



18.072

## **Messaggio concernente il decreto federale che stanziava un credito d'impegno per garanzie federali sui mutui per scorte obbligatorie**

del 29 agosto 2018

---

Onorevoli presidenti e consiglieri,

con il presente messaggio vi sottoponiamo, per approvazione, il disegno di decreto federale che stanziava un credito d'impegno per garanzie federali sui mutui per scorte obbligatorie.

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

29 agosto 2018

In nome del Consiglio federale svizzero:

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

---

## Compendio

***Per poter accordare alle banche mutuanti le garanzie federali sui mutui per scorte obbligatorie in conformità alla legge sulle finanze della Confederazione è necessario un credito d'impegno. Il Consiglio federale chiede quindi alle Camere federali un credito d'impegno di 540 milioni di franchi fino alla fine del 2024.***

### ***Situazione iniziale***

*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. Per realizzarla, l'Ufficio federale per l'approvvigionamento economico del Paese stipula un contratto con le imprese interessate. Il sistema delle scorte obbligatorie poggia quindi sulla cooperazione tra Stato e imprese private. Sebbene a determinarne la composizione e il volume sia il Dipartimento federale dell'economia, della formazione e della ricerca, le scorte obbligatorie non sono costituite dalla Confederazione, ma da imprese private, che ne sono anche proprietarie. I settori 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 i costi di deposito e di capitale e il deprezzamento delle merci depositate.*

*La Confederazione sostiene le imprese accordando alle banche mutuanti garanzie per finanziare i mutui per scorte obbligatorie (art. 20 LAP). In questo modo il depositario delle scorte, per mezzo di un vaglia cambiario, può ottenere dalla banca un mutuo a tasso vantaggioso (corrispondente al libor). L'importo della garanzia federale corrisponde di norma al valore della merce stoccata. Poiché viene depositata solamente merce di uso corrente, le garanzie sono emesse solo a fronte di un reale controvalore. La concessione di garanzie federali a favore dei depositari di scorte obbligatorie è uno strumento valido ed economico; non comporta inoltre rischi particolari grazie al diritto legale di separazione dalla massa in caso di fallimento o di moratoria concordataria del depositario.*

### ***Contenuto del disegno***

*Per le garanzie federali accordate è necessario un credito d'impegno, come sancito all'articolo 21 capoverso 4 lettera e della legge del 7 ottobre 2005 sulle finanze della Confederazione (LFC, RS 611.0). Nell'ambito della revisione della legge sull'approvvigionamento economico del Paese (entrata in vigore il 1° giugno 2017) è emerso che la Confederazione non dispone di tale strumento di gestione finanziaria per la costituzione di scorte obbligatorie. Con il presente messaggio s'intende istituire il credito necessario per le garanzie già accordate e per quelle future. Il Consiglio federale chiede dunque al Parlamento un credito d'impegno di 540 milioni di franchi che si estingua alla fine del 2024.*

---

## Messaggio

### 1 Situazione iniziale e condizioni quadro

#### 1.1 Situazione iniziale

Il mandato dell'Approvvigionamento Economico del Paese (AEP) è stabilito all'articolo 102 della Costituzione federale (Cost.; RS 101): *la Confederazione assicura l'approvvigionamento del Paese in beni e servizi vitali in caso di minacce d'ordine egemonico o bellico nonché in caso di gravi situazioni di penuria cui l'economia non è in grado di rimediare da sé. Prende misure preventive.* Se si delinea un'interruzione nei rifornimenti alla quale non può essere posto rimedio con i meccanismi di mercato usuali, l'AEP adotterà i provvedimenti adeguati per garantire l'approvvigionamento ottimale della Svizzera con beni e servizi d'importanza vitale. L'AEP si caratterizza per il sistema, unico nel suo genere, di cooperazione fra settore pubblico e privato. L'organizzazione è diretta dal delegato all'approvvigionamento economico del Paese e si compone di circa 300 rappresentanti dei settori rilevanti dell'economia svizzera.

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 gestite e sono di proprietà delle imprese private che le costituiscono. L'Ufficio federale per l'approvvigionamento economico del Paese (UFAE) stipula con le imprese interessate un contratto concernente la costituzione di scorte. Le imprese che hanno stipulato un contratto di questo tipo si sono unite in organizzazioni settoriali per la costituzione di scorte obbligatorie di diritto privato e hanno la possibilità di istituire fondi di garanzia per coprire i costi di deposito e di capitale nonché le perdite sulle merci depositate.

Il finanziamento delle merci depositate è di norma a carico dell'economia privata, ma la Confederazione agevola il finanziamento accordando garanzie sui mutui per scorte obbligatorie (art. 20 della legge del 17 giugno 2016 sull'approvvigionamento economico del Paese; LAP; RS 531). Secondo l'articolo 21 capoverso 4 lettera e LFC, per accordare tali garanzie è necessario un credito d'impegno, ma nell'ambito della revisione della legge sull'approvvigionamento economico del Paese è emerso che la Confederazione non dispone di tale strumento di gestione finanziaria per la costituzione di scorte obbligatorie.

#### 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 sull'approvvigionamento economico del Paese (OAE; RS 531.11) precisa che il mutuo garantito non può superare il 90 per cento del valore della merce stoccata. Fanno eccezione le scorte con un prezzo di

base ammortizzato nettamente inferiore al prezzo di mercato: in tal caso il mutuo può corrispondere al 100 per cento del valore della merce. Il prezzo di base è dato dal valore determinante per definire il limite del credito (valore della merce dedotti gli eventuali ammortamenti, cfr. n. 1.6.2).

Le scorte obbligatorie riguardano esclusivamente beni di uso corrente e questo requisito viene monitorato così da assicurare che le garanzie siano accordate solamente per merci con un reale controvalore. Per beni difficilmente o non smerciabili, che devono però essere oggetto di scorte obbligatorie (si pensi ad esempio a medicinali molto specifici), solitamente non vengono accordate garanzie federali.

A fine 2017 la somma complessiva delle garanzie federali ammontava a 290 milioni di franchi. Di questi, 273 milioni sono da ricondurre alle scorte obbligatorie di oli minerali. L'importo più elevato attualmente garantito dalla Confederazione tramite un unico mutuo è di 57 milioni di franchi. Nell'ultimo decennio (2008–2017) l'importo delle garanzie federali sui mutui per scorte obbligatorie era compreso fra i 290 e i 480 milioni di franchi.

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

Le scorte obbligatorie sono una misura irrinunciabile per garantire l'approvvigionamento del Paese con beni d'importanza vitale in caso di grave penuria. Per citare solo alcuni esempi, carburante, alimenti di base e antibiotici 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 rapidamente interrotto a causa di catastrofi naturali, conflitti, difetti tecnici nella produzione o nel trasporto di determinati beni. Quando si verificano situazioni di questo tipo, le scorte rese disponibili costituiscono un aiuto prezioso. Non è la Confederazione a detenere le scorte, bensì le imprese private tenute a farlo e che commercializzano i beni in oggetto. In questo modo si assicura un avvicendamento delle scorte, che non dovranno essere eliminate e ricostituite 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'approvvigionamento economico del Paese lo stoccaggio di scorte rappresenta lo strumento centrale per superare situazioni di criticità a livello di rifornimenti. Sia per la Confederazione che per le imprese l'onere finanziario e amministrativo è limitato e le scorte possono essere messe a disposizione dei consumatori in qualsiasi momento e molto rapidamente.

Anche prima della revisione della legge sull'approvvigionamento economico del Paese l'assegnazione di garanzie federali sui mutui per scorte obbligatorie si era rivelato uno strumento efficace, e la revisione totale della legge 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 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 anche indipendentemente dal rapporto fra debitore e creditore, nel caso della fideiussione esiste un rapporto con il credito principale (p. es. un contratto di prestito).

La garanzia viene usata per la costituzione di scorte obbligatorie (cfr. art. 20 LAP). Poiché l'importo della garanzia federale si basa di norma sul valore delle merci da finanziare, accordare una garanzia in questo settore non comporta rischi elevati. 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. Da questo principio esula soltanto il settore dei farmaci per ragioni imputabili alla legislazione in materia di agenti terapeutici. Infine, la Confederazione si cautea con un diritto 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 passano in secondo piano.

Il diritto di separazione dalla massa esiste già da tempo e, in caso di fallimento o moratoria concordataria, conferisce alla Confederazione un diritto di prelazione sulle scorte. In passato si è dimostrato che in questo modo la probabilità di una perdita per la Confederazione può essere circoscritta.

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 all'istituto di credito. 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 gli 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 le banche si impegnano fra l'altro a verificare a intervalli regolari la solvibilità dei depositari delle scorte e a comunicare senza indugio all'UFAE modifiche sostanziali riscontrate nella situazione economica e finanziaria.

Negli ultimi 15 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 coperta, portando a spese maggiori per le imprese, ma anche per i consumatori.

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

## **1.6 Spiegazioni sul sistema dei fondi di garanzia e sull'ammortamento (deprezzamento della merce)**

### **1.6.1 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 e istituire fondi di garanzia per i singoli gruppi di beni al fine di coprire i costi di deposito e di capitale e il deprezzamento delle merci depositate. Anche la nuova LAP, entrata in vigore il 1° giugno 2017, prevede la possibilità di istituire o mantenere tali fondi di garanzia. Questi ultimi sono alimentati in due modi, ossia tramite tasse o contributi sui beni stoccati: secondo il regime della prima messa in circolazione nel Paese i contributi vengono prelevati sia sui beni importati sia su quelli prodotti in Svizzera, mentre secondo il regime dell'autorizzazione generale d'importazione vengono tassate solamente le importazioni.

Al momento tutti i settori assoggettati dal nostro Consiglio alla costituzione di scorte obbligatorie dispongono di un fondo di garanzia. I fondi sono gestiti dalle organizzazioni preposte, vale a dire Réservesuisse (cereali, alimenti e foraggio), Carbura (prodotti petroliferi), Helvecura (agenti terapeutici), Agricura (concimi) e Provisiogas (gas naturale). Réservesuisse e Carbura prelevano i contributi sulle importazioni mentre Provisiogas, Agricura e Helvecura sulla prima messa in circolazione dei beni. 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 mette in circolazione per la prima volta nel Paese. Tramite il fondo di garanzia sono indennizzate in base a criteri unitari tutte le imprese per i costi generati dalle scorte obbligatorie, riportando poi tali costi sul prezzo finale della merce per il consumatore, analogamente a quanto avviene con i metodi moderni di tassazione.

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

I mezzi finanziari di un fondo sono gestiti dalle organizzazioni incaricate di costituire le scorte obbligatorie, ma non appartengono né ai membri di tali organizzazioni né alla Confederazione: rappresentano un patrimonio separato privato, soggetto a restrizioni di diritto pubblico della facoltà di disporre e sono posti sotto la supervisione della Confederazione. Istituzione, modifica e soppressione del fondo di garanzia e del suo statuto devono essere approvate dal DEFR. I relativi regolamenti vengono sottoposti all'approvazione dell'UFAE.

L'UFAE vigila affinché i contributi siano utilizzati conformemente allo scopo previsto secondo il principio della liquidazione senza utili né perdite per i depositari di scorte. Se necessario, ordina le misure del caso.

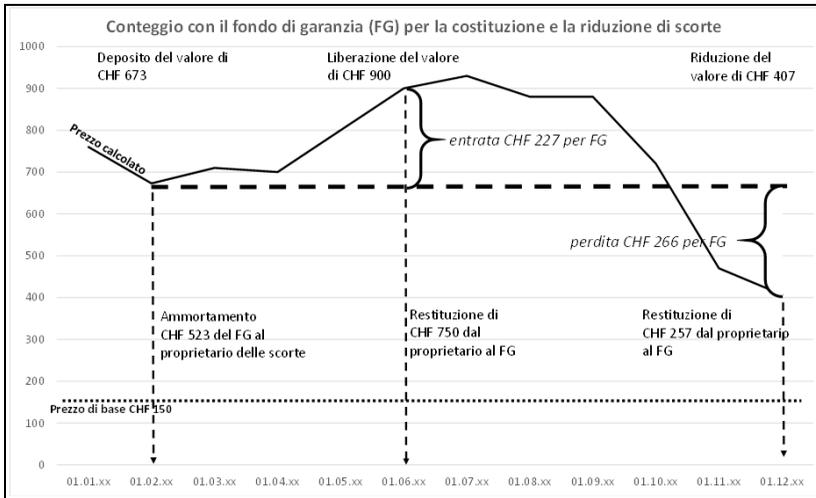
## 1.6.2 Ammortamento (deprezzamento della merce)

I mezzi finanziari del fondo di garanzia servono a indennizzare le imprese per le spese di deposito delle scorte (fra cui costi di capitale, ma anche spese per la pigione dei magazzini, per le assicurazioni, i trasporti, la gestione e il trasbordo della merce).

Inoltre, ai depositari di scorte vengono versati dei cosiddetti ammortamenti per finanziare le scorte e per ridurre il rischio di un deprezzamento della merce stoccata. Questi versamenti possono essere equiparati a un prestito senza interessi. L'importo degli ammortamenti corrisponde alla differenza fra il valore di mercato della merce al momento dell'immagazzinamento e un valore di base più basso fissato dall'organizzazione delle scorte obbligatorie. Al momento della riduzione delle scorte il depositario deve restituire gli ammortamenti al fondo di garanzia. L'importo da restituire corrisponde al valore di mercato al momento della riduzione delle scorte dedotto del valore di base. I rischi e i vantaggi non sono quindi a carico del depositario di scorte, bensì del fondo di garanzia. Nel caso, improbabile, in cui le scorte di tutti i settori venissero liquidate integralmente e in contemporanea, i depositari di scorte dovrebbero restituire al fondo di garanzia circa 2,5 miliardi di franchi (stato: fine 2017).

Il valore di base, ossia la parte non ammortizzata del valore delle scorte, costituisce la base per il calcolo delle indennità che il depositario di scorte riceve dal fondo di garanzia per coprire i costi di capitale. Il prezzo di base delle scorte obbligatorie nei settori alimentare e degli oli minerali è oggi nettamente inferiore al prezzo di mercato a causa degli ammortamenti precedenti. Il mutuo per scorte obbligatorie garantito dalla Confederazione deve quindi coprire il 100 per cento, e non solamente il 90 per cento del valore di base delle scorte, dato che un'eventuale perdita dopo la realizzazione delle scorte, a seguito di un fallimento, dovrebbe essere coperta dal fondo di garanzia.

Il grafico sottostante illustra un esempio di calcolo fra il fondo di garanzia e il depositario di scorte al momento della costituzione e della riduzione delle scorte.



Dal grafico risulta chiaro che i calcoli relativi alla costituzione e alla riduzione delle scorte variano in base al momento in cui vengono effettuati. Il prezzo calcolato corrisponde al valore di mercato. Il 1° febbraio il depositario di scorte deve aumentare la quantità stoccata di una tonnellata. Il prezzo della merce è, in quel momento, di 673 franchi, ma il valore delle scorte – ossia il prezzo di base – è di 150 franchi. Per ridurre il rischio di deprezzamento il fondo di garanzia versa al depositario 523 franchi. Per ridurre il rischio di deprezzamento il fondo di garanzia versa al depositario 523 franchi.

Se, il 1° giugno, il depositario preleva una tonnellata dalle scorte obbligatorie, occorre procedere a un nuovo calcolo con il fondo di garanzia. In quel momento il valore di mercato è di 900 franchi e il prezzo di base continua a essere lo stesso, 150 franchi. Prelevare dalle scorte significa che il depositario può disporre della tonnellata in oggetto con effetto immediato. Se la vende subito, il prezzo di mercato sarà di 900 franchi. Il fondo di garanzia può quindi pretendere che il depositario di scorte gli versi la differenza fra il prezzo di base e quello di mercato, vale a dire 750 franchi.

Se il prelievo dalle scorte avvenisse solamente il 1° dicembre, il depositario dovrebbe versare al fondo di garanzia solo 257 franchi, dato che il valore di mercato è, in quel momento, fissato a 407 franchi.

Réservesuisse e Carbura hanno fissato i prezzi di base a un livello più basso rispetto al valore effettivo della merce stoccata. Il valore di base medio della merce finanziata tramite il fondo di garanzia è il seguente:

<b>Réservesuisse</b>	<b>Prezzi di base a fine 2017</b>
– cereali	CHF 8.– / 100 kg
– zucchero	CHF 15.– / 100 kg
– riso	CHF 15.– / 100 kg
– oli e grassi alimentari	CHF 0.– / 100 kg
– caffè	CHF 0.– / 100 kg
<b>Carbura</b>	
– 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 85.– / m <sup>3</sup>

Helvecura ha fissato un prezzo di base solo per una parte degli antiinfettivi, e Agricura solamente per una parte dei concimi.

Spetta all'organizzazione delle scorte obbligatorie decidere se e come ammortizzare le scorte per quanto riguarda il prezzo di base. Attualmente l'UFAE ritiene che non vi sarà alcun aumento nei prossimi anni per i prezzi di base fissati da Carbura, Helvecura e Agricura: in effetti il finanziamento del fondo di garanzia tramite il prelievo dei contributi all'importazione o alla prima messa in circolazione non è messo in discussione. Diversa è invece la situazione nel settore delle scorte obbligatorie alimentari.

L'obbligo delle scorte di gas naturale è adempiuto tramite le scorte di olio da riscaldamento extra leggero. Provisiogas paga Carbura per la gestione delle scorte di olio da riscaldamento. I depositari rimangono i membri di Carbura. Il finanziamento delle scorte di prodotti petroliferi comprende quindi anche le scorte per l'industria del gas.

Nei prossimi capitoli vengono presentati gli sviluppi nel finanziamento delle scorte obbligatorie nei settori alimentare, oli minerali, agenti terapeutici, concimi e beni industriali.

## **1.7 Prospettive**

### **1.7.1 Sviluppi nel finanziamento delle scorte obbligatorie: settore alimentare**

L'importo che Réservesuisse potrà prelevare in futuro dal fondo di garanzia nel settore alimentare è difficile da determinare.

Considerati gli impegni assunti dalla Svizzera nei confronti dell'OMC, dei partner di libero scambio e dei Paesi in via di sviluppo, nel medio-lungo termine tale importo sarà sicuramente più ridotto, se non addirittura nullo, per quanto riguarda le impor-

tazioni di beni agricoli. Il finanziamento del fondo di garanzia è pubblico, dato che l'obbligo di versare contributi all'importazione è correlato alla licenza d'importazione di diritto pubblico. I contributi al fondo di garanzia valgono quindi – conformemente alle disposizioni dell'OMC – come componente dei dazi doganali (componente doganale)<sup>1</sup> e non possono di conseguenza superare il tetto massimo vincolante fissato dall'OMC e dagli accordi di libero scambio.

A ciò si aggiunge il fatto che, dall'entrata in vigore della nuova LAP, in questo settore non è più possibile passare al sistema contributivo della prima messa in circolazione, dato che la riscossione di contributi non è ammessa su derrate alimentari, alimenti per animali, sementi e materiale vegetale di produzione nazionale (art. 16 cpv. 5 LAP).

A causa di questa situazione, probabilmente nei prossimi anni i contributi del fondo di garanzia non basteranno a finanziare le scorte obbligatorie. Per la Confederazione si delineano due possibili conseguenze: l'assunzione diretta di tutti i costi non coperti (variante prevista all'art. 21 cpv. 2 LAP) oppure, in alternativa, si può presupporre che Réservesuisse rivaluterà lo stock – ad oggi ampiamente ammortizzato – prima che la Confederazione finanzia le scorte obbligatorie. In questo modo si innalzerebbe il prezzo di base della merce stoccata. I depositari delle scorte dovrebbero però sostenere costi più elevati per la merce e, di conseguenza, si potrebbe avere una maggiore sollecitazione delle banche che accordano prestiti, con conseguente aumento delle garanzie federali di cui all'articolo 20 LAP.

L'entità dell'aumento dipende essenzialmente dal contesto economico e politico ed è difficile da stimare. Non si può neppure escludere che fra qualche anno le scorte obbligatorie nel settore alimentare non saranno più ammortizzate con il fondo di garanzia e che la Confederazione dovrà fornire garanzie sui mutui 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.

Attualmente sui mutui garantiti dalla Confederazione le banche applicano alle imprese il tasso *libor*<sup>2</sup> (al momento dello 0 %). Finché sul mercato dei capitali la situazione rimarrà invariata, una riduzione degli ammortamenti non avrà alcun influsso sui costi di capitale per le scorte obbligatorie. Un aumento degli interessi sul mercato dei capitali determinerebbe un aumento dei capitali corrispondente al tasso *libor*. Se la Confederazione non fornisse garanzie sui mutui per le scorte obbligatorie, i costi di capitale per la gestione delle scorte sarebbero più elevati dato che le banche (con ogni probabilità) effettuerebbero calcoli diversi prima di accordare un mutuo. Per coprire i costi di capitale più elevati andrebbero prelevati maggiori contributi dal fondo di garanzia, con una corrispondente riduzione dei dazi doganali.

In mancanza di garanzie, in caso di fallimento la Confederazione non avrebbe tra l'altro alcun diritto di separazione dalla massa. Il fondo di garanzia – che non potrebbe essere indennizzato con il ricavo da realizzazione della merce separata dalla

<sup>1</sup> Cfr. anche i commenti all'art. 18 LAP, FF 2014 6105, in particolare pag. 6128.

<sup>2</sup> LIBOR: «London Interbank Offered Rate». Si tratta del tasso di riferimento interbancario giornaliero, che viene calcolato ogni giorno feriale alle 11 ora locale (GMT) dalle principali banche londinesi operative a livello internazionale e riunite sotto il nome di British Bankers' Association.

massa – dovrebbe far valere tutti i crediti nell'ambito di una procedura di fallimento ordinaria, aumentando così fortemente il rischio di perdite. Se gli ammortamenti accordati dal fondo di garanzia al depositario di scorte vanno persi, il fondo dovrà compensare tale perdita tramite l'aumento dei contributi, a cui corrisponderà una diminuzione delle entrate da dazi doganali per la Confederazione.

A fine 2017 il valore di mercato delle scorte di cereali, zucchero, riso, grassi e oli alimentari e caffè era di circa 500 milioni di franchi. Considerato l'attuale aumento delle scorte per i mangimi concentrati e l'oscillazione dei prezzi di mercato è possibile presupporre un valore massimo di mercato di 600 milioni di franchi.

A fine 2017 l'importo dei mutui garantiti dalla Confederazione per gli alimenti ammontava complessivamente a soli 14,2 milioni di franchi. Il valore di base (valore delle scorte dedotto del valore degli ammortamenti del fondo di garanzia) raggiungeva però i 56,1 milioni. Questo importo rappresenta il limite di credito che i depositari di scorte obbligatorie possono ottenere con le garanzie federali. I depositari di scorte sono quindi rimasti ben al di sotto del limite di credito, probabilmente in seguito alla situazione del mercato dei capitali. Con l'aumento degli interessi sul capitale aumenterà anche il credito richiesto. Inoltre, occorre aspettarsi una parziale rivalutazione degli stock entro la fine del 2024. Al fine di poter rispondere in ogni momento alle esigenze dei depositari di scorte stimiamo quindi a 100 milioni di franchi il limite di credito massimo per le scorte obbligatorie nel settore alimentare.

### **1.7.2                   Sviluppi nel finanziamento delle scorte obbligatorie: oli minerali**

Nel settore degli oli minerali il futuro finanziamento delle scorte obbligatorie tramite i contributi al fondo di garanzia non è a rischio. Anche se non si esclude che in futuro determinati componenti aggiuntivi ai carburanti e combustibili fossili possano essere prodotti anche a livello nazionale, il loro volume sul consumo totale dovrebbe rimanere minimo, quindi non si prevede un cambiamento nell'odierna prassi di ammortamento. A fine 2017 l'importo dei mutui garantiti ammontava a 273 milioni di franchi. Il limite di credito di 368 milioni di franchi non è quindi stato completamente sfruttato. Le ragioni sono da ricercare nell'attuale situazione del mercato dei capitali, caratterizzata da interessi molto bassi o addirittura negativi. Con l'aumento degli interessi sul capitale ci si aspetta anche un aumento del volume dei crediti richiesti. Per il settore in questione si prevede pertanto un credito massimo di 400 milioni di franchi, superiore all'attuale soglia, al fine di assorbire un eventuale cambiamento delle scorte obbligatorie di olio da riscaldamento per il settore del gas naturale e un aumento pianificato delle scorte obbligatorie di cherosene. Il valore di mercato complessivo delle scorte di oli minerali era, a fine 2017, di 2,4 miliardi di franchi, ivi compreso l'olio da riscaldamento extra leggero stoccato al posto del gas naturale.

### **1.7.3                   Sviluppi nel finanziamento delle scorte obbligatorie: agenti terapeutici**

Per quanto riguarda il settore degli agenti terapeutici, il fondo di garanzia è alimentato tramite i contributi prelevati al momento della prima messa in circolazione nel Paese. Il finanziamento del fondo di garanzia non è pertanto a rischio. A fine 2017 il valore di mercato complessivo delle scorte obbligatorie di agenti terapeutici – che corrisponde in questo caso al prezzo di base – era di 43,6 milioni di franchi e, fino ad oggi, non sono state accordate garanzie federali. In linea di principio però anche per questa tipologia di beni possono essere accordate garanzie per finanziare i mutui per le scorte obbligatorie (cfr. art. 20 LAP). L'industria farmaceutica ha già fatto alcuni tentativi isolati per ottenere le garanzie federali, tentativi che ad oggi non si sono ancora tramutati in nulla di concreto. Considerato tuttavia il diritto di fondo di questo settore di finanziare le scorte obbligatorie tramite le garanzie federali, nella presente richiesta il credito massimo necessario fino alla fine del 2024 è stimato a 20 milioni di franchi.

### **1.7.4                   Sviluppo delle scorte obbligatorie: concimi**

Per quanto riguarda il settore dei concimi, il fondo di garanzia è alimentato tramite i contributi prelevati al momento della prima messa in circolazione nel Paese. Il finanziamento del fondo di garanzia non è pertanto a rischio. A fine 2017 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 dell'ammortamento non subirà cambiamenti di rilievo nei prossimi anni.

Attualmente la Confederazione fornisce garanzie sui mutui per un totale di 2,6 milioni di franchi. Sebbene il limite di credito (6,9 mio. fr.) non venga al momento raggiunto, con un aumento degli interessi sul capitale – attualmente molto bassi – si dovrebbe ricorrere a maggiori risorse finanziarie, ragion per cui, per questo settore, si propone un limite di 7 milioni di franchi.

### **1.7.5                   Sviluppi nel finanziamento delle scorte obbligatorie: beni industriali**

Nel settore dei beni industriali al momento esistono scorte soltanto di granuli plastici per un valore di mercato di 138 000 franchi. La somma dei mutui federali è di circa 80 000 franchi, il limite di credito di 124 200 franchi.

Il settore industria dell'AEP verifica il fabbisogno e i quantitativi delle scorte obbligatorie per i beni industriali. È possibile che in futuro vengano ampliate le scorte obbligatorie di beni industriali e, per tenere conto di tale ipotesi, il limite di credito per determinare l'importo del credito d'impegno per il settore è fissato a 3 milioni di franchi.

## **1.7.6 Modifica delle quantità nell'attuale assortimento di scorte**

L'entità delle scorte obbligatorie si basa di norma sui quantitativi utilizzati o importati negli anni precedenti. L'andamento delle scorte non è quindi prevedibile sul lungo periodo, anche se è possibile individuare una certa tendenza. Nei settori alimentare e degli agenti terapeutici le quantità aumenteranno leggermente negli anni a venire, mentre diminuiranno in quello degli oli minerali. È difficile stabilire delle tempistiche per questi cambiamenti e l'andamento varia da settore a settore. Per quanto riguarda l'ammontare del credito d'impegno, si presume che l'aumento e la riduzione delle scorte si compenseranno. Nel credito d'impegno richiesto non è quindi preso in considerazione un importo per le future variazioni nei quantitativi di merce stoccata.

## **1.7.7 Esame approfondito della composizione delle scorte**

Entro il 2019 l'AEP valuterà se includere anche altri prodotti nelle scorte obbligatorie. Oltre a verificare il fabbisogno relativo alle scorte attuali (cereali panificabili, concimi, caffè, mangimi concentrati, riso, oli alimentari e zucchero), si esaminerà se includere nelle scorte anche latte per neonati, sementi, prodotti fitosanitari, leguminose, pasta, formaggio a pasta dura, prodotti per persone allergiche, vitamine e altri beni industriali. A seconda dei risultati di questo esame, si chiederà di aumentare le garanzie sui mutui per la costituzione di scorte obbligatorie. Per determinare l'ammontare del credito d'impegno, per i nuovi prodotti si presuppone un credito massimo di 10 milioni di franchi. In questo modo si potrà avviare la costituzione di scorte per i nuovi prodotti e soddisfare la richiesta di garanzie federali da parte delle imprese.

## **1.7.8 Stima del credito massimo**

La stima dell'importo massimo per quanto riguarda i crediti per scorte obbligatorie si basa sulle previsioni fino alla fine del 2024. Un esaurimento costante e integrale del credito d'impegno previsto appare poco probabile; è però importante che il credito quadro resti sufficientemente ampio al fine di garantire scorte sempre commisurate alle previsioni, che possano sopperire ai bisogni in caso di necessità. Al tempo stesso occorre far sì che tutti i depositari di scorte possano beneficiare in ogni momento di un finanziamento ai sensi di legge per il tramite dei mutui garantiti dalla Confederazione. L'importo delle garanzie dipende in particolare dall'importo degli ammortamenti da parte del fondo di garanzia. Non esiste un rapporto di dipendenza diretto con il rincaro e, per tale ragione, nel decreto federale si rinuncia alla formulazione di ipotesi sul rincaro.

Considerate le cifre e gli sviluppi sopra citati, per i crediti d'impegno il nostro Consiglio stima i crediti massimi previsti fino alla fine del 2024 come segue:

Gruppo di beni	Credito previsto in mio. fr.
Derrate alimentari	100
Oli minerali	400
Agenti terapeutici	20
Concimi	7
Beni industriali	3
Nuovi prodotti	10
<b>Totale</b>	<b>540</b>

## **2                   Contenuto del decreto di finanziamento**

### **2.1                 Proposta del Consiglio federale**

Per le garanzie sui mutui per scorte obbligatorie il nostro Consiglio propone lo stanziamento di un credito d'impegno di 540 milioni di franchi fino alla fine del 2024.

### **2.2                 Descrizione del contenuto del progetto**

La Confederazione sostiene le imprese nella costituzione di scorte obbligatorie, fornendo alle banche mutuanti garanzie federali sui mutui per scorte obbligatorie. L'importo delle garanzie federali si basa di norma sul valore delle scorte da finanziare. Le garanzie vengono concesse solamente per merce di uso corrente: in tal modo si assicura l'esistenza di un reale controvalore realizzabile.

### **2.3                 Rischi**

Nonostante il diritto di pegno conferisca una certa sicurezza, la Confederazione deve comunque considerare un determinato rischio finanziario. Se il depositario di una scorta fa fallimento o se gli viene concessa la moratoria concordataria o straordinaria, la Confederazione è chiamata a onorare il debito contratto con l'istituto di credito.

Grazie a questi diritti, in passato la probabilità di una perdita per la Confederazione si è dimostrata molto ridotta. Negli ultimi 15 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 nel rispettivo contratto sulle scorte obbligatorie. Se nel corso della durata del contratto sorgono dubbi motivati sulla solvibilità e sull'affidabilità creditizia dell'impresa oppure sulla sua volontà di rispettare le 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 o risoluzione del contratto).

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

## **2.4 Motivazione della richiesta**

Conformemente all'articolo 20 LAP, la Confederazione accorda alle banche mutuantanti garanzie per il finanziamento delle scorte obbligatorie e delle merci delle scorte volontarie. Per fornire tali garanzie, secondo l'articolo 21 capoverso 4 lettera e LFC è necessario un credito d'impegno. Nell'ambito della revisione della legge sull'approvvigionamento economico del Paese è emerso che la Confederazione non dispone di tale strumento di gestione finanziaria per la costituzione di scorte obbligatorie. Con il presente messaggio s'intende pertanto istituire il credito necessario per le garanzie attualmente accordate e per quelle future. Il nostro Consiglio chiede dunque alle vostre Camere un credito d'impegno di 540 milioni di franchi. In tal modo la Confederazione potrà continuare a concedere agli aventi diritto garanzie sui mutui per scorte obbligatorie. Il credito d'impegno richiesto si estende fino al 2024. A tempo debito l'UFAE valuterà la necessità di un nuovo credito d'impegno.

## **3 Ripercussioni**

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

#### **3.1.1 Ripercussioni finanziarie**

Gli obblighi derivanti dai mutui per scorte obbligatorie non determinano alcuna spesa diretta a carico della Confederazione. Solamente in caso di fallimento, moratoria concordataria o moratoria straordinaria del depositario di scorte la Confederazione deve onorare il suo impegno e pagare la banca finanziatrice. Nella maggior parte dei casi il ricavo dalla vendita della merce dovrebbe essere superiore alla somma dovuta, permettendo così alla Confederazione di uscirne indenne. Le conseguenze finanziarie possono quindi essere considerate di scarsa entità.

Per eventuali pagamenti i mezzi finanziari devono essere richiesti per il tramite di un credito aggiuntivo. Stando al principio dei ricavi lordi, il ricavo dalla vendita è incorporato nei ricavi (art. 19 cpv. 1 lett. a dell'ordinanza del 5 aprile 2006 sulle finanze della Confederazione; RS 611.01).

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

Per concedere le garanzie sui mutui per scorte obbligatorie non sono necessarie risorse di personale supplementari.

### **3.2 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 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 all'esperienza 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.

### **3.3 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 gestione delle scorte sarebbero più elevati, dato che le banche applicherebbero un tasso d'interesse maggiore per l'erogazione del credito.

## **4 Rapporto con il programma di legislatura e le strategie nazionali del Consiglio federale**

### **4.1 Rapporto con il programma di legislatura**

Il presente progetto non è annunciato né nel messaggio del 27 gennaio 2016<sup>3</sup> sul programma di legislatura 2015–2019 né nel decreto federale del 14 giugno 2016<sup>4</sup> sul programma di legislatura 2015–2019. Nell'ambito della revisione della legge sull'approvvigionamento economico del Paese è emerso che la Confederazione non dispone di uno strumento di gestione finanziaria per la costituzione di scorte obbligatorie. Con il presente messaggio s'intende istituire il credito necessario per le garanzie attualmente accordate e per quelle future.

<sup>3</sup> FF 2016 909

<sup>4</sup> FF 2016 4605

## **4.2 Rapporto con le strategie nazionali del Consiglio federale**

La fornitura di garanzie federali sui mutui per scorte obbligatorie non è contenuta in nessuna strategia nazionale del Consiglio federale.

## **5 Aspetti giuridici**

### **5.1 Costituzionalità e legalità**

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

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, per la fornitura di garanzie federali è necessario un credito d'impegno.

### **5.2 Forma dell'atto normativo**

Conformemente agli articoli 163 capoverso 2 Cost. e 25 capoverso 2 della legge del 13 dicembre 2002 sul Parlamento (RS 171.10), per l'atto da adottare è prevista la forma del decreto federale semplice, non sottoposto a referendum.

### **5.3 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 vengono richieste garanzie per oltre 20 milioni di franchi e che, in caso di scenario negativo, si potrebbe arrivare ad avere un'uscita di questo stesso importo, l'articolo 1 capoverso 1 del decreto federale è subordinato al freno alle spese.

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

Le garanzie statali sui mutui accordate a settori e imprese specifiche che permettono di beneficiare di interessi vantaggiosi sono da considerarsi sovvenzioni ai sensi dell'Accordo dell'OMC sulle sovvenzioni e vanno di conseguenza notificate all'OMC. Le sovvenzioni possono essere impugnate da altri membri dell'OMC se è possibile dimostrare che recano un danno economico all'estero. Nel caso delle garanzie ogget-

to del presente messaggio si ritiene poco probabile che ciò accada. Per il settore alimentare valgono inoltre le disposizioni dell'Accordo agricolo dell'OMC: 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.

## **5.5 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 per le scorte obbligatorie. La legge sui sussidi del 5 ottobre 1990 (LSu, RS 616.1) è applicabile alla concessione delle singole garanzie, ma non al credito richiesto con il presente decreto. Secondo l'articolo 5 LSu, il nostro Collegio riesamina periodicamente gli aiuti finanziari e le indennità e riferisce alle vostre Camere sul risultato dei riesami, segnatamente in presenza di un messaggio con cui si propone di prolungare il credito d'impegno. Per il momento, si chiede un credito d'impegno esteso solo fino alla fine del 2024.