



Ordinanza sulla costituzione di scorte obbligatorie di sementi

Rapporto esplicativo sull'apertura della procedura di consultazione

Indice

1. Situazione iniziale	2
1.1. Nuove sfide riguardanti le sementi	2
1.2. Mercato svizzero delle sementi	2
1.3. Verifica dell'approvvigionamento di sementi.....	3
2. Punti essenziali del progetto	4
2.1. Sistema delle scorte obbligatorie	4
2.2. Impiego delle scorte obbligatorie.....	5
2.3. Costituzione a titolo opzionale di un fondo di garanzia	6
2.4. Introduzione delle scorte obbligatorie di sementi.....	7
3. Commento alle singole disposizioni	8
4. Ripercussioni	10
4.1. Ripercussioni per la Confederazione	10
4.2. Ripercussioni per i Cantoni	10
4.3. Ripercussioni sull'economia.....	10
4.4. Ripercussioni sulla società.....	11
4.5. Compatibilità con il diritto internazionale	11

1. Situazione iniziale

1.1. Nuove sfide riguardanti le sementi

Negli anni Novanta sono state abolite tutte le scorte di sementi nell'ambito della politica di riduzione delle scorte obbligatorie. Da allora la situazione sul mercato delle sementi è cambiata in modo significativo. Negli ultimi anni questo mercato ha infatti conosciuto una forte concentrazione e internazionalizzazione. I produttori di sementi offrono ulteriori mezzi di produzione, tra cui prodotti fitosanitari o fertilizzanti, commisurati alle rispettive varietà di sementi. Ne conseguono pacchetti di prodotti completi e combinati, che però comportano anche delle dipendenze per commercianti e agricoltori.

L'aumento della concentrazione di mercato rischia di creare problemi di approvvigionamento qualora un grande produttore di sementi dovesse andare in fallimento. Inoltre, anche se le tecniche di coltura sono state perfezionate per ottenere varietà ibride ad alto rendimento, la coltivazione e la moltiplicazione delle sementi stanno diventando operazioni sempre più complesse. Determinate varietà di linea relativamente facili da moltiplicare stanno lasciando il posto a varietà ibride di più elevato rendimento. Di conseguenza la cerchia delle aziende fornitrici di sementi si restringe ulteriormente. Alla luce di tutte queste circostanze, la Svizzera è oggi completamente dipendente dall'importazione di sementi per colture interne come la barbabietola da zucchero e la colza.

Secondo le stime dell'Organizzazione delle Nazioni Unite per l'alimentazione e l'agricoltura (*Food and Agriculture Organization, FAO*), la domanda di derrate alimentari aumenterà in tutto il mondo. I motori di questo cambiamento sono la crescita demografica e il cambiamento delle abitudini alimentari¹. Di conseguenza serviranno maggiori quantità di sementi.

1.2. Mercato svizzero delle sementi

In Svizzera le attività agricole si concentrano su colture specifiche di cereali, legumi, mele, viti e graminacee da foraggio. Le sementi e le piantine di colture come la colza, i girasoli, la barbabietola da zucchero e le patate, la cui coltivazione è molto dispendiosa in termini di risorse o che hanno un mercato di sbocco piuttosto limitato in Svizzera, sono importate nella misura del 100 per cento. Le sementi e i tuberi-seme di colture arabili ottenuti o moltiplicati a livello nazionale godono di una protezione doganale non indifferente. L'importazione delle altre sementi e degli altri tuberi-seme non è invece gravata da dazi elevati.

Gli acquirenti svizzeri di prodotti agricoli chiedono prevalentemente l'utilizzo di sementi certificate. Con l'UE e con vari Paesi terzi la Svizzera ha concordato il riconoscimento reciproco dei certificati. Ciò significa che in Svizzera possono essere coltivate tutte le specie che figurano nel catalogo delle varietà dell'UE. In materia di sementi il grado di autosufficienza della Svizzera (produzione interna rapportata al consumo totale) varia a seconda del tipo di pianta. Per i cereali

¹ Cfr. il Rapporto FAO del 2018: <http://www.fao.org/3/CA1553EN/ca1553en.pdf>

panificabili e il trifoglio rosso, ad esempio, la produzione nazionale copre oltre il 95 per cento del fabbisogno nazionale, mentre per il mais, la soia o le graminacee da foraggio le sementi prodotte in Svizzera raggiungono al massimo un terzo del totale. Nel caso delle patate, il grado di approvvigionamento con sementi moltiplicate in Svizzera si attesta a circa il 90 per cento. Sono particolarmente elevate le importazioni di sementi di colza, girasole e barbabietole da zucchero nonché i germogli e le sementi di ortaggi.

1.3. Verifica dell'approvvigionamento di sementi

Nel contesto della verifica di base della politica delle scorte obbligatorie nel settore alimentare, l'Approvvigionamento economico del Paese (AEP) ha iniziato nel 2018 a chiarire le vulnerabilità che sussistono in materia di sementi, concentrandosi sulle colture fortemente dipendenti dalle importazioni e prioritarie nell'eventualità di un riorientamento della produzione agricola a seguito di una grave penuria. Questo è il caso delle sementi di colza, di patata, di barbabietola da zucchero, delle sementi e dei tuberi-seme di ortaggi nonché delle graminacee da foraggio e di alcuni trifogli. Nel 2018 la colza, le patate e le barbabietole da zucchero sono state sottoposte a un'analisi approfondita. In vista del prossimo rapporto sulle scorte del 2023 saranno analizzate in modo approfondito anche le sementi di piante foraggere nonché le sementi e le piantine di ortaggi.

Dalle verifiche è emerso che i tuberi-seme delle patate presentano diverse vulnerabilità, ma che in situazioni di grave penuria è possibile garantirne la disponibilità, ad esempio impiegando patate da tavola a scopi di moltiplicazione. Per i tuberi-seme delle patate non è pertanto prevista la costituzione di scorte obbligatorie. La situazione andrà riesaminata se sul rispettivo mercato le sementi di patate dovessero sostituire i tuberi-seme. Anche le sementi delle barbabietole da zucchero presentano varie vulnerabilità. La capacità di conservazione di queste sementi è tuttavia limitata, per cui non viene attualmente presa in considerazione la possibilità di costituire scorte obbligatorie.

Come materia prima per la coltivazione della colza e per la successiva produzione di olio, le sementi di colza forniscono un contributo importante ai fini dell'approvvigionamento del Paese di oli e grassi vegetali. Secondo la statistica agricola svizzera Agristat², il grado di autosufficienza per l'olio di colza è risultato in media del 77 per cento negli anni dal 2015 al 2019. La produzione interna di olio di colza contribuisce quindi in ampia misura al consumo totale di questo prodotto. L'analisi dell'AEP ha evidenziato che per le sementi di colza sussistono diverse vulnerabilità. In Svizzera non esiste ad esempio né una coltivazione né una moltiplicazione delle sementi di colza. Le varietà di sementi di colza incluse nella lista di Swissgranum delle varietà di colza invernale raccomandate per il raccolto 2022³ sono prodotte da cinque aziende specializzate. Secondo i dati della FAO⁴, la moltiplicazione e la lavorazione delle sementi di colza avvengono sia in Europa sia in Asia, Nord America e Australia. L'intera infrastruttura per la riproduzione

² Cfr. <https://www.sbv-usp.ch/de/services/agristat-statistik-der-schweizer-landwirtschaft/>

³ Cfr. <https://www.swissgranum.ch/sortenlisten>

⁴ Cfr. <http://www.fao.org/statistics/en/>

delle sementi di colza si trova quindi all'estero, il che significa che per questa materia prima sussiste una totale dipendenza dalle importazioni. Le sementi di colza si conservano bene e i cambiamenti delle varietà sono prevedibili. Dato che le sementi nonché gli oli e i grassi vegetali presentano di per sé un basso grado di autosufficienza e che la dipendenza dalle importazioni è molto elevata, l'AEP ritiene necessario costituire scorte obbligatorie di sementi di colza destinate alla produzione di olio commestibile.

Nel caso dei cereali panificabili, la Svizzera vanta attualmente importanti capacità di ricerca, coltura e moltiplicazione, tant'è che la produzione indigena copre normalmente l'intero fabbisogno del Paese, compresa una piccola riserva. I cereali non sono pertanto stati sottoposti a un'indagine approfondita. Se la situazione dei cereali panificabili dovesse cambiare significativamente, l'AEP eseguirà le dovute verifiche.

Viste le particolarità del mercato delle sementi e i rischi che ne derivano per l'approvvigionamento di alimenti di base essenziali, il Consiglio federale intende emanare un'ordinanza sulla costituzione di scorte obbligatorie di sementi nonché costituire scorte obbligatorie di sementi di colza delle varietà comunemente utilizzate sul mercato per produrre olio commestibile nella misura equivalente al fabbisogno di un anno.

2. Punti essenziali del progetto

2.1. Sistema delle scorte obbligatorie

Secondo l'articolo 3 capoverso 1 della legge federale del 17 giugno 2016 sull'approvvigionamento economico del Paese (LAP; RS 531), l'approvvigionamento economico del Paese è un compito dell'economia. Se quest'ultima non è in grado di garantirlo autonomamente, la Confederazione e, all'occorrenza, i Cantoni prendono le misure necessarie. La costituzione di scorte obbligatorie è inoltre uno strumento importante dell'AEP.

I principi fondamentali per la costituzione di scorte obbligatorie sono definiti negli articoli 7–14 LAP e nelle relative ordinanze. Per determinati beni da esso definiti d'importanza vitale, il Consiglio federale può prevedere la costituzione di scorte obbligatorie (art. 7 cpv. 1 LAP). La costituzione di scorte obbligatorie si basa dunque su questa disposizione, a cui sono oggi soggetti determinati beni alimentari, mangimi, vettori energetici, farmaci e fertilizzanti. Per ognuno di questi beni il Dipartimento federale dell'economia, della formazione e della ricerca (DEFR) definisce il periodo in cui queste scorte devono coprire il fabbisogno medio della popolazione svizzera. Se per alcuni prodotti tale fabbisogno non può essere espresso in termini di tempo, il DEFR definisce la quantità da immagazzinare. Le scorte non vengono gestite dalla Confederazione. Sono tenute e appartengono a imprese private. Sottostanno all'obbligo di costituire scorte le aziende che importano una certa quantità minima di questi beni o che li immettono in commercio per la prima volta in Svizzera. La merce rimane nei canali di distribuzione usuali e può quindi essere movimentata più facilmente. Le scorte sono integrate nella rete di distribuzione e possono essere immesse rapidamente sul mercato in caso di necessità. L'Ufficio federale per l'approvvigionamento

economico del Paese (UFAE) stipula con le imprese interessate un contratto per la costituzione di scorte obbligatorie (art. 7 cpv. 2 LAP).

Oltre a queste scorte obbligatorie, la Confederazione dispone anche dello strumento delle scorte complementari (art. 14 LAP). L'UFAE e le aziende private idonee definiscono di comune accordo quali scorte conservare. Le scorte complementari sono previste per beni d'importanza vitale poco richiesti o forniti da un numero molto ristretto di aziende. La premessa è che ci siano imprese private disposte a stipulare un apposito contratto su base volontaria e ad accantonare queste scorte nella misura concordata. Esistono oggi scorte obbligatorie complementari per alcuni farmaci, prodotti medici, granulati di plastica per l'industria dell'imballaggio ed elementi combustibili di uranio.

Il finanziamento delle merci in deposito è di norma a carico dell'economia privata, ma la Confederazione accorda alle banche mutuanti garanzie per finanziare le scorte obbligatorie e le scorte complementari (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 o, al più tardi dal 2022, al SARON). L'importo della garanzia federale corrisponde in genere al valore della merce immagazzinata. Il credito bancario garantito non può tuttavia superare il 90 per cento del valore determinante di questa merce. Dato che le scorte devono essere costituite esclusivamente con beni di mercato, per le rispettive garanzie federali esiste sempre un controvalore adeguato e realizzabile. Inoltre, le imprese possono effettuare ammortamenti fiscali supplementari per i beni depositati.

2.2. Impiego delle scorte obbligatorie

Le scorte obbligatorie possono essere liberate qualora l'economia non fosse in grado di far fronte autonomamente a situazioni di gravi penurie. In tal modo si intendono evitare o perlomeno circoscrivere gravi crisi nell'approvvigionamento di beni d'importanza vitale. Una volta accertata una situazione di grave penuria sul mercato, la procedura di liberazione delle scorte è rapida e – contrariamente agli altri strumenti dell'AEP, come il contingentamento e il razionamento – costituisce un'ingerenza nel mercato soltanto moderata.

Il Consiglio federale ha delegato al DEFR la competenza di liberare le scorte obbligatorie. Se si delinea un momento di difficile approvvigionamento di un bene d'importanza vitale, l'AEP provvede ad analizzare la situazione. A seconda delle circostanze, collabora con associazioni di categoria, organizzazioni commerciali, importatori e produttori svizzeri. In base ai risultati dell'analisi volta a chiarire se l'economia è in grado di far fronte autonomamente a una grave penuria o se questa è già intervenuta o è imminente, viene deciso se liberare le scorte.

Per superare improvvise crisi di approvvigionamento l'UFAE ha la facoltà di autorizzare temporaneamente valori inferiori di al massimo il 20 per cento rispetto ai quantitativi da immagazzinare (cfr. p. es. art. 6 cpv. 2 dell'ordinanza del DEFR concernente la costituzione di scorte obbligatorie di derrate alimentari e alimenti per animali; RS 531.215.111). Se sono necessarie quantità più importanti, il delegato all'AEP chiede al DEFR di liberare scorte obbligatorie.

Il DEFR può ordinare la liberazione di scorte obbligatorie in virtù dell'articolo 21 dell'ordinanza sull'approvvigionamento economico del Paese (OAEP; RS 531.11). I depositari di scorte obbligatorie che dispongono di troppo poche riserve aziendali possono presentare al settore AEP interessato una domanda di acquisizione di scorte obbligatorie. Il settore competente decide i quantitativi da liberare per singolo depositario e il periodo nel quale la liberazione può essere effettuata. Al termine della situazione di grave penuria l'ordinanza del DEFR viene nuovamente abrogata su richiesta dell'AEP.

2.3. Costituzione a titolo opzionale di un fondo di garanzia

Nell'ambito del regime delle scorte obbligatorie i settori economici interessati hanno la possibilità di costituire fondi di garanzia di diritto privato, conformemente all'articolo 16 LAP. Questi fondi sono alimentati da contributi riscossi all'importazione o alla prima immissione sul mercato nazionale di beni soggetti all'obbligo delle scorte. Non è però ammessa la riscossione di contributi su alimenti e foraggi né su sementi e tuberi-seme indigeni. Le risorse del fondo di garanzia sono utilizzate, da un lato, per coprire i costi di deposito e, dall'altro, per compensare le fluttuazioni di prezzo delle scorte obbligatorie.

In futuro il ramo economico interessato potrà finanziare le scorte obbligatorie di sementi tramite un fondo di garanzia. A tal fine deve fondare un ente privato responsabile o aderire a un ente già esistente a cui è affidata la gestione del fondo di garanzia sotto forma di patrimonio separato privato a destinazione vincolata. Nello statuto di questo ente occorre specificare i principi per la riscossione dei contributi e la remunerazione dei depositari delle scorte. La costituzione e l'amministrazione di un fondo di garanzia nonché lo statuto dell'ente privato sono subordinati all'approvazione del DEFR. Questo sistema, tuttavia, funziona soltanto se vengono coinvolti tutti i depositari.

Spetta al ramo economico interessato decidere se costituire un fondo di garanzia. Se esiste un tale fondo, tutti gli interessati devono contribuirvi finanziariamente. La Confederazione può prevedere che l'Amministrazione federale delle dogane fornisca all'ente responsabile del fondo di garanzia i dati necessari per registrare più facilmente la prima immissione delle sementi sul mercato e riscuotere i contributi finanziari dovuti. Può inoltre delegare all'ente responsabile il controllo delle scorte obbligatorie.

Il presente avamprogetto di ordinanza prevede per il momento che le scorte obbligatorie siano costituite senza ente privato né fondo di garanzia. Se il ramo economico interessato dovesse istituire un fondo di garanzia per finanziare le scorte obbligatorie di sementi, ciò richiederebbe a tempo debito un adattamento specifico dell'ordinanza per disciplinare almeno una parte dei punti appena elencati. L'eventuale introduzione di un contributo al fondo di garanzia deve essere in linea con gli obblighi di diritto internazionale dell'OMC e degli accordi di libero scambio, che limitano l'introduzione di tributi simili a dazi.

2.4. Introduzione delle scorte obbligatorie di sementi

Il Consiglio federale intende istituire una scorta obbligatoria di sementi sulla base degli articoli 7 e seguenti LAP. Per non compromettere la concorrenza, occorre coinvolgere in questo progetto tutti gli operatori di mercato.

Il progetto in questione prevede la costituzione di scorte obbligatorie di sementi di colza delle varietà generalmente disponibili sul mercato per un volume pari all'equivalente del fabbisogno annuo. Se nell'ambito delle sue ulteriori verifiche l'AEP dovesse concludere che anche altre sementi vadano sottoposte all'obbligo delle scorte, potrà essere disposto che il presente atto normativo sia completato di conseguenza. Per questi motivi viene proposta un'ordinanza di carattere generale sulla costituzione di scorte obbligatorie di sementi.

Secondo l'avamprogetto di ordinanza, le scorte obbligatorie devono essere costituite da chiunque immetta per la prima volta sul mercato svizzero i beni definiti alla voce di tariffa doganale 1205.1069 /911 (semi di colza, anche frantumati, a basso tenore di acido erucico, da semina). Per poter registrare gli assoggettati all'obbligo di costituire scorte, gli operatori di mercato che immettono per la prima volta sul mercato svizzero le sementi definite alla suddetta voce di tariffa devono informarne immediatamente l'UFAE. Sussiste l'obbligo di costituire scorte se sono immessi sul mercato oltre 25 chilogrammi di queste sementi per anno civile. Il contratto sulle scorte obbligatorie può conferire ai depositari il diritto di delegare il loro obbligo a terzi. In questo modo possono affidare le scorte ad altre aziende che sono ad esempio in grado di movimentare meglio tale merce. Gli operatori che sono soggetti all'obbligo in questione, ma che immettono sul mercato meno di 100 chilogrammi per anno civile e che quindi contribuiscono solo in minima parte alla sicurezza di approvvigionamento, sono esentati dall'obbligo del contratto.

Oltre allo strumento delle scorte obbligatorie, l'UFAE aveva esaminato anche l'opzione delle scorte obbligatorie complementari per garantire l'approvvigionamento di sementi di colza. A tal fine ha tenuto discussioni con le principali società che commerciano questa merce. Ne è emerso che lo strumento delle scorte complementari – che prevede appositi contratti con aziende su base volontaria e volumi predefiniti – non può essere attuato nella misura auspicata. Il maggior operatore, che detiene una quota di mercato superiore al 50 per cento, è disposto ad accantonare sementi di colza soltanto come scorte obbligatorie. A suo avviso, accantonando scorte complementari si troverebbe presto svantaggiato rispetto alla concorrenza a causa dei costi che dovrebbe sostenere, mentre lo strumento delle scorte obbligatorie garantirebbe che tutti gli operatori di mercato interessati partecipino all'operazione e si spartiscano i costi.

3. Commento alle singole disposizioni

Sono commentati qui di seguito i singoli articoli dell'avamprogetto di ordinanza sulla costituzione di scorte obbligatorie di sementi.

Articolo 1 Principio

Questo articolo definisce i settori economici che sottostanno all'obbligo di costituire scorte. Va osservato che né il testo dell'articolo né l'allegato ivi menzionato accennano alla qualità della merce da tenere in scorta. La qualità e i quantitativi di questa merce sono definiti in un'ordinanza del DEFR (cfr. commento all'art. 5).

Articolo 2 Obbligo di costituire scorte

L'articolo 2 disciplina l'obbligo di costituire scorte. Chiunque immette per la prima volta in commercio i prodotti elencati in allegato – ossia semi di colza da semina a basso tenore di acido erucico – è soggetto a quest'obbligo. Gli operatori che immettono sul mercato per la prima volta meno di 25 chilogrammi all'anno ne sono esentati. Questa deroga è giustificata dall'esiguo volume in questione (25 kg) e dall'obiettivo di ridurre adeguatamente gli oneri amministrativi.

Articolo 3 Obblighi di notifica

L'UFAE deve poter registrare le persone che sottostanno all'obbligo di costituire scorte nonché i quantitativi immessi in commercio. Da un lato si basa sulle informazioni fornitegli dall'Amministrazione federale delle dogane (cfr. commento all'art. 6), che tiene un registro completo delle importazioni. D'altro lato, anche le sementi di produzione nazionale sono soggette a tale obbligo. Siccome queste ultime non figurano nei dati dell'Amministrazione federale delle dogane, le persone tenute a costituire scorte devono notificare all'UFAE, mediante un'autodichiarazione, il tipo e i quantitativi di sementi vendute. In questo modo viene semplificata la procedura di registrazione.

Articolo 4 Esonero dall'obbligo del contratto

I depositari delle scorte che per anno civile immettono sul mercato svizzero volumi inferiori a un determinato valore soglia (100 kg per le sementi di colza) sono esonerati dall'obbligo del contratto. Questa disposizione favorisce i primi distributori di piccoli quantitativi rispetto agli altri primi distributori. La differenza di trattamento è tuttavia accettabile se si considerano i piccoli quantitativi in gioco e i minori oneri amministrativi che ne derivano.

A titolo eccezionale l'UFAE può inoltre esentare dall'obbligo del contratto i depositari di scorte obbligatorie che non contribuiscono affatto o solo in minima parte alla sicurezza di approvvigionamento. Una tale deroga all'obbligo del contratto può ad esempio essere disposta nel caso di un'immissione in commercio unica.

Articolo 5 Volume delle scorte obbligatorie e requisiti relativi alla qualità delle merci depositate, capoverso 1

Come già accennato nel commento all'articolo 1, la qualità e i volumi delle scorte sono disciplinati in un'ordinanza del DEFR. Per le sementi di colza è previsto che le scorte obbligatorie coprano il fabbisogno di un anno e che siano costituite con le

varietà generalmente disponibili sul mercato. La quota dei singoli depositari sarà molto probabilmente commisurata ai quantitativi che hanno immesso in commercio per la prima volta.

Articolo 5 Volume delle scorte obbligatorie e requisiti relativi alla qualità delle merci depositate, capoverso 2

Secondo l'articolo 17 OAEP, il contratto per la costituzione di scorte obbligatorie può prevedere che il proprietario abbia il diritto di trasferire a un terzo, di comune intesa, il suo obbligo di costituire scorte. In questi casi si parla di «costituzione di scorte obbligatorie a titolo suppletivo». I depositari possono affidare le loro scorte ad altre aziende che ad esempio sono più facilmente in grado di movimentare la merce in questione. In questi casi l'UFAE stipula con la terza parte un contratto per la costituzione di scorte obbligatorie a titolo suppletivo. Il terzo assume così i diritti e gli obblighi del depositario. In seguito le due parti definiscono autonomamente le ulteriori condizioni per la movimentazione della merce.

Articolo 5 Volume delle scorte obbligatorie e requisiti relativi alla qualità delle merci depositate, capoverso 3

Le scorte obbligatorie in comune di cui al capoverso 3 sono paragonabili alle scorte obbligatorie a titolo suppletivo (art. 17 OAEP). La differenza sta nel fatto che il depositario trasferisce il suo obbligo di costituire scorte a una società il cui scopo principale consiste nello stoccaggio di scorte obbligatorie. Lo strumento delle scorte obbligatorie in comune può ad esempio essere impiegato nel caso in cui più persone fondino una società di stoccaggio per trasferirle l'obbligo in questione.

Articolo 6 Cooperazione tra autorità

Questo articolo disciplina la cooperazione tra l'UFAE e l'Amministrazione federale delle dogane nell'ambito dell'obbligo di costituire scorte di sementi.

Articolo 7 Controllo

Il controllo delle scorte obbligatorie spetta all'UFAE. I magazzini devono essere ispezionati almeno una volta all'anno. Un tale controllo comprende di regola una verifica dei quantitativi in loco, una verifica qualitativa a campione in laboratorio nonché una verifica della relativa contabilità.

Articolo 8 Composizione delle controversie

In virtù dell'articolo 8 l'UFAE può ordinare in casi controversi la conclusione di un contratto per la costituzione di scorte obbligatorie o disporre la cessazione. In questi casi le procedure di ricorso sono rette dalle disposizioni generali sull'organizzazione giudiziaria federale.

Articolo 9 Esecuzione dell'ordinanza e modifica dell'allegato

Secondo l'articolo 9, l'esecuzione dell'ordinanza incombe all'UFAE. L'articolo dispone inoltre che il DEFR può modificare l'allegato dell'ordinanza con le merci sottoposte all'obbligo di costituzione di scorte dopo aver consultato le cerchie economiche interessate, ossia, in particolare, gli attori coinvolti nel deposito delle scorte.

Articolo 10 Entrata in vigore

In questo articolo sarà inserita a tempo debito la data di entrata in vigore dell'ordinanza. Il Consiglio federale intende introdurre il testo normativo nella prima metà del 2022.

Allegato: 1. Sementi che sottostanno all'obbligo di essere tenute in scorta

Sottostanno all'obbligo di essere tenuti in scorta i semi di colza, anche frantumati, a basso tenore di acido erucico, da semina (voce di tariffa 1205.1069 /911).

Allegato: 2. Quantitativi a partire dai quali vige l'obbligo del contratto

Sono esonerati dall'obbligo del contratto i depositari di scorte che immettono per la prima volta sul mercato meno di 100 chilogrammi di semi di colza per anno civile e che pertanto non contribuiscono affatto o solo in minima parte alla sicurezza di approvvigionamento del Paese.

4. Ripercussioni

4.1. Ripercussioni per la Confederazione

L'articolo 9 affida all'UFAE l'esecuzione dell'ordinanza e, in particolare, la registrazione dei depositari delle scorte, la gestione dei rispettivi contratti, il trattamento e l'analisi delle notifiche, la determinazione dei quantitativi individuali da immagazzinare e il controllo delle scorte obbligatorie. Questi compiti, svolti da organizzazioni private incaricate di costituire scorte obbligatorie nel quadro dello stoccaggio obbligatorio di altre merci, comportano per l'UFAE ulteriori oneri amministrativi. Le scorte obbligatorie di sementi di colza possono essere gestite con le risorse disponibili. A seconda degli sviluppi del mercato gli oneri amministrativi possono però aumentare in modo tale da rendere necessarie ulteriori risorse di personale presso l'UFAE. Un tale scenario si avvererebbe se ci fosse un forte aumento delle aziende soggette all'obbligo di costituire scorte obbligatorie o se altre sementi fossero sottoposte a quest'obbligo.

4.2. Ripercussioni per i Cantoni

Il presente progetto non ha ripercussioni per i Cantoni.

4.3. Ripercussioni sull'economia

Spetta agli ambienti economici costituire le scorte obbligatorie di sementi. Secondo una valutazione basata sulle importazioni effettuate tra il 2018 e il 2019, l'obbligo di costituire scorte obbligatorie interesserà presumibilmente da 4 a 7 aziende, che dovranno quindi concludere con l'UFAE degli appositi contratti. Alcune aziende che commercializzano soltanto esigui quantitativi delle sementi elencate in allegato faranno presumibilmente ricorso allo strumento delle scorte obbligatorie a titolo suppletivo (cfr. commento all'art. 5 cpv. 2). Sarà quindi necessario stipulare un certo numero di contratti relativi a questa modalità di costituzione delle scorte obbligatorie.

Tutti i costi derivanti dello stoccaggio della merce sono a carico dei depositari delle scorte. Questi costi saranno poi trasferiti sui prezzi dei prodotti. La Confederazione può facilitare il finanziamento delle scorte obbligatorie concedendo garanzie sui prestiti bancari e riducendo così i costi d'interesse. I depositari delle scorte beneficiano inoltre di una valutazione fiscale vantaggiosa delle merci depositate (art. 22 LAP). Se un nuovo bene viene sottoposto all'obbligo di costituire scorte, la valutazione viene inizialmente effettuata secondo i principi del diritto commerciale. Sul valore massimo determinato secondo il diritto commerciale è ammissibile senza particolare prova di rischio una rettifica di valore con incidenza fiscale di al massimo il 50 per cento⁵.

I costi complessivi che l'economia dovrà sostenere per immagazzinare sementi di colza possono essere stimati a grandi linee sulla base delle seguenti cifre attualmente note:

A copertura del fabbisogno annuo di sementi di colza (ca. 100 t) sono necessarie in tutto 130–140 palette di carico. Lo stoccaggio di una palette costa 0,25 franchi al giorno, la movimentazione della merce 10 franchi a palette. Queste stime si basano sulle tariffe applicate dai grandi distributori alimentari. Se le palette di carico sono 140 e la merce viene movimentata una volta all'anno, i costi annui ammontano a circa 14 000 franchi. In questa cifra non figurano però altri fattori, come ad esempio le spese amministrative o assicurative. Tuttavia, pur ipotizzando movimentazioni più frequenti e costi di stoccaggio delle palette più elevati e tenendo conto delle spese amministrative, le scorte obbligatorie di sementi di colza genererebbero costi relativamente bassi rispetto ad altri beni soggetti all'obbligo di essere tenuti in scorta.

4.4. Ripercussioni sulla società

La costituzione di scorte obbligatorie contribuisce a incrementare in generale la sicurezza di approvvigionamento in Svizzera in caso di interruzioni delle importazioni e a ridurre così il rischio di carenze a breve e medio termine.

4.5. Compatibilità con il diritto internazionale

Il presente avamprogetto di ordinanza è compatibile con gli impegni internazionali della Svizzera. L'eventuale introduzione di un contributo a favore di un fondo di garanzia deve essere in linea con gli obblighi di diritto internazionale dell'OMC e degli accordi di libero scambio, che limitano l'introduzione di tributi simili a dazi.

⁵ Circolare n. 26 del 22 giugno 2006 della Conferenza svizzera delle imposte in merito alla valutazione fiscale delle scorte obbligatorie (*Kreisschreiben Nr. 26 vom 22. Juni 2006 der Schweizerischen Steuerkonferenz zur steuerliche Bewertung von Pflichtlagern*, disponibile in tedesco e francese).