare sull'articolo 24^{quinquies} della Costituzione federale.

Per evitare ogni possibile equivoco occorre pure richiamare la funzione che deve adempiere la nuova disposizione sull'approvvigionamento del Paese. Non si tratta di estendere all'infinito il campo d'applicazione dell'articolo 31^{bis} capoverso 3 lettera e nel suo tenore attuale. Anzi, si tratta anzitutto di garantire la difesa nazionale economica eminentemente mediante quei provvedimenti che già sono in vigore. La differenza essenziale risiede nel fatto che tali misure possono d'ora in poi essere adottate non soltanto in tempo di guerra ma anche in caso di minacce derivanti da una politica di coercizione o da perturbazioni dei mercati. In ogni caso, come finora, l'intervento statale permane un intervento sussidiario. Quindi è evidente che, nel suo nuovo tenore, la precitata disposizione ancorché risulti più estesa non consente di adottare misure imperative di politica commerciale, congiunturale, energetica, ecc.

Evidentemente, i problemi d'approvvigionamento non possono essere risolti unicamente mediante misure di diritto interno. Gli accordi internazionali svolgono una funzione determinante e ciò per due aspetti: da un lato, ne dipende una buona parte del nostro approvvigionamento; dall'altro, le nostre possibilità di legiferare autonomamente sono limitate non soltanto da detti accordi ma anche da considerazioni di politica commerciale derivanti dai nostri rapporti con l'estero. Gli accordi più importanti sono quelli che mirano alla liberalizzazione del commercio internazionale (accordi multilaterali come GATT, CEE, AELS) e d'altro canto gli accordi speciali che mirano a garantire l'approvvigionamento (programma internazionale dell'energia, accordo sulle materie prime).

Segnaliamo infine che la nuova disposizione costituzionale dovrà risultare rispondente a un'importante esigenza: nel suo tenore attuale, l'articolo 31^{bis} capoverso 3 lettera e serve anche da fondamento a disposizioni legali riguardanti altri campi dell'approvvigionamento. Trattasi anzitutto della protezione degli averi e titoli come anche di provvedimenti analoghi attinenti alla difesa nazionale economica. Il nuovo disposto dovrà essere formulato in modo che abbia da servire da fondamento anche a tali provvedimenti.

Sul fondamento di queste considerazioni, proponiamo il tenore seguente:

Articolo 31^{bis}, capoverso 3 della Costituzione federale

Quando l'interesse generale lo giustifichi, la Confederazione ha il diritto, derogando ove occorra al principio della libertà di commercio e d'industria, di emanare disposizioni:

...

- e. Per prendere misure precauzionali in materia di difesa nazionale economica e per garantire l'approvvigionamento del Paese in merci e prestazioni di servizi indispensabili in caso di gravi perturbazioni non rimediabili dall'economia stessa.

In tal modo la Confederazione si vede assegnata competenza e mandato per emanare mediante la via legislativa ordinaria:

- provvedimenti di difesa nazionale economica, sia nel caso di minaccia fatta da una potenza estera, sia nel caso di guerra;
- provvedimenti contro le perturbazioni dei mercati;
- provvedimenti di difesa nazionale economica non attinenti all'approvvigionamento e miranti segnatamente a proteggere gli averi.

La formulazione proposta è soddisfacente alle esigenze cui deve rispondere il fondamento costituzionale per l'approvvigionamento del Paese. Essa tiene inoltre conto delle osservazioni fatte in procedura di consultazione. Forse il tenore iniziale si prestava ad essere interpretato nel senso che l'approvvigionamento del Paese potesse divenire compito d'esclusività statale. Le considerazioni esposte evidenziano che ciò non corrisponde alla volontà delle autorità. D'altronde, la nuova versione esclude tutti i provvedimenti di politica commerciale, congiunturale o strutturale.

Rammentiamo che la Confederazione può ricorrere alle attribuzioni conferite con l'articolo 31^{bis} capoverso 3 lettera e Cost. soltanto se riunite le condizioni di cui nella frase introduttiva, pure applicabile alle lettere a e d. Quindi l'intervento è possibile solo se «l'interesse generale lo giustifichi» e può essere derogato al principio della libertà di commercio solo «ove occorra», dopo avere valutato gli interessi presenti e essersi conformati ai principi dell'opportunità, della sussidiarietà e della proporzionalità.

6 Conseguenze finanziarie e ripercussioni sull'effettivo del personale

61 Conseguenze finanziarie

In generale, le conseguenze finanziarie dipendono direttamente dalle disposizioni della nuova legge sull'approvvigionamento. Gli oneri diretti per la Confederazione in dipendenza dalla modificazione costituzionale proposta dovrebbero rimanere modici. In casi normali, essi sono pressoché uguali a quelli attualmente sopportati. Per contro il campo d'intervento della Confederazione risulta più esteso in quanto possono essere adottati provvedimenti in caso di perturbazioni dei mercati. Quindi, ne potrebbero risultare anche maggiori spese le quali evidentemente non possono essere valutate ora.

62 Ripercussioni sull'effettivo del personale

Anche le ripercussioni sull'effettivo del personale dipenderanno essenzialmente dalle disposizioni della nuova legge sull'approvvigionamento. A livello federale, esse dovrebbero essere trascurabili. Per quanto possibile, si cercherà di non assumere personale. Sinché, nel quadro del sistema di milizia, l'economia privata potrà mettere a disposizione persone valide, è possibile rinunciare a compiti suppletivi. Tuttavia potrebbero rendersi necessari un certo qual ampliamento del servizio del Delegato alla difesa nazionale economica e di taluni servizi federali se l'adozione del nuovo fondamento costituzionale dovesse provocare compiti suppletivi.

Ove il surriferito servizio dovesse essere trasformato in ufficio federale, come d'altronde previsto nella legge concernente la riorganizzazione dell'Amministrazione federale, trattasi prevalentemente di un provvedimento di natura formale.

63 Ripercussioni sui Cantoni e i Comuni

In generale, la maggior parte delle disposizioni concernenti i Cantoni e i Comuni già sono comprese nel disciplinamento vigente. Quindi, nell'aspetto giuridico almeno, è ammesso ritenere che i Cantoni non avranno oneri suppletivi. Tuttavia, viste le maggiorate possibilità d'intervento, è probabile che le autorità cantonali competenti potranno essere chiamate a intervenire più frequentemente. Anche l'elenco dei provvedimenti possibili è stato aumentato. Sottolineiamo ancora che la collaborazione dei Cantoni all'esecuzione dei provvedimenti è indispensabile e ciò anche quando si tratterà di intervenire contro perturbazioni dei mercati. In casi normali, va ritenuto che i compiti dei Cantoni rimarranno uguali a quelli attuali.

64 Linee direttive della politica di Governo

Il disegno della nuova disposizione costituzionale di cui si tratta è stato preannunciato nelle linee direttive della politica di governo per la legislatura 1975-1979 del 28 gennaio 1976 (FF 1976 I 419).

7 Osservazioni finali

La nuova disposizione proposta costituisce una condizione indispensabile per una politica d'approvvigionamento saggia e conforme alle esigenze moderne senza pertanto garantirla. Il successo dipende preponderantemente dalla legislazione d'esecuzione. I lavori preparatori di una nuova legge sull'approvvigionamento sono in corso; quindi, ove il disposto costituzionale fosse accettato siamo in grado di presentare tempestivamente un pertinente disegno di legge.

**Decreto federale
concernente il nuovo disciplinamento
dell'approvvigionamento del paese**

Disegno

del

*L'Assemblea federale della Confederazione Svizzera,
visto il messaggio del Consiglio federale del 6 settembre 1978¹⁾,
decreta:*

I

La Costituzione federale è modificata come segue:

Art. 31^{bis} cpv. 3 lett. e

³ Quando l'interesse generale lo giustifichi, la Confederazione ha il diritto, derogando ove occorra alla libertà di commercio e di industria, di emanare disposizioni:

...

- e. per prendere misure precauzionali in materia di difesa nazionale economica e per garantire l'approvvigionamento del Paese in merci e prestazioni di servizi indispensabili in caso di gravi penurie non rimediabili dall'economia stessa.

II

Il presente decreto sottostà al voto del popolo e dei Cantoni.

¹⁾ FF 1978 II 693

Messaggio a sostegno di un disegno di decreto federale concernente il nuovo disciplinamento dell'approvvigionamento del paese del 6 settembre 1978

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1978
Année	
Anno	
Band	2
Volume	
Volume	
Heft	39
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	78.057
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	26.09.1978
Date	
Data	
Seite	693-718
Page	
Pagina	
Ref. No	10 112 649

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.