

Zeitschrift: Rivista militare della Svizzera italiana
Herausgeber: Lugano : Amministrazione RMSI
Band: 50 (1978)
Heft: 6

Artikel: Approvvigionamento del Paese
Autor: [s.n.]
DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-246481>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. [Mehr erfahren](#)

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. [En savoir plus](#)

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. [Find out more](#)

Download PDF: 19.02.2026

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, <https://www.e-periodica.ch>

Approvvigionamento del Paese

Messaggio del Consiglio federale a sostegno del decreto concernente il nuovo disciplinamento del 6. settembre 1978

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

' 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 31bis 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) 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 modifica della costituzione federale.

L'articolo 31bis 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.

1 Cenno storico

Negli ultimi anni è stato sempre più accertato che le competenze e i mezzi d'azione a disposizione della Confederazione si rivelavano insufficienti per ga-

rantire 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 petrolifero che hanno dimostrato come l'approvvigionamento del nostro Paese possa essere pregiudicato anche indipendentemente da qualsiasi minaccia di guerra. D'altronde, tale costatazione ha originato diversi interventi parlamentari 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 Paese di essere coinvolto in conflitti internazionali. Inoltre, la Commissione si è parimente chiesta se non occorresse ampliare la portata dell'articolo 31bis 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 corredata 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. La commissione ha anzitutto riconosciuto all'unanimità la necessità di un più esteso fondamento costituzionale e ha quindi accettato la formulazione della disposizione costituzione proposta.

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 scoppia 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, e emanò le seguenti disposizioni 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;
- DCF del 21 novembre 1973 che limita il consumo di carburanti e di combustibili liquidi;
- DCF del 16 novembre 1973 sulla fornitura dei carburanti da parte dei distributori;
- DCF del 21 novembre 1973 che vieta la circolazione domenicale dei veicoli stradali, degli aeromobili e dei battelli a motore;
- DCF del 7 dicembre 1973 concernente l'entrata in Svizzera di veicoli a motore immatricolati all'estero.

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, e il Consiglio federale ha potuto gradualmente abrogare 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 probabi-

lità 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 «Dehli», 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. Sia per il petrolio, che per lo zucchero e il riso, le difficoltà sono state temporanee e hanno potuto essere superate 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. Le esperienze fatte hanno rivelato che in casi del genere il nostro approvvigionamento può essere seriamente minacciato, e addirittura pregiudicato, senza che necessariamente bisogni 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 vogliano nuocere al nostro Paese. Infine, queste esperienze hanno rivelato che le perturbazioni dei mercati non sono scevre 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 31bis capoverso 3 lettera e della Costituzione:

' 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 *c/bis* «concernente misure cautelative in previsione di eventi bellici». 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. aprile 1938, dappresso legge sull'approvvigionamento. E 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. 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 31bis capoverso 3 della costituzione. In modo particolare 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 rappresenta 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 che in seconda lettura degli articoli economici nel 1945. Ciò è degno di essere fatto notare soprattutto per il fatto che la disposizione consente ugualmente talune deroghe alla libertà di commercio e d'industria. La ragione 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 rilevato 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. 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 che quello del Consiglio degli Stati 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 unicono 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 le 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.

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, ritenevano trattarsi di un'opera incompleta. 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. 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.

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».

Il Consiglio nazionale si è associato a tale versione, mentre il Consiglio degli Stati ha scelto una formulazione più ampia che, oltre la preparazione economica alla guerra, doveva, integrare anche «il blocco economico».

In sede di eliminazione delle divergenze, il CN si è associato alla decisione del

CS. 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, 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.

In seno alle Camere federali la dichiarazione non ha trovato opposizione alcuna, in modo che 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 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 limitò a constatare che il contenuto della nuova formulazione era corrispondente a quello della vecchia. Questa nuova versione è tuttora in vigore.

A tale scopo 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.

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), per cui 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.

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 prevenirli 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».

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.

Il Consiglio nazionale ha però seguito (69 voti contro 53) il disegno dell'esecutivo. La proposta della minoranza che auspicava l'accettazione del disegno del

Consiglio federale, si fondata sull'argomento secondo cui bisognava operare una chiara distinzione fra preparazione alla guerra da una parte e provvedimenti di una politica commerciale dall'altra. La legge proposta non doveva in nessun caso servire da fondamento a provvedimenti di politica commerciale. In seguito, il Consiglio degli Stati si associò a tale opinione.

Da quanto precede risulta evidenziato che l'espressione «in previsione di tempo di guerra» impiegata all'articolo 31bis 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 concludente 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 31bis 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: 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 per-

turbazioni 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 le 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 accettuare 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'altra parte, le cause dei 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. Questi casi possono intervenire sia nel campo delle merci d'importanza vitale che 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 dall'offerta e dal trattamento discrimi-

natorio 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, ovverossia 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 al 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 come 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, ovverossia 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 queste 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 *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. 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 dell'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. Questo 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 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 in modo particolare 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 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 a tutti i problemi dell'approvvigionamento. In queste condizioni, il sistema di milizia deve essere mantenuto in quanto risulta essere la soluzione più saggia e più efficace.

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 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.

331 Introduzione

Per concretizzare la politica in materia d'approvvigionamento occorre non soltanto modificare la costituzione ma anche emanare nuove disposizioni a livello di legge. 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 non basta per questo 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 in modo sia consentito in ogni momento l'approvvigionamento del nostro Paese. Le considerazioni che seguono recano un riassunto del contenuto di tale disciplinamento come lo prevede la commissione peritale. A tale proposito deve essere fatta una distinzione tra difesa nazionale economica da una parte e i provvedimenti contro le perturbazioni dei mercati dall'altra.

332 Difesa nazionale economica d'approvvigionamento

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 questa ottica, si considera che la *costituzione di riserve* permane l'elemento essenziale dello stato di preparazione permanente e che tale compito continuerà ad incomberre 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'strumento 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 particolarmente i diritti e gli obblighi rispettivi della Confederazione e dei tenutari 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. 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 che esperienze recenti hanno comprovata la

necessità di riesaminare fondamentalmente 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 in modo particolare nel campo dei trasporti. Trattasi 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'approvvigionamento 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 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 diventate 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 instaurare 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 entra 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 decreti vigenti 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 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 complementari. In ogni caso non bisogna conformarsi al principio secondo cui l'intervento statale deve limitarsi al minimo sia per la materia che per la durata; allora però, i provvedimenti che

entrano in considerazione devono essere menzionati esaustivamente 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. Parimenti 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 sufficientemente 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 che in quello previsto, le scorte obbligatorie devono essere esclusivamente destinate alla difesa nazionale economica. 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 risultante 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.

Nel caso 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, che per la durata.

I provvedimenti contro le perturbazioni dei mercati implicano un'estensione del concetto d'approvvigionamento del Paese. Tuttavia attualmente occorre urgentemente parare all'eventualità di penurie improvvise e gravi di merci indispensabili.

4 Risultati della procedura di consultazione

41 Osservazioni fondamentali

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

' Quando l'interesse generale lo giustifichi, la Confederazione ha il diritto, derogando 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 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 ovverossia 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 modifica 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 di mercato 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 31bis 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 si associano più o meno al disegno. Le proposte di modifica 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 modifica 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 modifica della costituzione federale. D'altro canto, già attualmente la costituzione contiene, oltre all'articolo 31bis capoverso 3 lettera e, altre disposizioni che fanno riferimento all'approvvigionamento del Paese. Menzioniamo ad esempio l'articolo 23bis sull'approvvigionamento del paese con cereali, l'articolo 31bis, capoverso 3 lettera b che mira a conservare un forte ceto rurale e a garantire la produttività dell'agricoltura come anche l'articolo 32bis 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 imponga su un fondamento costituzionale incontestato e sufficientemente esteso.

È pure stata esaminata la possibilità di dare un'interpretazione estensiva all'articolo 31bis 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 sulle 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 degli 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 31bis 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 se 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. Deve essere ammesso che le libertà individuali possono essere limitate nell'interesse comune. Quindi, può anche essere 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

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 31bis 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 31bis che concerne il benessere generale. Proponiamo quindi *che il fondamento costituzionale per i provvedimenti intesi a garantire l'approvvigionamento del Paese debba essere inserito come sinora nell'articolo 31bis 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 31bis 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 accettabile che tutte le attribuzioni della Confederazione elencate alle lettere a-d, 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.

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 31bis 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 avere 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. A tale scopo 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 23bis e la legislazione in materia 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 31bis capoverso 3 lettera e nel suo tenore attuale. Anzi, si tratta avantutto 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 precipitata disposizione ancorché risultì 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 31bis 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 è proposto il testo seguente:

Articolo 31bis, 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 penurie non rimediabili dall'economia stessa.

In tal modo la Confederazione si vede assegnati 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 31bis capoverso 3 lettera e Cost. sostanto se riunite le condizioni di cui nella frase introduttiva, pure applicabile alle lettere a-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.

(I lavori preparatori di una nuova legge sull'approvvigionamento sono in corso; quindi se il disposto costituzionale fosse accettato, il CF è in grado di presentare tempestivamente un pertinente disegno di legge. ndr).