



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Dipartimento federale dell'economia,
della formazione e della ricerca, DEFR

Ufficio federale per l'approvvigionamento economico del Paese UFAE

Rapporto 2019 sulla costituzione di scorte obbligatorie

Il presente rapporto è pubblicato su www.bwl.admin.ch.

Indice

1	COMPENDIO	5
2	INTRODUZIONE	7
2.1	Situazione iniziale	7
2.2	Metodo seguito	7
3	IL SISTEMA DELLE SCORTE OBBLIGATORIE	9
3.1	Basi giuridiche.....	9
3.2	Strumenti.....	9
3.3	Organizzazioni incaricate di costituire scorte obbligatorie	10
3.4	Agenzia internazionale dell'energia	10
3.5	Impiego delle scorte obbligatorie	10
4	ALIMENTAZIONE	13
4.1	Evoluzione nel settore dell'alimentazione	15
4.2	Zucchero	18
4.3	Oli e grassi commestibili	19
4.4	Cereali / Riso.....	20
4.5	Mangimi concentrati per allevamenti	22
4.6	Concimi	23
4.7	Caffè.....	24
4.8	Ingredienti per la produzione di lievito	25
4.9	Sementi	26
5	ENERGIA	29
5.1	Visione d'insieme	29
5.2	Evoluzione nel settore dell'energia	30
5.3	Benzina	32
5.4	Cherosene.....	33
5.5	Diesel	34
5.6	Olio da riscaldamento	35
5.7	Gas naturale.....	36
5.8	Barre di uranio	37
6	AGENTI TERAPEUTICI	39
6.1	Visione d'insieme	39
6.2	Evoluzione nel settore degli agenti terapeutici	40
6.3	Antinfettivi per uso umano	42
6.4	Virostatici.....	43
6.5	Analgesici e oppiacei potenti	44
6.6	Vaccini.....	45
6.7	Antinfettivi per uso veterinario.....	46
6.8	Kit per la donazione di sangue.....	47
6.9	Mascherine di protezione	48
7	BENI INDUSTRIALI	49
7.1	Visione d'insieme	49

7.2	Evoluzione nel settore dei beni industriali.....	49
7.3	Polietilene e additivi	51
8	ASPETTI FINANZIARI.....	53
8.1	Valore dei beni che costituiscono le scorte obbligatorie al 30 giugno 2019	53
8.2	Fondo di garanzia	53
8.3	Evoluzione dei costi	53
9	BASI GIURIDICHE.....	55

1 Compendio

La costituzione di scorte obbligatorie è una delle principali misure dell'Approvvigionamento economico del Paese (AEP) per garantire l'approvvigionamento della Svizzera con beni d'importanza vitale in situazioni di grave penuria¹.

Il presente rapporto illustra l'andamento delle scorte obbligatorie negli ultimi quattro anni a partire dal 2015, il loro livello attuale e le tendenze che si delineano per il futuro. Gli obiettivi e le misure si riferiscono alla situazione riscontrata nel momento in cui il presente rapporto è stato redatto e verranno eventualmente adeguati in base ai cambiamenti che si verificheranno a livello economico e sui mercati nel periodo che sarà oggetto del successivo rapporto.

Secondo l'articolo 102 della Costituzione federale l'approvvigionamento del Paese in beni e servizi è fondamentalmente compito dell'economia. Lo Stato interviene solo nelle situazioni in cui l'economia non è più in grado di svolgere questo ruolo. L'AEP, con la sua organizzazione, persegue l'obiettivo di sostenere l'economia fino a quando essa sarà di nuovo in grado di assicurare da sola il pieno approvvigionamento. Le attività dell'AEP sono quindi sempre improntate al principio della sussidiarietà.

In una situazione di penuria alimentare l'obiettivo dell'approvvigionamento economico è alleviarla su un periodo di tre mesi liberando le scorte obbligatorie e sostenendo le importazioni. Le scorte obbligatorie sono costituite sia da alimenti pronti al consumo (zucchero, olio) che da prodotti trasformabili (cereali panificabili, ingredienti per la produzione di lievito). Infine, vengono stoccati anche mezzi di produzione come il concime e il foraggio. Le scorte obbligatorie coprono, a seconda dei prodotti, il fabbisogno medio della popolazione svizzera su un periodo di tre-quattro mesi. L'AEP ha valutato la necessità di continuare a costituire scorte obbligatorie di caffè giungendo alla conclusione che il caffè non deve più essere considerato un bene d'importanza vitale. Nel corso dell'estate 2019 il Consiglio federale ha svolto una procedura di consultazione in previsione di sopprimere l'obbligo di costituire scorte obbligatorie di caffè. In base ai risultati della consultazione, alla fine del 2019 l'AEP chiederà presumibilmente al Consiglio federale di mantenere tale obbligo.

L'approvvigionamento energetico si concentra principalmente sui prodotti petroliferi e il gas naturale. Anche se sul totale del consumo energetico i prodotti petroliferi sono in calo, rimangono molto importanti nel nostro Paese: coprono oltre il 90 per cento dell'energia richiesta per i trasporti e circa la metà di quella necessaria per il riscaldamento. Le scorte obbligatorie fissate dalla Confederazione coprono il fabbisogno su un periodo di quattro mesi e mezzo per la benzina, il diesel e l'olio da riscaldamento, e su un periodo di tre mesi per il cherosene. Il gas per gli impianti bicomustibili può essere sostituito con olio da riscaldamento per un periodo di quattro mesi e mezzo. La Strategia energetica 2050 elaborata dalla Svizzera porterà molto probabilmente a cambiamenti radicali per quanto concerne l'energia elettrica. In linea con questa strategia occorrerà decidere quando iniziare a ridurre lo stock di barre di uranio di concerto con i gestori delle centrali, dato che si prevede di accorciare la durata di utilizzo delle centrali.

Il settore della produzione di agenti terapeutici ha vissuto un processo di concentrazione negli ultimi anni indotto dalla globalizzazione, dalla pressione sui prezzi e dal quadro normativo. È sufficiente un problema tecnico per compromettere la produzione e la logistica e quindi, in ultima analisi, l'approvvigionamento. Si assiste sempre più di frequente all'esaurimento degli stock disponibili. Da tempo esiste l'obbligo di costituire scorte di antinfettivi (per uso umano e veterinario) e di virostatici; dal 2013 sono oggetto di scorte obbligatorie anche gli analgesici e gli oppiacei potenti e dal 2016 alcuni vaccini. Le scorte prevedono inoltre diversi dispositivi medici. Visto che determinati vaccini stanno

¹ Rapporto 2019 sulle misure dell'AEP

diventando rari, l'Ufficio federale per l'approvvigionamento economico del Paese (UFAE) sta esaminando quali dovrebbero essere inclusi nelle scorte.

Per il settore industriale esistono scorte di materie plastiche (sotto forma di granulati) e dei relativi additivi per produrre in particolare confezioni per agenti terapeutici e alimenti.

2 Introduzione

2.1 Situazione iniziale

L'Approvvigionamento economico del paese (AEP) verifica periodicamente la sua politica in materia di scorte obbligatorie, dopo di che redige un rapporto dove riepiloga i risultati delle sue verifiche e formula previsioni per i prossimi quattro anni. L'ultimo rapporto, redatto nel novembre del 2015, riguardava il periodo dal 2016 al 2019.

Il presente rapporto illustra l'andamento delle scorte obbligatorie nell'ultimo periodo in esame, il loro livello attuale e le tendenze che si delineano per il futuro. I destinatari del rapporto sono principalmente il Dipartimento federale dell'economia, della formazione e della ricerca (DEFR), i settori dell'AEP, i proprietari di scorte obbligatorie e le relative organizzazioni. Nel 2020 il rapporto sarà parte integrante del rapporto sull'approvvigionamento economico del Paese (pubblicazione periodica).

Gli obiettivi e le misure si riferiscono alla situazione riscontrata nel momento in cui il presente rapporto è stato redatto e verranno eventualmente adeguati in base ai cambiamenti che si verificheranno a livello economico e sui mercati nel periodo che sarà oggetto del successivo rapporto.

2.2 Metodo seguito

Il rapporto passa in rassegna e valuta le scorte obbligatorie. Le informazioni sono raggruppate sistematicamente in base al prodotto o alla categoria di prodotti. Per valutare le scorte attuali, l'UFAE si basa sui dati forniti dai settori dell'AEP e dalle organizzazioni incaricate di costituire le scorte.

La presente valutazione è redatta all'attenzione delle autorità responsabili delle scorte obbligatorie ed è da intendersi come bilancio della situazione attuale e previsione dell'andamento futuro. Se necessario, la composizione delle scorte può essere modificata in qualsiasi momento in base alla procedura ordinaria.

3 Il sistema delle scorte obbligatorie

3.1 Basi giuridiche

La legge sull'approvvigionamento economico del Paese riveduta nel 2016 e le relative ordinanze d'applicazione sanciscono le basi giuridiche relative alle scorte obbligatorie. Le vecchie ordinanze concernenti la costituzione di scorte obbligatorie di zucchero, caffè, riso, oli e grassi commestibili nonché cereali sono state riunite, dopo la revisione della legge, nell'ordinanza concernente la costituzione di scorte obbligatorie di derrate alimentari e alimenti per animali. L'elenco dei testi giuridici di riferimento è riportato in allegato. In virtù di queste basi giuridiche l'UFAE emana direttive e linee guida per impartire compiti in materia a diversi organi ed enti. Nel periodo in esame sono state modificate più ordinanze e direttive per poter tenere in debito conto i cambiamenti nel settore delle scorte obbligatorie.

3.2 Strumenti

a. Scorte obbligatorie

Il Consiglio federale definisce i beni di importanza vitale. In tal modo giustifica la cosiddetta costituzione di scorte obbligatorie. Si tratta di determinati alimenti, foraggi, tipi di energia, agenti terapeutici e concimi. Il DEFR specifica caso per caso, in base al fabbisogno medio della popolazione svizzera, per quanto tempo devono essere assicurate le scorte. Se per alcuni prodotti il fabbisogno non può essere espresso in termini di tempo, indica la quantità da immagazzinare.

Sottostanno all'obbligo di costituire scorte le imprese che importano tali beni in quantità superiori a una determinata soglia oppure che li mettono in circolazione per la prima volta nel Paese. La Confederazione sostiene la costituzione di scorte obbligatorie accordando garanzie alle imprese che chiedono un prestito bancario per finanziare le scorte affinché possano beneficiare di un tasso d'interesse vantaggioso. Inoltre, le imprese possono effettuare ammortamenti fiscali supplementari per i beni stoccati. Oltre il 95 per cento dei proprietari di scorte sottostà all'obbligo di costituire scorte, mentre il rimanente cinque detiene scorte complementari.

b. Scorte obbligatorie complementari

I beni di importanza vitale per i quali il Consiglio federale non prevede scorte obbligatorie possono essere stoccati come scorte complementari. A questo scopo l'UFAE conclude contratti per la costituzione di scorte con le imprese interessate. Le scorte complementari sono previste per beni di importanza vitale poco richiesti o prodotti da un numero molto ristretto di aziende (p. es. alcuni medicinali, dispositivi medici, granulati plastici per imballaggi e barre di uranio). Come per le scorte obbligatorie, le imprese possono chiedere alla Confederazione una garanzia sui prestiti bancari per lo stoccaggio dei beni ed effettuare ammortamenti fiscali supplementari.

c. Altri tipi di scorte

In caso di imminente o sopraggiunta situazione di grave penuria, la Confederazione può obbligare alcune imprese ad aumentare le scorte di beni di importanza vitale. In particolare al delinarsi di problemi di approvvigionamento tale obbligo può servire ad accrescere rapidamente le scorte costituite dall'economia svizzera. Attualmente questa misura non è in vigore.

3.3 Organizzazioni incaricate di costituire scorte obbligatorie

Nel quadro delle scorte obbligatorie, i rami economici coinvolti possono fondare organizzazioni di diritto privato incaricate della gestione delle scorte. Queste organizzazioni hanno la forma giuridica di un'associazione o di una cooperativa e, in virtù della legge sull'approvvigionamento economico del Paese, possono istituire fondi di garanzia alimentati dai contributi degli importatori o di chi mette i beni in questione in circolazione nel Paese per la prima volta. La Confederazione esercita la vigilanza sulle organizzazioni. L'UFAE garantisce l'adeguatezza dei contributi e il loro utilizzo conforme allo scopo. I fondi di garanzia gestiti dalle organizzazioni incaricate della costituzione di scorte obbligatorie servono a coprire i costi sostenuti dalle imprese per la generazione delle scorte. Le organizzazioni svolgono inoltre determinati compiti affidati loro dall'UFAE (al momento si tratta principalmente di controllare le scorte obbligatorie nelle imprese e di rilasciare o ritirare i permessi generali d'importazione nel settore dei prodotti petroliferi e dei generi alimentari).

Organizzazione	Ramo	Anno di istituzione
Agricura	Concimi	1950
Carbura	Carburanti e combustibili liquidi	1932
Helvecura	Agenti terapeutici	1951
Provisiogas	Gas naturale	2015
réserveuisse	Cereali, alimenti e foraggio	2003 (1948 ²)

3.4 Agenzia internazionale dell'energia

La Svizzera è membro dell'Agenzia internazionale dell'energia (AIE), organismo indipendente creato nel 1974 in seno all'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economici (OCSE). Uno degli obiettivi dell'AIE è dare ai suoi membri la possibilità di affrontare una perturbazione dell'approvvigionamento globale di petrolio mediante una reazione comune e concertata volta ad aumentare le quantità di petrolio disponibile riportando così la calma sui mercati mondiali. Gli Stati membri dell'AIE, che sono importatori netti di petrolio, devono pertanto detenere scorte di prodotti petroliferi in quantità corrispondente alle importazioni nette effettuate l'anno precedente per coprire i loro consumi su almeno 90 giorni. Inoltre, in caso di necessità sono tenuti a ridurre il consumo di carburanti e combustibili mediante misure adeguate. Se l'AIE decide un'azione comune per affrontare una perturbazione dell'approvvigionamento, anche la Svizzera deve parteciparvi. La prima misura prevista è la liberazione di scorte obbligatorie. Per gestire una situazione di questo tipo, l'UFAE collabora strettamente con l'Ufficio federale dell'energia e con l'industria petrolifera svizzera.

3.5 Impiego delle scorte obbligatorie

Le scorte obbligatorie possono essere liberate in caso di seri problemi nell'approvvigionamento di uno o più prodotti stoccati o in una situazione di grave penuria generalizzata a cui l'economia privata non riesce a fare fronte con le proprie forze. In tal modo si cerca di evitare – o perlomeno di circoscrivere – gravi crisi nell'approvvigionamento dei principali beni di importanza vitale. La procedura prevista per liberare le scorte è rapida e, a differenza degli altri mezzi a disposizione dell'AEP come il contingentamento e il razionamento, rappresenta una minore ingerenza nel mercato.

² Organizzazioni che l'hanno preceduta

Quando si delinea un momento di difficile approvvigionamento in un settore di importanza vitale, l'AEP analizza la situazione relativa al prodotto o ai gruppi di prodotti in oggetto. I suoi settori collaborano con le associazioni di categoria, le organizzazioni incaricate di costituire le scorte obbligatorie, le organizzazioni commerciali, gli importatori e i produttori svizzeri. In base ai risultati viene valutata l'opportunità di liberare le scorte obbligatorie.

Per colmare passeggeri problemi di approvvigionamento l'AEP può decidere autonomamente di autorizzare uno scoperto provvisorio per gruppo di merci, comunque non superiore al 20 per cento della quantità totale. Se occorrono quantità maggiori, il delegato all'Approvvigionamento economico del Paese chiede al DEFR di attingere alle scorte obbligatorie.

Il DEFR approva la liberazione delle scorte emanando un'ordinanza che costituisce un mandato esecutivo nei confronti del settore interessato e dell'UFAE. Partendo dall'ordinanza il settore competente definisce i limiti massimi di scorte da liberare e il periodo in cui è possibile avvalersi delle scorte obbligatorie. Al termine della situazione di crisi, l'ordinanza è abrogata su richiesta dell'AEP.

Dal 2016 al 2019 è stato necessario in oltre 80 casi ricorrere alla liberazione delle scorte obbligatorie per evitare una penuria di agenti terapeutici. L'approvvigionamento di antibiotici è stato perturbato particolarmente spesso. Costanti interruzioni della produzione e il ritiro di lotti hanno provocato ripetuti problemi sull'intero mercato europeo con alcune forme di somministrazione o principi attivi specifici. Spesso determinati principi attivi o medicinali sono prodotti solo da poche imprese e, se la produzione si arresta, ricorrere ad altri produttori è eventualmente possibile solo dopo un certo tempo. Inoltre, la difficoltà nel trovare un dato medicinale ha causato di frequente la penuria di preparati con un simile spettro d'azione. Grazie alle scorte obbligatorie gli ospedali svizzeri non hanno avuto interruzioni nell'approvvigionamento.

Nell'autunno del 2018 la navigazione sul Reno ha subito forti limitazioni a causa del perdurare del basso livello della portata del fiume. La più importante via di trasporto per l'importazione di merci di gran consumo era percorribile solo con forti restrizioni. Ciò ha causato una penuria di prodotti petroliferi, oli e grassi commestibili nonché nei settori degli alimenti per animali e dei concimi. La Confederazione ha quindi autorizzato il prelievo provvisorio dalle scorte obbligatorie. Nel complesso sono state liberate 235 000 m³ di diesel, 80 500 m³ di benzina e 30 000 m³ di cherosene nonché 4000 tonnellate di concimi azotati. In ultima istanza sono stati prelevati dalle scorte obbligatorie 191 000 m³ di diesel, 58 000 m³ di benzina, 8000 m³ di cherosene e 13 tonnellate di concimi azotati. Il DEFR ha altresì autorizzato il prelievo di foraggi proteici nonché di oli e grassi commestibili. Tuttavia, mentre la procedura di autorizzazione era ancora in corso, la situazione della navigazione renana è migliorata grazie alle piogge, quindi si è poi attinto solo in parte alle quantità liberate di scorte obbligatorie di carburanti liquidi e concimi mentre non sono stati prelevati foraggi né oli e grassi commestibili.

4 Alimentazione

Il sottostante elenco offre una panoramica delle scorte obbligatorie nel settore dell'alimentazione con l'indicazione del fabbisogno da coprire stabilito dalla Confederazione nonché il volume reale al 30 giugno 2019.

Il fabbisogno da coprire corrisponde alle quantità fissate dalla Confederazione per le scorte obbligatorie ed è prevalentemente espresso in termini di tempo, solo in pochi casi in cifre assolute. Le quantità oggetto di scorte obbligatorie devono coprire il fabbisogno medio della popolazione svizzera in questo lasso di tempo.

Prodotto	Fabbisogno da coprire (FC)	Volume ³	Evoluzione prevista
Zucchero	3 mesi	63 000 t	Riduzione del FC a 2 mesi
Riso	4 mesi	15 400 t	Aumento delle scorte obbligatorie (maggiore fabbisogno di cereali senza glutine)
Oli e grassi commestibili	4 mesi	33 700 t	FC mantenuto
Grano tenero per consumo da tavola	4 mesi	160 000 t	Mantenuto il fabbisogno
Grano duro per consumo da tavola	4 mesi	31 500 t	Parzialmente sostituito dal grano tenero
Grano tenero per consumo umano e animale ⁴	3 -4 mesi	140 000 t	FC aumentato, in gravi penurie tutti i cereali calorici sono destinati all'alimentazione umana
Cereali calorici da foraggio	2 mesi	167 400 t	
Foraggio proteico	2 mesi	90 900 t	FC mantenuto (ora solo per ovini e suini)
Concimi azotati (azoto puro)	1/3 del fabbisogno per un periodo vegetativo	15 000 t	FC mantenuto

³ Cifre arrotondate.

⁴ Per consumo da tavola, ma anche come foraggio.

Prodotto	Fabbisogno da coprire (FC)	Volume ³	Evoluzione prevista
Caffè	3 mesi	15 000 t	Abolizione delle scorte in fase di verifica
Ingredienti per lievito	1 mese	916 t	FC mantenuto
Sementi di colza	12 mesi	---	Richiesta la costituzione di scorte

4.1 Evoluzione nel settore dell'alimentazione

Dopo la pubblicazione dell'ultimo rapporto sulla costituzione di scorte obbligatorie (2015) il settore Alimentazione ha condotto un approfondito riesame della politica in materia di scorte obbligatorie nell'intento di definire i beni e i quantitativi in linea con la strategia. Ne è seguito un processo di vasta portata incentrato sull'analisi globale dei beni necessari come scorte obbligatorie.

a. Analisi dell'approvvigionamento ed evoluzione economica

Prima di tutto sono stati definiti i rischi da considerare. L'analisi dei pericoli condotta nel 2017 ha evidenziato che l'approvvigionamento alimentare può essere perturbato da eventi di diversa intensità e durata che possono portare a situazioni di penuria rilevanti per l'AEP: interruzioni di corrente, scioperi, blocchi nei canali logistici, catastrofi naturali, lacune nell'approvvigionamento delle imprese centralizzate, agenti patogeni, restrizioni politiche o eventi climatici estremi, per esempio le eruzioni vulcaniche con la formazione di vaste nubi di cenere. Questi eventi possono comportare gravi situazioni di penuria che si protraggono per qualche settimana o diversi anni. Parallelamente a questi scenari è stato stabilito, nell'ambito di un'analisi ad hoc, il potenziale di produzione delle superfici agricole coltivabili e quindi il possibile contributo calorico dei generi alimentari prodotti in Svizzera nell'ipotesi che la produzione nazionale sia ottimizzata.

Su queste basi è stata elaborata la strategia 2018 per garantire l'alimentazione in situazioni di grave penuria. Essa prevede che nella fase di prevenzione siano stabilite tra l'altro le esigenze per la costituzione di scorte da cui, in base alla natura e alla gravità della penuria, viene estrapolato il seguente livello di approvvigionamento da mantenere.

- Livello A: se la grave penuria riguarda alcuni beni di importanza vitale non sostituibili ed è limitata nel tempo, si cerca di colmare interamente il fabbisogno liberando scorte obbligatorie, sostenendo nel contempo le importazioni ed eventualmente limitando le esportazioni.
- Livello B: se la situazione di grave penuria rischia di protrarsi fino a un anno, oltre all'impiego di scorte obbligatorie viene limitata l'offerta per contenere i consumi e distribuire i beni che scarseggiano in modo equo a tutta la popolazione per l'intero periodo in questione.
- Livello C: se la situazione di grave penuria si protrae per più di un anno, oltre alla limitazione dell'offerta viene convertita la produzione sulle superfici disponibili in Svizzera al fine di garantire un apporto minimo di 2300 calorie per persona e al giorno.

Sulla scorta di queste considerazioni, è stato sviluppato il modello di approvvigionamento rappresentato di seguito che è servito come base per verificare la fondatezza delle scorte obbligatorie:

b. Scelta dei prodotti che costituiscono le scorte

Per i livelli A, B e C i beni sono stati selezionati in base alla descrizione riportata di seguito:

Livelli A e B

Prima di tutto sono stati stabiliti i generi alimentari di cui costituire scorte obbligatorie nei livelli A e B. Teoricamente tutte le merci a lunga conservazione che possono risentire di un blocco delle importazioni potrebbero essere oggetto di scorte obbligatorie, tuttavia il conseguente onere amministrativo, tecnico o finanziario rischia di essere sproporzionato per determinati prodotti. Inoltre, la necessità di una rotazione periodica delle scorte limita notevolmente la conservazione di alcuni prodotti poco consumati (p. es. i legumi). Con queste premesse, l'analisi approfondita si è limitata ai generi alimentari di base. Ciò significa che sono stati considerati solo gli alimenti (incluse le importazioni e le esportazioni di prodotti trasformati) che secondo il bilancio nutrizionale⁵ rappresentano almeno il 5 per cento dell'apporto calorico complessivo⁶ (nel senso di consumo di sostanze energetiche e di altre sostanze nutritive essenziali)⁷. Con la scelta di questo valore soglia è garantito che le principali categorie di generi alimentari siano considerate e la costituzione di scorte sia sostanzialmente possibile.

Categoria generi alimentari di base	Contributo all'apporto calorico complessivo ⁸
Cereali e patate	23 %
Oli e grassi vegetali	14 %
Prodotti lattiero-caseari (incl. il burro)	19 %
Zucchero	14 %
Carne	10 %
Frutta e verdura	6 %

Nell'attuale riesame non sono quindi considerati: bevande alcoliche, stimolanti, noci, uova, amidi, pesce, frutti di mare, legumi, spezie ecc. Alcuni alimenti particolari saranno analizzati successivamente quando si procederà a considerare le esigenze di particolari gruppi di popolazione (allergici ecc.).

I prodotti lattiero-caseari non sono stati inclusi nell'esame approfondito benché costituiscano una fonte importante di proteine e di grassi e forniscano importanti sostanze nutritive, poiché il grado di autoapprovvigionamento netto in Svizzera si colloca sul 97 per cento e, nonostante la progressiva concentrazione nel settore, le imprese rimangono numerose. Neppure la carne è stata considerata sebbene sia un fonte preziosa di proteine e di grassi. Le possibilità di conservazione sono limitate, il grado di autoapprovvigionamento è pari al 64 per cento e, nonostante la sempre maggiore

⁵ Categorie adeguate secondo Agristat 2016: rilevamento statistico e stime, capitolo Alimentazione, Ø 2011-2015.

⁶ Sono considerate le importazioni e le esportazioni di prodotti trasformati.

⁷ Il settore Alimentazione si attiene alla definizione degli alimenti di base, stabilita dall'Organizzazione delle Nazioni Unite per l'alimentazione e l'agricoltura (FAO): «A staple food is one that is eaten regularly and in such quantities as to constitute the dominant part of the diet and supply a major proportion of energy and nutrient needs.», <http://www.fao.org/docrep/u8480e/U8480E07.htm>, 22.01.2019.

⁸ Statistiche e stime, generi alimentari, Agristat, 2017, come media degli anni dal 2012 al 2016.

concentrazione, il numero di aziende è tuttora elevato e la produzione in Svizzera è geograficamente ben distribuita.

Infine l'analisi non ha trattato frutta e verdura. Il grado di autoapprovvigionamento per la verdura fresca è pari al 50 per cento circa, quello per la frutta si colloca attorno al 30 per cento. Il loro contributo all'apporto di micronutrienti è importante e un'interruzione delle importazioni potrebbe avere conseguenze negative soprattutto per particolari gruppi di popolazione. Tuttavia, costituire scorte per queste due categorie di prodotti non è possibile o solo a costo di grosse perdite qualitative e finanziarie.

Infine, sono state sottoposte a un'analisi approfondita le categorie «oli e grassi vegetali», «cereali e patate» e «zucchero», che saranno esaminate di seguito.

Livello C

Per quanto riguarda il livello C sono stati analizzati i concimi e le sementi come prestazioni preliminari necessarie alla conversione della produzione. Gli altri mezzi di produzione saranno esaminati successivamente e i risultati saranno esposti nel prossimo rapporto previsto nel 2023.

4.2 Zucchero

Prodotto	Fabbisogno da coprire (FC)	Volume ⁹	Evoluzione prevista
Zucchero	3 mesi	63 000 t	Riduzione del FC a 2 mesi

a. Descrizione

Il contributo attuale dello zucchero all'apporto calorico complessivo è pari al 14 per cento (circa 320 000 tonnellate l'anno¹⁰). Il grado di autoapprovvigionamento in Svizzera si colloca sul 74 per cento circa (media degli anni dal 2012 al 2016), tuttavia i ricavi subiscono forti oscillazioni per ragioni climatiche. Inoltre la produzione ha un'evoluzione incerta a causa delle notevoli pressioni sui prezzi a livello internazionale e, nel medio termine, ciò può comportare considerevoli variazioni del grado di autoapprovvigionamento. Le importazioni provengono in prevalenza dall'UE, con una buona diversificazione tra gli Stati membri.

b. Valutazione

Attualmente, in caso di un blocco delle importazioni, verrebbero a mancare circa 21 000 tonnellate di zucchero nei primi tre mesi (copertura integrale del fabbisogno). Durante una fase di approvvigionamento ridotto (livello B della strategia dell'AEP), la produzione nazionale coprirebbe il 98 per cento del fabbisogno anch'esso rivisto al ribasso. Dal punto di vista nutrizionale lo zucchero è una pura fonte di calorie, di conseguenza la quantità mancante in una situazione di penuria potrebbe essere sostituita da qualunque altra fonte di calorie. Tuttavia lo zucchero, con la sua elevata densità energetica, la sua quasi illimitata possibilità di conservazione e l'immediata utilizzabilità per la costituzione di scorte obbligatorie, è particolarmente indicato, il che depone a favore di assicurare una parte dell'apporto calorico mediante scorte obbligatorie di zucchero. Costituendo scorte per coprire due mesi di consumi in Svizzera è possibile colmare un'eventuale interruzione delle importazioni e ridurre il fabbisogno di generi alimentari difficili da stoccare.

c. Evoluzione prevista

In considerazione dell'incerta evoluzione del grado di autoapprovvigionamento, dell'efficiente contributo alla differenziazione della composizione delle scorte obbligatorie e della vulnerabilità della produzione nazionale, appare opportuno costituire scorte obbligatorie di zucchero che coprano il fabbisogno medio di due mesi.

⁹ Volume di scorte obbligatorie al 30 giugno 2019, cifre arrotondate.

¹⁰ Consumo annuo in terajoule (TJ) Ø2012 – 2016. Agristat 2017: rilevamenti statistici e stime, cap. 6.4.

4.3 Oli e grassi commestibili

Prodotto	Fabbisogno da coprire (FC)	Volume ¹¹	Evoluzione prevista
Oli e grassi commestibili	4 mesi	33 700 t	Aumento del volume di scorte obbligatorie: deve coprire l'attuale fabbisogno di 4 mesi

a. Descrizione

Complessivamente quasi il 36 per cento delle calorie è assunto sotto forma di grassi. Il 42 per cento proviene da oli e grassi vegetali (quindi ~14 % dell'apporto calorico totale), il 27 per cento dai prodotti lattiero-caseari, il 17 per cento dalla carne e il 14 per cento da altri alimenti¹². Considerando le proprietà fisiologiche uniche dei grassi, che forniscono acidi grassi indispensabili e vitamine liposolubili, deve essere costantemente garantito un apporto lipidico sufficiente. L'attuale consumo medio di tutti i grassi si colloca sul limite superiore delle raccomandazioni (dal 20 % al 35 %, massimo 40 %) concernenti l'apporto calorico giornaliero¹³. Nella categoria «oli e grassi vegetali» la Svizzera è fortemente dipendente dalle importazioni, fatta eccezione per la colza, mentre lo è meno per gli oli e i grassi animali, in particolare nei prodotti lattiero-caseari.

b. Valutazione

In caso di un blocco delle importazioni, quasi l'80 per cento degli oli e grassi vegetali verrebbe a mancare. Per colmare l'intero fabbisogno nei primi tre mesi occorrerebbe dunque attingere alle scorte obbligatorie di oli e grassi vegetali. Se la crisi dovesse perdurare con una conseguente limitazione dei consumi, è ipotizzabile una parziale sostituzione dei grassi vegetali con quelli di origine animale. Ciò consentirebbe di soddisfare le raccomandazioni sul consumo minimo di grassi per altri nove mesi con un aumento contenuto delle quantità oggetto di scorte obbligatorie.

Per la costituzione di scorte sono presi in considerazione gli oli e i grassi vegetali (prevalentemente oli allo stato liquido alla temperatura ambiente) nonché quelli di origine animale a condizione di disporre delle capacità di trasformazione e delle possibilità di utilizzarli.

c. Evoluzione prevista

Le esigenze strategiche possono essere soddisfatte costituendo scorte obbligatorie per coprire il fabbisogno su 4 mesi circa (calcolate sul consumo medio di oli e grassi vegetali). Le scorte obbligatorie devono consistere prevalentemente di oli allo stato liquido considerando la sostituibilità di questi prodotti e le finalità di utilizzo. I grassi animali possono sostituire altri oli nelle scorte obbligatorie, a condizione di disporre delle capacità di trasformazione e delle possibilità di utilizzarli.

¹¹ Volume di scorte obbligatorie al 30 giugno 2019, cifre arrotondate.

¹² «L'importance des graisses de viande dans l'alimentation», Proviande, senza data, file:///C:/Users/admin/Downloads/Broschuere_Fett_f.pdf

¹³ <http://www.sge-ssn.ch/it/scienza-e-ricerca/alimenti-e-sostanze-nutritive/raccomandazioni-nutrizionale/raccomandazioni-usav/>, febbraio 2019

4.4 Cereali / Riso

Prodotto	Fabbisogno da coprire (FC)	Volume ¹⁴	Evoluzione prevista
Riso	4 mesi	14 900 t	Aumento del quantitativo di scorte obbligatorie di cereali senza glutine (flessibilizzazione delle varietà)
Grano duro per consumo da tavola	4 mesi	31 500 t	Possibile sostituzione parziale con grano tenero
Grano tenero per consumo da tavola	4 mesi	160 000 t	Mantenuto il fabbisogno da coprire (FC)
Cereali per consumo umano e animale	3 -4 mesi	140 000 t	In gravi situazioni di penuria tutti i cereali calorici servono all'alimentazione umana; il FC viene aumentato
Cereali calorici (foraggi)	2 mesi	167 000 t	

a. Descrizione

I cereali, il riso e le patate contribuiscono al 23 per cento dell'apporto complessivo di energia di origine alimentare e costituiscono la parte prevalente degli alimenti contenenti carboidrati complessi. Un blocco delle loro importazioni contribuirebbe a una mancanza calorica del 10 per cento (6 % in caso di limitazione dei consumi). Nel contempo la composizione nutrizionale sarebbe modificata negativamente, poiché diminuirebbe la quota, già ridotta, di carboidrati complessi¹⁵. D'altro canto, non sarebbe difficile aumentare l'apporto di carboidrati complessi in una situazione di grave penuria. Circa la metà dei cereali consumati in Svizzera è prodotta in Svizzera, sebbene esistano notevoli differenze a seconda della varietà di cereale.

b. Valutazione

Secondo quanto suesposto, in caso di una loro penuria i cereali, il riso e le patate dovrebbero essere sostituiti da equivalenti carboidrati complessi e il fabbisogno da coprire è di 3-4 mesi. Il frumento, in quanto cereale a doppio uso, deve rispettare criteri minimi di qualità per l'alimentazione umana. Per garantire una quantità sufficiente di carboidrati complessi senza glutine che soddisfino le abitudini dei consumatori, una parte deve essere costituita in scorta sotto forma di riso (o mais). Soprattutto per le loro caratteristiche di conservazione (volume, condizioni di conservazione) le patate sono meno indicate dei cereali per la costituzione di scorte obbligatorie.

Dal punto di vista nutrizionale, è senz'altro possibile aumentare il contributo dei cereali al totale delle calorie assunte. Per tale motivo e anche perché possono essere conservate senza problemi, si cercherà di incrementare le scorte obbligatorie di cereali per compensare la carenza di alimenti calorici (tra cui

¹⁴ Volume di scorte obbligatorie al 30 giugno 2019, cifre arrotondate.

¹⁵ SSN, non datato 2: dal 45 % al 55 % dell'apporto calorico giornaliero dovrebbe provenire dai carboidrati, preferibilmente complessi.

legumi, noci, frutta).

Per questi cereali integrativi, le esigenze qualitative possono essere meno rigorose in modo tale che, oltre ai cereali panificabili, sia possibile costituire scorte anche della maggior parte degli altri alimenti energetici destinati al foraggio, per esempio orzo, mais e avena. Tuttavia, in una situazione di grave penuria, questi cereali a doppio uso dovranno essere all'occorrenza destinati al consumo da tavola, garantendo nel contempo un adeguamento efficace degli effettivi di ovini e suini. Si rinuncia a costituire scorte di cereali (calorici) esplicitamente da foraggio.

c. Evoluzione prevista

Secondo le considerazioni strategiche, nel complesso si cerca di aumentare le scorte obbligatorie di cereali, tuttavia non tutte devono essere della stessa qualità. Una quantità minima deve continuare a essere costituita sotto forma di cereali senza glutine, per esempio riso e/o mais, per tenere conto delle esigenze delle persone con allergie. Per gli altri cereali, le esigenze qualitative possono essere ammorbidite. Tuttavia, in situazioni di grave penuria, devono poter essere assegnate al consumo da tavola, se necessario. Visto che le importazioni di prodotti pronti per l'uso sono in costante aumento, nella composizione delle scorte obbligatorie devono essere considerate le capacità di trasformazione presenti in Svizzera ed eventualmente la costituzione in scorte di prodotti pronti per l'uso. La valutazione dettagliata della fattibilità a livello tecnico e finanziario dello stoccaggio proposto (esigenze di spazio nei silos, trasformazione, rotazione qualitativa ecc.) deve seguire la decisione di principio ed essere effettuata in collaborazione tra l'UFAE e il settore.

4.5 Mangimi concentrati per allevamenti

Prodotto	Fabbisogno da coprire (FC)	Volume ¹⁶	Evoluzione prevista
Cereali da foraggio	2 mesi	---	Sono trattati nel capitolo 4.4
Mangimi ricchi di proteine	2 mesi	90 900 t	FC mantenuto (solo per ovini e suini)

a. Descrizione

In una situazione di grave penuria, l'approvvigionamento degli animali con foraggi serve in primo luogo a coprire il consumo umano. Di conseguenza, le scorte obbligatorie di mangimi per gli ovini e i suini sono costituite in modo da consentire una modulazione efficiente del numero di animali in una grave penuria. Per determinare il fabbisogno di foraggio sono considerati i fabbisogni fondamentali degli animali. I bisogni legati alle prestazioni (inclusi alcuni ulteriori aminoacidi e integratori) non sono invece tenuti in considerazione. Sono valutati i componenti principali dei foraggi, tra cui i cereali da foraggio e i mangimi ricchi di proteine, per i quali il grado di autoapprovvigionamento varia notevolmente in funzione della categoria di animali.

b. Valutazione

I bovini sono nutriti in prevalenza con foraggi svizzeri. In una situazione di grave penuria, si potrebbe mantenere il loro attuale livello di prestazioni rinunciando a dare mangimi concentrati, così come per tutti gli altri animali che consumano foraggio grezzo, senza rischiare di metterne a repentaglio la vita. Di conseguenza, per loro la costituzione di scorte obbligatorie di mangimi non è più esplicitamente prevista.

Invece gli animali monogastrici (soprattutto gli ovini e i suini) non possono fare a meno di mangimi concentrati, in gran parte importati. In caso di un blocco da medio a lungo termine delle importazioni di mangimi concentrati, occorrerebbe ridurre drasticamente il numero di esemplari in queste due categorie animali. In tal caso la produzione indigena riuscirebbe appena a coprire il fabbisogno ridotto. Le scorte obbligatorie di mangimi ricchi di proteine dovrebbero essere sintonizzate sulla strategia di abbattimento degli animali.

c. Evoluzione prevista

Secondo le considerazioni e gli scenari di cui sopra, sono necessari mangimi ricchi di proteine destinati a suini e ovini per coprire il fabbisogno di almeno due mesi. L'UFAE e il settore devono concordare l'adeguamento delle scorte obbligatorie e definire una strategia a medio termine per le proteine destinate all'alimentazione del bestiame (per gli ovini e i suini).

¹⁶ Volume di scorte obbligatorie al 30 giugno 2019, cifre arrotondate.

4.6 Concimi

Prodotto	Fabbisogno da coprire (FC) / Volume ¹⁷	Evoluzione prevista
Azoto puro	17 000 tonnellate	FC mantenuto

a. Descrizione

I concimi sono sostanze che servono a nutrire le piante, quindi ne favoriscono la crescita e ne migliorano la resa e la qualità. Le principali sostanze nutritive di una pianta – azoto, fosforo e potassio – svolgono un ruolo essenziale come concime.

Il fosforo è fondamentale come fonte energetica per le piante. Oggi il suolo svizzero è spesso molto ricco di fosforo e la sua presenza costituisce una riserva per i temi in cui ve ne sarà in minore quantità.

Il potassio rende resistente il tessuto cellulare ed è necessario per l'equilibrio idrico delle piante. Secondo l'analisi del settore, in caso di perturbazione dell'approvvigionamento la domanda può essere coperta con il patrimonio bovino (sotto forma di concimi aziendali, ossia prodotti del letame, del liquame e di impianti di metanizzazione di origine agricola).

L'azoto, infine, è fondamentale per la resa delle piante. A differenza del fosforo è volatile, quindi maggiormente esposto alle dispersioni (per volatilizzazione o dilavamento). Le riserve nel terreno sono pertanto limitate. Per una resa stabile delle piante, occorre un apporto di azoto durante il periodo vegetativo sotto forma di concimi organici o minerali. Secondo l'analisi del settore, l'azoto è essenziale per la coltivazione delle piante.

b. Valutazione

Un approvvigionamento insufficiente di azoto comporta perdite importanti in termini di resa. È possibile sostituire parzialmente concimi minerali azotati con concimi aziendali, ma il loro volume dipende dal bestiame e la loro distribuzione non può essere modificata in tempi brevi. Per evitare un calo della resa, occorre una prima concimazione già all'inizio del periodo vegetativo soprattutto per il frumento, la colza e la barbabietola da zucchero. Di solito, gli agricoltori ricevono quindi i concimi azotati prima della fine di febbraio. Da quando la società Lonza ha chiuso il suo centro di produzione di concimi minerali azotati nella primavera del 2018, l'approvvigionamento dipende interamente dalle importazioni che si estendono sull'intero anno, ma soprattutto nel secondo semestre con un picco in novembre.

c. Evoluzione prevista

La copertura del fabbisogno deve essere mantenuta sui livelli precedenti.

¹⁷ Volume di scorte obbligatorie al 30 giugno 2019, cifre arrotondate.

4.7 Caffè

Prodotto	Fabbisogno da coprire	Volume ¹⁸	Evoluzione prevista
Caffè verde	3 mesi	15 000 t	Chiesta l'abolizione delle scorte

a. Descrizione

Le scorte obbligatorie sono costituite di caffè verde, ma sono ammesse anche scorte di caffè verde decaffeinato e di caffè solubile. Le scorte sono conservate in sacchi, ma anche sfuse. La rotazione delle scorte, tenute da negozi, torrefazioni e dall'industria agroalimentare, avviene almeno ogni tre anni.

b. Valutazione

Il caffè non fornisce praticamente alcun apporto energetico poiché è povero di proteine, grassi e carboidrati assimilabili. Dal punto di vista nutrizionale, essendo privo di valore nutritivo il caffè non contribuisce ad apportare sostanze energetiche, pertanto non può più essere classificato come bene d'importanza vitale.

L'Approvvigionamento economico del Paese è del parere che, dal punto di vista nutrizionale, si possa rinunciare a mantenere le scorte obbligatorie di caffè, instaurate all'epoca per ragioni essenzialmente psicologiche, quindi ha chiesto al Consiglio federale di abolirle.

c. Evoluzione prevista

Attualmente è in corso di revisione l'ordinanza concernente la costituzione di scorte obbligatorie di derrate alimentari e alimenti per animali. Sulla base dei risultati della procedura di consultazione svolta in estate, il DEFR chiede al Consiglio federale di mantenere le scorte obbligatorie di caffè. La decisione sarà presa presumibilmente alla fine del 2019.

¹⁸ Volume di scorte obbligatorie al 30 giugno 2019, cifre arrotondate.

4.8 Ingredienti per la produzione di lievito

Prodotto	Fabbisogno da coprire (FC)	Volume ¹⁹	Evoluzione prevista
Ingredienti per la produzione di lievito	1 mese		
- Melassa e sciroppo di barbabietola		900 t	FC mantenuto
- Fosfato monoammonico e acido fosforico		6 t	
- Solfato di ammonio e ammoniaca		10 t	

a. Descrizione

Il lievito è indispensabile per la produzione di pane, alimento di base per eccellenza. Due imprese detengono le scorte obbligatorie di melassa e di sciroppo di barbabietola. Una di queste si occupa anche delle scorte di altri ingredienti impiegati per la produzione di lievito, come il fosfato monoammonico, l'acido fosforico, il solfato e l'ammoniaca.

Per la fabbricazione del lievito si utilizza, come mezzo di coltura, una soluzione acquosa composta al 40 per cento da melassa e al 60 per cento da sciroppo di barbabietola. La soluzione deve essere portata a un pH di circa 4,5 grazie agli acidi, poi viene sterilizzata per la filtrazione. In seguito vengono aggiunti dei nutrienti, principalmente sali di ammonio, fosfati e vitamine del gruppo B, che permettono al lievito di produrre il suo effetto.

b. Valutazione

Il lievito fresco non si conserva a lungo: le sue proprietà rimangono inalterate solo per un periodo di 10-12 giorni a una temperatura compresa tra i due e gli otto gradi.

I panettieri hanno quindi bisogno di una fornitura di lievito continua e flessibile per il pane. In Svizzera il lievito è prodotto da due imprese.

La costituzione di scorte obbligatorie di melassa e sciroppo di barbabietola nonché di altri ingredienti per la produzione di lievito consente di garantire anche in futuro la disponibilità di lievito fresco e, quindi, la produzione di pane.

c. Evoluzione prevista

Il periodo di approvvigionamento degli ingredienti necessari alla produzione di lievito rimane di un mese.

¹⁹ Volume di scorte obbligatorie al 30 giugno 2019, cifre arrotondate.

4.9 Sementi

Prodotto	Fabbisogno da coprire (FC)	Volume ²⁰	Evoluzione prevista
Sementi di colza	12 mesi	---	Richiesta la costituzione di scorte

a. Descrizione

Negli anni Novanta sono state abolite tutte le scorte di sementi nell'ambito della riduzione delle scorte obbligatorie. Da allora la situazione è notevolmente cambiata per quanto riguarda la produzione e il mercato (dipendenza dalle importazioni). Negli ultimi anni il mercato delle sementi si è fortemente consolidato e internazionalizzato. La selezione avviene sempre di più in seno alle aziende, che oltre alle sementi fabbricano prodotti correlati, come i pesticidi e i concimi. Per alcune sementi di piante coltivate si acuisce il rischio di problemi di approvvigionamento se un'impresa che gode di una posizione dominante sul mercato interrompe la produzione. Questo rischio è accresciuto dal fatto che sono stati indubbiamente compiuti progressi nei processi di selezione, ma la selezione e la moltiplicazione diventano sempre più complesse, il che riduce ulteriormente il numero dei fornitori. Un altro fattore di rischio è rappresentato dalla continua crescita della domanda mondiale. Entro il 2050 il fabbisogno di generi alimentari sarà quasi raddoppiato, di conseguenza occorreranno più sementi. Il grado di autoapprovvigionamento svizzero di sementi e piante varia in funzione delle varietà. Per i cereali panificabili e il trifoglio violetto oltrepassa il 95 per cento, mentre per il mais, la soia o le graminacee la produzione svizzera non supera un terzo del fabbisogno. Per le patate il grado di autoapprovvigionamento di sementi si aggira sul 90 per cento, ma solo la moltiplicazione finale avviene in Svizzera. Sono elevate soprattutto le importazioni di sementi di colza e barbabietola da zucchero nonché per i germogli e le sementi di verdure.

b. Valutazione

Alla fine del 2017 il settore ha deciso che le verifiche sulle sementi dovevano concentrarsi sulle colture che sarebbero prioritarie nel caso di un'ottimizzazione della produzione e per le quali esiste una maggiore dipendenza dalle importazioni, ossia sementi di colza, germogli di patate, sementi di barbabietola da zucchero, sementi e germogli di verdure nonché graminacee da foraggio e trifoglio. Le problematiche riguardanti la colza, le patate e le barbabietole da zucchero sono state analizzate nell'ottica del presente rapporto, mentre le verdure, le graminacee da foraggio e il trifoglio saranno esaminati in un secondo momento. Per i cereali panificabili la Svizzera ha attualmente le competenze richieste in materia di ricerca, selezione e moltiplicazione, pertanto non saranno eseguite ulteriori verifiche. I germogli di patate presentano numerose vulnerabilità, tuttavia è possibile garantirne la disponibilità in situazioni di grave penuria (con un impatto sulla qualità e la quantità), quindi le scorte obbligatorie non sono prese in considerazione. La situazione andrà riesaminata qualora le sementi sostituissero i germogli di patate sul mercato. Anche le sementi di barbabietole da zucchero sono vulnerabili sotto diversi aspetti, tuttavia non sono molto idonee a essere stoccate e il cambio della varietà è rapido, di conseguenza non sono da prendere in considerazione per le scorte obbligatorie. Infine, pure le sementi di colza presentano numerose vulnerabilità. Possono essere stoccate e un cambio della varietà può essere anticipato. Considerando il basso grado di autoapprovvigionamento e le numerose vulnerabilità, il settore Alimentazione giunge quindi alla conclusione che occorre costituire scorte di sementi di colza per coprire il fabbisogno di un anno.

²⁰ Volume di scorte obbligatorie al 30 giugno 2019, cifre arrotondate.

c. Evoluzione prevista

È necessario verificare la fattibilità delle scorte obbligatorie di varietà generalmente disponibili sul mercato (segnatamente la colza HOLL²¹) per coprire il fabbisogno di un anno. Se fosse impossibile costituire scorte obbligatorie di colza HOLL, le giacenze dovrebbero essere ridotte di conseguenza.

²¹ HOLL = «High Oleic Low Linolenic», ossia con un tenore elevato di acidi oleici e un basso tenore di acidi linoleici

5 Energia

5.1 Visione d'insieme

Il sottostante elenco offre una panoramica delle scorte obbligatorie per l'approvvigionamento di petrolio, gas naturale ed elettricità (settore energia) con l'indicazione del fabbisogno da coprire stabilito dalla Confederazione nonché del volume reale delle scorte al 30 giugno 2019.

Relativamente ai prodotti petroliferi, le scorte obbligatorie adempiono anche alle prescrizioni dell'Agenzia internazionale dell'energia (AIE), secondo cui ogni Paese membro deve detenere scorte di petrolio sufficienti a coprire le proprie importazioni nette per almeno 90 giorni.

Al momento non è prevista una modifica del fabbisogno stabilito per la Svizzera nel settore dell'energia. Il fabbisogno da coprire corrisponde alle quantità fissate dalla Confederazione per le scorte obbligatorie, generalmente espresso in termini di tempo. Le quantità oggetto di scorte obbligatorie devono corrispondere alla domanda interna media in questo lasso di tempo.

Per la legna da ardere si rinuncia a costituire scorte obbligatorie, vista la sua importanza marginale sul totale dell'energia consumata e la parziale sostituibilità con legni indigeni. La legna da ardere verrebbe inclusa in una gestione regolamentata solo nel caso di una penuria duratura. Tuttavia può fornire un importante contributo all'approvvigionamento energetico, soprattutto in caso di difficoltà di approvvigionamento nel settore del riscaldamento. Le scorte attuali di legna da ardere nei depositi commerciali e nei boschi sono sufficienti a coprire il fabbisogno per un periodo di circa due anni.

Prodotto	Fabbisogno da coprire (FC)	Volume ²²	Evoluzione prevista
Benzina	4,5 mesi	1 257 000 m ³	FC mantenuto
Cherosene	3 mesi	430 000 m ³	FC mantenuto
Diesel	4,5 mesi	1 107 000 m ³	FC mantenuto
Olio da riscaldamento	4,5 mesi	1 229 000 m ³	FC mantenuto
Gas naturale per impianti bicomustibili (sotto forma di olio da riscaldamento extra leggero)	4,5 mesi	384 000 m ³	FC mantenuto
Barre di uranio		Ricarica per due reattori	In diminuzione

²² Cifre arrotondate.

5.2 Evoluzione nel settore dell'energia

I prodotti petroliferi, il gas naturale e l'elettricità occupano un ruolo prioritario per garantire il nostro approvvigionamento energetico. Negli ultimi anni le penurie di energia minacciate o sopraggiunte dimostrano le difficoltà nello sfruttamento dei giacimenti e nella produzione, importazione e distribuzione di queste fonti di energia in Svizzera. Nell'autunno 2015/2016 l'approvvigionamento di elettricità nel nostro Paese era critico a causa delle congestioni delle reti, dei bassi livelli di acqua nei laghi artificiali e dell'arresto di una centrale nucleare. Nell'autunno del 2017 è stato l'approvvigionamento di gas naturale a porre problemi, poiché il gasdotto TENP1, cruciale per le importazioni della Svizzera, è stato messo fuori servizio a lungo a causa di impreviste riparazioni in Germania. Infine la situazione ha potuto essere superata grazie a misure adottate dall'industria svizzera del gas in collaborazione con i gestori dei sistemi di trasporto del gas nei Paesi limitrofi. Nell'autunno del 2018 il livello storicamente basso del Reno ha costretto non solo la Svizzera, ma anche la Germania, la Francia e il Lussemburgo a liberare scorte obbligatorie di prodotti petroliferi. Si prevede che le scorte obbligatorie cui è stato attinto siano ricostituite entro il mese di gennaio del 2020.

Secondo l'attuale analisi dei pericoli dell'AEP, i principali rischi ai quali è esposto l'approvvigionamento di prodotti petroliferi e gas naturale sono l'accesso a queste fonti di energia nei Paesi produttori, la disponibilità delle necessarie infrastrutture per l'importazione e la distribuzione, in particolare in Europa, e le risorse operative richieste in termini di logistica, energia e TIC. Negli scorsi anni, lo sfruttamento di giacimenti non convenzionali ha ampliato l'offerta mondiale e aumentato il numero di Paesi esportatori di petrolio e gas naturale. Anche nell'ambito dell'elettricità la mancanza di capacità di importazione costituisce uno dei maggiori pericoli per l'approvvigionamento.

Sebbene la quota del petrolio nel consumo finale di energia stia diminuendo da anni, questa fonte energetica continua a rivestire una notevole importanza per l'economia in Svizzera, soprattutto nel settore dei trasporti e del riscaldamento. La domanda di benzina e olio da riscaldamento è regredita nel periodo in esame, mentre è aumentata quella di diesel e cherosene. Di conseguenza sono cambiate anche le scorte obbligatorie in giacenza. Nel periodo in esame l'ordinanza concernente la costituzione di scorte obbligatorie di carburanti e combustibili liquidi è stata riveduta su richiesta del settore petrolifero in modo che anche i componenti biogeni siano assoggettati all'obbligo di autorizzazione all'importazione, al versamento di contributi al fondo di garanzia e alla costituzione di scorte e, a determinate condizioni, possano essere considerati nelle scorte obbligatorie da costituire. La Svizzera copre la totalità dei consumi di prodotti petroliferi con le importazioni, di cui all'incirca tre quarti sono sotto forma di prodotti raffinati e un quarto come petrolio greggio. Dalla chiusura della raffineria di Collombey (VS) nel 2015, la Svizzera importa quantità molto inferiori di greggio, ma più prodotti petroliferi raffinati. Le forniture di questa raffineria hanno potuto essere sostituite da importazioni supplementari avvenute per altre vie (rotaia, nave e oleodotti), poiché le strutture di approvvigionamento presentano tuttora ridondanze e riserve di capacità, tuttavia la sparizione di una delle due raffinerie svizzere ha sostanzialmente diminuito la flessibilità dell'approvvigionamento. La situazione potrebbe rapidamente aggravarsi se uno dei corridoi di trasporto utilizzati per le nostre importazioni si bloccasse completamente oppure se più corridoi subissero simultanee limitazioni, poiché il maggiore ricorso a vie di approvvigionamento alternative richiede tempo o risulta addirittura impossibile in determinate situazioni, per esempio in caso di un basso livello delle acque.

La quota del gas naturale nel consumo finale di energia è leggermente aumentata nel periodo in esame. In Svizzera il gas naturale è utilizzato prevalentemente per il riscaldamento nelle economie domestiche e nell'industria. Inoltre ha un ruolo modesto anche nel settore dei servizi e per la mobilità. Gli importatori dispongono di propri impianti di stoccaggio intermedio di piccole dimensioni, soprattutto per modulare l'offerta giornaliera e fare fronte ai picchi di consumo in inverno. Inoltre, grazie a un contratto stipulato con la Francia, possono essere utilizzate capacità di stoccaggio a fini commerciali a Etrez, località francese poco lontana dal confine. La Svizzera non dispone di grossi impianti di stoccaggio di gas da utilizzare per le scorte obbligatorie, mentre la sua quota di impianti bicomustibili, che possono

funzionare con il gas naturale e con un altro combustibile, è elevata nel raffronto mondiale. Nel periodo in esame questi impianti coprivano quasi il 30 per cento del consumo annuale di gas, anche se la loro quota registra una flessione da anni. Le incertezze giuridiche che continuano a pesare sul mercato svizzero del gas dovranno essere eliminate con una legge sull'approvvigionamento di gas. L'Ufficio federale dell'energia sta predisponendo la procedura di consultazione che prenderà presumibilmente avvio alla fine del 2019 o all'inizio del 2020.

Nel periodo in esame la quota di elettricità nel consumo finale di energia è rimasta approssimativamente invariata. Grazie alla produzione nazionale, la dipendenza dalle importazioni è molto inferiore rispetto a quanto avviene per il petrolio e il gas naturale. Sull'arco dell'anno la Svizzera presenta un sostanziale equilibrio tra fabbisogno e produzione, tuttavia si sta delineando un tendenziale aumento delle importazioni. In inverno la produzione nazionale non riesce normalmente a coprire il fabbisogno. La Svizzera dipende dalle importazioni anche nell'energia nucleare, poiché deve acquistare all'estero le necessarie barre di uranio. Nel 2017 l'elettorato svizzero ha approvato il primo pacchetto di misure contenuto nella Strategia energetica 2050, quindi le nuove disposizioni di legge sono entrate in vigore il 1° gennaio 2018. Il pacchetto comprende tra l'altro l'«uscita dal nucleare». Alla fine del 2019 la prima centrale nucleare dovrebbe essere disattivata. In considerazione della vita limitata delle centrali, occorrerà decidere caso per caso il momento più opportuno per liquidare le scorte obbligatorie di barre di uranio. Nei prossimi anni, con l'uscita graduale dal nucleare spariranno importanti capacità produttive, mentre l'economicità di nuovi investimenti o dei reinvestimenti richiesti nel parco delle centrali nucleari è sempre più dubbia, visto il basso livello dei prezzi dell'elettricità nell'Unione europea. Le stesse sfide riguardano anche altri Paesi europei che hanno disattivato le loro centrali nucleari o vecchie centrali che funzionavano con combustibili fossili. Di conseguenza, in particolare nelle fasi di basso rendimento delle fonti energetiche rinnovabili, numerosi Paesi europei vedranno ridotte le loro capacità di esportare elettricità. Al fine di garantire l'approvvigionamento futuro, i laghi artificiali rivestiranno dunque un'importanza ancora maggiore dal punto di vista strategico.

5.3 Benzina

Prodotto	Fabbisogno da coprire (FC)	Volume ²³	Evoluzione prevista
Benzina	4,5 mesi	1 257 000 m ³	FC mantenuto

a. Descrizione

La benzina è usata come carburante nelle automobili, nei piccoli veicoli commerciali e nelle moto. Le scorte sono costituite da benzina senza piombo 95. La benzina senza piombo 98 o di qualità superiore è autorizzata alle stesse condizioni. I requisiti qualitativi sono fissati nella norma SN EN 228. La benzina può contenere anche biocarburanti come l'etanolo (5 % vol. max.).

b. Valutazione

Le vendite di benzina sono diminuite anche nel periodo in esame, sebbene il numero di automobili immatricolate e i chilometri percorsi aumentino. In seguito all'apprezzamento dell'euro, il «turismo del pieno» si è rivitalizzato negli ultimi anni, tuttavia i veicoli tendono a consumare meno. D'altro canto, la tendenza a preferire veicoli diesel rispetto a quelli a benzina si è indebolita. Dal 2013 al 2017 le scorte obbligatorie di benzina si sono ridotte di 260 000 m³.

Dal mese di luglio del 2018 i carburanti biogeni non sono più gravati dall'imposta sugli oli minerali, pertanto la loro quota sul totale delle vendite di benzina ha registrato un forte aumento. Oggi il 21 per cento circa della benzina venduta contiene al massimo il 5 per cento di etanolo e si prevede che la quota di mercato continui a salire. Dal mese di giugno del 2018 i componenti biogeni possono essere tenuti in considerazione, a determinate condizioni, nelle quantità fissate per la copertura del fabbisogno.

c. Evoluzione prevista

Nei prossimi anni è atteso un ulteriore calo delle vendite di benzina e le scorte obbligatorie saranno adeguate di conseguenza. Entro il 2021 si calcola dunque di dovere liquidare circa 151 000 m³ di scorte obbligatorie di benzina.

Il fabbisogno stimato per la benzina rimane di quattro mesi e mezzo.

²³ Volume di scorte obbligatorie al 30 giugno 2019, cifre arrotondate.

5.4 Cherosene

Prodotto	Fabbisogno da coprire (FC)	Volume ²⁴	Evoluzione prevista
Cherosene	3 mesi	430 000 m ³	FC mantenuto

a. Descrizione

Il cherosene (Jet A-1) immagazzinato deve rispondere ai requisiti internazionali. In considerazione delle esigenze in materia di sicurezza nella navigazione aerea, questo carburante deve essere di ottima qualità.

b. Valutazione

Mentre il cherosene con cui viene rifornito l'aeroporto di Zurigo è trasportato unicamente su rotaia, il rifornimento dell'aeroporto di Ginevra è fortemente dipendente dall'oleodotto SAPRO, poiché le capacità di trasporto per ferrovia sono molto limitate lungo il lago Lemano. L'aeroporto di Basilea-Mulhouse si rifornisce dalla Francia.

In Svizzera le vendite di cherosene registrano un aumento da anni. Nei prossimi anni il traffico aereo dovrebbe crescere ancora e, con esso, anche le vendite di cherosene.

Il volume di cherosene stoccato sarà adeguato a questi sviluppi, tuttavia da tempo manca un'area per il posizionamento delle cisterne necessarie. Tra il 2013 e il 2017 è stato dunque possibile aumentare le scorte di cherosene di soli 6000 m³. Per risolvere il problema, negli ultimi anni sono stati avviati diversi progetti di trasformazione per garantire in futuro sufficienti capacità di stoccaggio. Per esempio, dall'autunno del 2019 è possibile stoccare il cherosene nei depositi di Altishausen (TG).

c. Evoluzione prevista

Entro il 2021 si prevede che le scorte obbligatorie di cherosene debbano aumentare di circa 89 000 m³.

Il fabbisogno di cherosene rimane fissato a tre mesi.

²⁴ Volume di scorte obbligatorie al 30 giugno 2019, cifre arrotondate.

5.5 Diesel

Prodotto	Fabbisogno da coprire (FC)	Volume ²⁵	Evoluzione prevista
Diesel	4,5 mesi	1 107 000 m ³	FC mantenuto

a. Descrizione

Il diesel è usato principalmente per automobili, bus, camion e altri veicoli utilitari, imbarcazioni a motore, navi, locomotive di smistamento e macchine da cantiere. Il diesel stoccato risponde alla classe di qualità invernale (SN EN 590 classe 0). Il diesel invernale di qualità superiore è autorizzato alle stesse condizioni.

b. Valutazione

In seguito alla crescita del traffico pesante e al progressivo, per quanto indebolito, abbandono delle automobili a benzina a favore di quelle diesel, le vendite di diesel sono aumentate anche nel periodo in esame, seppure in misura inferiore rispetto al periodo oggetto del precedente rapporto.

Tra il 2013 e il 2017 le scorte obbligatorie di questo carburante sono salite di circa 180'000 m³ in risposta alle mutate preferenze dei consumatori. Questo incremento è stato possibile grazie al recupero delle vecchie cisterne di benzina e olio da riscaldamento. Ciononostante, il diesel continua a non coprire il fabbisogno, anche se lo «scoperto» è inferiore rispetto al periodo precedente.

Dal mese di luglio del 2018 i carburanti biogeni non sono più gravati dall'imposta sugli oli minerali, pertanto la quota di diesel biogeno sul totale delle vendite di questo carburante ha registrato un forte aumento. Il 36 per cento circa delle vendite di diesel contiene componenti biogeni. Le quote di esteri metilici di acidi grassi (EMAG) e di altri biodiesel non superano il 7 per cento. Per il futuro si prevede un ulteriore incremento. Dal mese di giugno del 2018 i componenti biogeni stoccati separatamente possono essere tenuti in considerazione, a determinate condizioni, nelle quantità fissate per la copertura del fabbisogno.

c. Evoluzione prevista

Nei prossimi anni è previsto un ulteriore aumento delle vendite di diesel e le scorte obbligatorie saranno adeguate di conseguenza. Entro il 2021 si calcola dunque di dover aumentare di circa 101 000 m³ le scorte obbligatorie di diesel.

Il fabbisogno stimato per il diesel rimane di quattro mesi e mezzo.

²⁵ Volume di scorte obbligatorie al 30 giugno 2019, cifre arrotondate.

5.6 Olio da riscaldamento

Prodotto	Fabbisogno da coprire (FC)	Volume ²⁶	Evoluzione prevista
Olio da riscaldamento	4,5 mesi	1 229 000 m ³	FC mantenuto

a. Descrizione

Le scorte obbligatorie sono costituite di olio da riscaldamento extra leggero che deve rispettare la qualità europea con un tenore massimo di zolfo di 1000 ppm o la qualità «eco». Gli oli da riscaldamento di qualità superiore sono ammessi alle stesse condizioni.

b. Valutazione

Le vendite di olio da riscaldamento sono in calo da numerosi anni a causa della sostituzione delle caldaie con pompe di calore o altri sistemi, dell'isolazione termica degli edifici e del minore consumo di energia delle nuove costruzioni. Tra il 2013 e il 2017 le scorte obbligatorie di olio da riscaldamento si sono ridotte di 570 000 m³.

La quota dell'olio da riscaldamento Eco rappresenta il 45 per cento delle vendite di olio da riscaldamento, in netto aumento rispetto all'ultimo periodo in esame. L'olio da riscaldamento Eco è di qualità superiore, visto il ridotto contenuto di zolfo. I bruciatori di ultima generazione funzionano solamente con questo tipo di olio da riscaldamento, che continua quindi a guadagnare terreno sul mercato e, sul lungo periodo, subentrerà all'olio da riscaldamento di qualità europea come prodotto standard.

In considerazione della domanda debole, dal 2015 non vengono più costituite scorte di olio da riscaldamento pesante.

c. Evoluzione prevista

Nei prossimi anni è previsto un ulteriore calo delle vendite di olio da riscaldamento e le scorte obbligatorie saranno adeguate di conseguenza. Entro il 2021 si calcola dunque di dover liquidare altri 267 000 m³ di scorte obbligatorie. Dal 1° gennaio 2023 potrà essere stoccato soltanto l'olio da riscaldamento Eco.

Il fabbisogno stimato di olio da riscaldamento extra leggero rimane di quattro mesi e mezzo.

²⁶ Volume di scorte obbligatorie al 30 giugno 2019, cifre arrotondate.

5.7 Gas naturale

Prodotto	Fabbisogno da coprire (FC)	Volume ²⁷	Evoluzione prevista
Scorte obbligatorie di olio da riscaldamento extra leggero in sostituzione del gas naturale	4,5 mesi	384 000 m ³	FC mantenuto

a. Descrizione

A differenza dei Paesi vicini, per motivi geologici, tecnici ed economici la Svizzera non ha grosse capacità di stoccaggio sotterraneo di gas, tra cui le caverne di sale o i serbatoi porosi. Ad oggi, nel nostro Paese non sono ancora state trovate strutture naturali adeguate per costituire scorte di gas sul territorio svizzero. Il settore non dispone neppure di grossi depositi di gas naturale liquefatto. In sostituzione del gas, vengono costituite scorte obbligatorie di olio da riscaldamento extra leggero da utilizzare in impianti bicomustibili, che funzionano a gas ma anche a olio di riscaldamento.

b. Valutazione

Tali scorte complementari corrispondono alla quantità di gas naturale consumata su un periodo di quattro mesi e mezzo dagli impianti bicomustibili. In Svizzera, quasi il 30 per cento del gas naturale è utilizzato in questi impianti. In caso di problemi di approvvigionamento, i proprietari di tali impianti sono tenuti a passare all'alimentazione con olio da riscaldamento, in aggiunta alle commutazioni convenute per contratto, per sostenere in tal modo l'approvvigionamento di impianti a monocomustibile non commutabili. Tuttavia, la quota degli impianti bicomustibili sul consumo totale è in calo da anni.

L'approvvigionamento della Svizzera in gas naturale si basa da un lato su contratti a lungo termine con fornitori dell'Europa occidentale e, dall'altro, sempre più su acquisti effettuati sul mercato spot. Negli ultimi anni la maggiore flessibilità è stata ottenuta grazie all'aumento delle quantità offerte sul mercato mondiale del gas naturale e alla possibilità di trasportare il gas liquefatto via nave attraverso l'Oceano fino in Europa.

Nel 2017 il 60 per cento circa del gas importato proveniva dall'Europa occidentale e il 33 per cento dalla Russia. Gli importatori svizzeri hanno dunque un portafoglio ben diversificato.

Dal 2018, il principale asse per le importazioni svizzere di gas, il gasdotto di transito che parte dai Paesi Bassi e arriva in Italia, può operare «a flusso invertito». In caso di bisogno, la Svizzera può dunque importare gas dall'Italia, il che aumenta notevolmente la sicurezza del suo approvvigionamento di questa importante fonte energetica.

c. Evoluzione prevista

Le scorte obbligatorie di olio da riscaldamento extra leggero costituite a titolo suppletivo (al posto del gas naturale) per gli impianti bicomustibili continuano a coprire il fabbisogno su un periodo di quattro mesi e mezzo.

Considerando che la quota degli impianti bicomustibili diminuisce, nei prossimi anni si capirà se le scorte complementari dovranno essere effettivamente costituite di gas naturale oppure se può essere invertita la tendenza per gli impianti bicomustibili.

²⁷ Volume di scorte obbligatorie al 30 giugno 2019, cifre arrotondate.

5.8 Barre di uranio

Prodotto	Fabbisogno da coprire (FC)	Volume	Evoluzione prevista
Barre di uranio		Ricarica per due reattori	In diminuzione

a. Descrizione

Le barre di uranio (barre di combustibile nucleare) utilizzate nei reattori delle centrali nucleari svizzere per la produzione di elettricità sono diverse da una centrale all'altra e, quindi, non sono intercambiabili.

b. Valutazione

Per le barre di uranio, il fabbisogno da coprire rappresenta sostanzialmente una ricarica per reattore. Viene stoccata una ricarica per due dei cinque reattori svizzeri. Le centrali nucleari svizzere hanno bisogno di circa 600 tonnellate di uranio naturale all'anno, ossia l'uno per cento del consumo mondiale. I principali fornitori di barre di uranio del nostro Paese sono Russia, Inghilterra, Francia, Canada e Stati Uniti. Una barra rimane nel reattore per 3-4 anni e, ogni anno, si procede alla sostituzione di un terzo o di un quarto delle barre più vecchie, data la forte riduzione del loro tenore di combustibile nucleare e il decadimento dei prodotti di fissione che devono assorbire i neutroni. Ogni anno occorre ordinare e far produrre le barre di ricarica per ogni reattore, tenendo conto del fatto che solo pochi produttori possono essere presi in considerazione.

In generale le centrali tengono le riserve necessarie di combustibile nucleare per l'anno successivo e altre scorte si trovano all'estero, presso i fornitori.

Le riserve mondiali di uranio attualmente conosciute dovrebbero coprire i consumi globali per 130-245 anni. L'approvvigionamento della Svizzera in barre di uranio sarà contrassegnato anche in futuro dalla totale dipendenza dalle importazioni e da un mercato dominato da un numero relativamente basso di fornitori.

c. Evoluzione prevista

In seguito alla decisione di uscire dal nucleare, presa nel quadro della Strategia energetica 2050, e alla conseguente durata limitata dell'esercizio delle centrali svizzere, si dovrà decidere caso per caso il momento in cui liquidare le scorte obbligatorie.

6 Agenti terapeutici

6.1 Visione d'insieme

Il sottostante elenco offre una panoramica delle scorte obbligatorie nel settore degli agenti terapeutici con l'indicazione del fabbisogno da coprire stabilito dalla Confederazione.

Il fabbisogno da coprire corrisponde alle quantità fissate dalla Confederazione per le scorte obbligatorie ed è generalmente espresso in termini di tempo. Le quantità oggetto di scorte obbligatorie devono corrispondere alla domanda interna media in questo lasso di tempo.

Prodotto	Fabbisogno da coprire (FC)	Evoluzione prevista
Antinfettivi per uso umano pronti all'uso	3 mesi	FC mantenuto
Antinfettivi per uso umano: principi attivi	2 -3 mesi	FC mantenuto
Inibitore della neuraminidasi (Tamiflu®): principio attivo, capsule, confezioni pronte all'uso	Terapia per il 25 % della popolazione; profilassi per il personale sanitario per 40 giorni	Verifica in corso da parte dell'UFSP
Analgesici e oppiacei potenti	3 mesi	FC mantenuto
Vaccini	4 mesi	FC mantenuto
Antinfettivi per uso veterinario	2 mesi	FC mantenuto
Kit per la donazione di sangue	3 mesi	FC mantenuto
Mascherine di protezione FFP2 e FFP3	168 400 unità	FC mantenuto

6.2 Evoluzione nel settore degli agenti terapeutici

a. Analisi dell'approvvigionamento ed evoluzione economica

La globalizzazione, la pressione sui prezzi e il quadro normativo hanno portato, negli ultimi anni, a un processo di concentrazione nella produzione di agenti terapeutici con la delocalizzazione in Asia di una parte della produzione dei principi attivi e degli articoli monouso. Soprattutto per i dispositivi medici si ricorre spesso a depositi internazionali centralizzati per l'approvvigionamento di vari Paesi. Un problema nei canali di approvvigionamento non riguarderebbe quindi solo Svizzera, ma numerosi Stati. Dal momento che i vari Paesi e le loro rappresentanze sono in concorrenza, la Svizzera è spesso rifornita più tardi a causa dei modesti volumi di mercato e delle prescrizioni nazionali, tra l'altro per l'etichettatura e il tipo di confezioni. La pressione finanziaria e la messa in atto rigorosa della consegna «just in time» hanno portato a una netta riduzione delle scorte e delle possibilità di stoccaggio, anche negli ospedali. Inoltre, gli ospedali non possono più ricorrere alla produzione interna di agenti terapeutici, poiché l'infrastruttura necessaria manca o è obsoleta. L'approvvigionamento diventa dunque ancora più critico.

L'interruzione delle consegne da una certa regione o da un certo fornitore può avere diverse cause: problemi tecnici nella produzione o logistici, qualità insufficiente, calamità naturali. Poiché la produzione di medicinali è di norma pianificata con diversi mesi di anticipo, in caso di problemi da parte di un produttore è probabile che i medicinali in questione non possano essere immediatamente disponibili sul mercato svizzero neppure se altre imprese aumentano la loro produzione. Negli ultimi anni le perturbazioni dell'approvvigionamento si sono aggravate.

In caso di pandemia o di bioterrorismo, la domanda di prodotti specifici (inibitori della neuraminidasi, antibiotici, disinfettanti, maschere di protezione e guanti da visita) aumenterebbe in modo esponenziale. Questo fabbisogno supplementare non potrebbe essere coperto dalle scorte libere esistenti.

Si prevede che il processo di concentrazione proseguirà in tutta la catena di approvvigionamento, se si escludono alcuni rari fenomeni in controtendenza. Le nuove tecnologie per una terapia individuale dei pazienti (medicina personalizzata) porteranno a un notevole ampliamento della gamma di prodotti. L'esistenza dei generici non può, da sola, garantire sufficienti possibilità di sostituzione. Inoltre, la registrazione di nuovi generici porta spesso alla diminuzione della produzione del prodotto originale, quindi la scadenza di un brevetto non implica automaticamente una maggiore sicurezza di approvvigionamento. Tra l'altro, il mercato dei generici è spesso alimentato da pochi fornitori dei principi attivi, pertanto diversi attori rischiano di essere interessati contemporaneamente dalla mancanza del principio attivo. In Svizzera si sono moltiplicati i casi in cui medicinali d'importanza vitale sono stati ritirati dal mercato negli ultimi anni, spesso senza che sia stata richiesta l'omologazione di nuovi prodotti. Il fatto che ogni medicamento debba essere omologato in modo specifico per il mercato svizzero può costituire un ostacolo visti i ridotti volumi delle vendite. In determinate circostanze le imprese potrebbero rifiutarsi di chiedere omologazioni specifiche per il mercato svizzero se ciò implica dati, analisi e studi supplementari.

b. Evoluzione prevista delle scorte obbligatorie

Gli agenti terapeutici sono sottoposti alla costituzione di scorte in funzione delle esigenze della medicina e del rischio di penuria.

Il 1° ottobre 2016 è entrato in vigore l'allegato modificato dell'ordinanza concernente la costituzione di scorte obbligatorie di medicinali (RS 531.215.31) che rende obbligatorie le scorte di vaccini. Questi farmaci devono essere stoccati nella loro confezione definitiva e in quantità sufficiente a coprire il fabbisogno normale su un periodo di quattro mesi. In considerazione delle scarse disponibilità sul mercato e delle ricorrenti perturbazioni dell'approvvigionamento, la costituzione di queste scorte non si concluderà prima del 2020. Nel corso del 2020 l'allegato summenzionato dovrà essere ancora completato con l'aggiunta di iniettori di adrenalina, immunoglobuline aspecifiche e ossitocina.

Nel 2017 è stata nuovamente verificata la necessità di costituire scorte obbligatorie complementari di emostatici e insuline. Per i primi la necessità medica è elevata, mentre la sicurezza dell'approvvigionamento è esposta a un rischio da medio a elevato. Tuttavia, l'introduzione delle scorte obbligatorie comporterebbe la rinuncia da parte dei produttori alle proprie scorte di sicurezza (3 mesi), poiché alcuni prodotti hanno una durata di conservazione limitata, pertanto gli stock non possono essere ampliati illimitatamente. Questa misura non favorirebbe dunque in misura significativa la sicurezza dell'approvvigionamento. Per le insuline l'analisi ha evidenziato una necessità medica da media a elevata e un rischio da basso a medio per l'approvvigionamento. Per i suesposti motivi la costituzione di scorte obbligatorie di questi due prodotti è stata abolita. Gli emostatici e l'insulina sono stati tuttavia assoggettati all'obbligo di notifica (ordinanza sul centro di notifica per i medicinali a uso umano d'importanza vitale; RS 531.215.32). Tale misura consente di seguire la situazione sul mercato e di identificare eventuali penurie in tempo utile.

È stato altresì abolito l'obbligo di costituire scorte di mascherine igieniche e guanti da visita. In caso di pandemia il regime delle scorte obbligatorie non è in grado di fare fronte all'elevato fabbisogno di questi dispositivi medici. Gli stock di mascherine di protezione sono invece mantenuti. Per garantire l'approvvigionamento di mascherine igieniche e di guanti da visita nella sanità pubblica durante una pandemia di 12 settimane, nel piano svizzero in caso di pandemia sono state definite quantità minime e formulate raccomandazioni per le strutture sanitarie stazionarie, ossia ospedali, case di cura e per anziani.

6.3 Antinfettivi per uso umano

Prodotto	Fabbisogno da coprire (FC)	Evoluzione prevista
Antinfettivi per uso umano pronti all'uso	3 mesi	FC mantenuto
Antinfettivi per uso umano: principi attivi	2 -3 mesi	FC mantenuto

a. Descrizione

Rientrano fra le scorte obbligatorie gli antibiotici pronti all'uso e i principi attivi da usare sia contro le malattie infettive usuali, sia in caso di pandemia per trattare le infezioni batteriche secondarie.

I medicinali vengono immagazzinati in diverse forme farmaceutiche: orali liquide (sospensioni), orali solide (compresse) e parenterali (iniezioni). Il fabbisogno è stimato a tre mesi per gli antinfettivi pronti all'uso e a due-tre mesi per determinati principi attivi.

b. Valutazione

Per l'approvvigionamento di antinfettivi la Svizzera deve ricorrere principalmente alle importazioni, sia per i principi attivi, sia per i medicinali pronti all'uso. La concentrazione dei siti di produzione, le consegne «just in time» e la conseguente riduzione delle scorte dei fornitori e degli ospedali rappresentano potenziali rischi. Per certi farmaci, il numero di fornitori è estremamente ridotto e le alternative sono poche. Se un prodotto importante scompare, si rischiano problemi di approvvigionamento, come dimostra la necessità di ricorrere periodicamente alle scorte obbligatorie.

Se le scorte obbligatorie prevedono diverse forme galeniche, in caso di penuria è possibile rifornire il mercato in modo mirato. In una pandemia le scorte obbligatorie di principi attivi devono garantire un buon approvvigionamento di antibiotici, dato che le scorte di medicamento dosato, pronto all'uso, non potranno coprire l'aumentato fabbisogno. Attualmente, nonostante in Svizzera non sia più possibile trattare i principi attivi doxiciclina e gentamicina immagazzinati, la farmacia dell'esercito (esercito / sanità militare) sta costituendo le necessarie capacità per la trasformazione di questi principi attivi e provvedendo alle relative omologazioni.

c. Evoluzione prevista

Le scorte obbligatorie sono costituite da antibiotici, antimicotici e medicinali contro la tubercolosi. Queste scorte coprono un fabbisogno di tre mesi sotto forma di prodotti pronti all'uso e di 2–3 mesi sotto forma di diversi principi attivi antibiotici. Nei prossimi anni occorrerà garantire la trasformazione dei principi attivi stoccati per il trattamento di infezioni secondarie in caso di pandemia, poiché in Svizzera non esistono per il momento produttori di antibiotici a titolo industriale. In alternativa, se venissero meno le scorte di principi attivi, occorrerebbe aumentare quelli dei prodotti finiti.

6.4 Virostatici

Prodotto	Fabbisogno da coprire (FC)	Evoluzione prevista
Inibitore della neuraminidasi (Tamiflu®): principio attivo, capsule, confezioni pronte all'uso	Terapia per il 25 % della popolazione; profilassi per il personale sanitario per 40 giorni	Verifica in corso da parte dell'UFSP

a. Descrizione

Gli inibitori della neuraminidasi sono antivirali usati sia per il trattamento dei pazienti, sia per la prevenzione delle infezioni riconducibili al virus influenzale. Utilizzati a scopo terapeutico permettono di ridurre la durata della malattia, ne attenuano la gravità e diminuiscono l'incidenza di complicazioni da trattare con antibiotici. Idealmente dovrebbero essere assunti nelle prime sei ore successive all'infezione, poiché a distanza di 48 ore hanno solo un effetto placebo. Se vengono utilizzati per una profilassi pre-esposizione o post-esposizione, proteggono in larga misura dai virus dell'influenza.

Le scorte sono costituite da principi attivi, capsule sfuse e formule pronte.

b. Valutazione

Gli inibitori della neuraminidasi sono per il momento il provvedimento medico solitamente utilizzato a livello internazionale nella prima fase di una pandemia se non si dispone di un vaccino antinfluenzale efficace oppure le quantità disponibili non sono sufficienti a vaccinare in modo capillare l'intera popolazione. In caso di pandemia lo scenario più verosimile è l'immissione sul mercato – in pochi giorni – delle scorte obbligatorie di inibitori della neuraminidasi. Per questo primo intervento è indispensabile disporre di sufficienti scorte di medicinali.

Va sottolineato che per motivi economici e di conservazione, i medicinali vengono solitamente immagazzinati sotto forma di polvere del principio attivo oppure come capsule sfuse. Prima di essere consegnati, devono quindi essere trasformati e confezionati, il che implica la necessità di ottemperare a ulteriori requisiti.

c. Evoluzione prevista

Le scorte devono permettere di soddisfare il fabbisogno (profilassi e terapia) fissato nel piano svizzero in caso di pandemia. La Commissione federale per la preparazione e la risposta alle pandemie (CFP) dell'UFSP sta verificando la strategia. Sono inoltre immessi sul mercato nuovi medicinali, di cui è da verificare l'integrazione nella fase di preparazione a una pandemia. Dovranno essere riconsiderate anche la composizione e l'entità delle scorte obbligatorie di inibitori della neuraminidasi.

6.5 Analgesici e oppiacei potenti

Prodotto	Fabbisogno da coprire (FC)	Evoluzione prevista
Analgesici e oppiacei potenti	3 mesi	FC mantenuto

a. Descrizione

Gli oppiacei hanno un effetto farmacologico simile a quello della morfina. Sono presenti in natura, in particolare nell'oppio, ma possono essere anche prodotti di sintesi o semisintesi, come l'idromorfone e il metadone. Queste sostanze agiscono come analgesici sul sistema nervoso centrale e sono usate contro dolori molto forti, acuti o cronici, nonché in anestesia. Sono sottoposti al regime delle scorte obbligatorie i principi attivi seguenti: fentanile, idromorfone, metadone, morfina, nicomorfina, ossicodone e petidina nonché alcune loro combinazioni.

b. Valutazione

L'approvvigionamento della Svizzera di analgesici e oppiacei potenti è garantito da un numero ridotto di fornitori. I principi attivi necessari per produrli si trovano soprattutto in Medio Oriente. Poiché la situazione politica è ritenuta instabile in numerosi Paesi di questa regione, il rischio di una penuria è piuttosto elevato.

Gli analgesici potenti comuni possono essere sostituiti dai generici, che tuttavia rappresentano una quota di mercato limitata, pertanto non potrebbero compensare il deficit causato da un produttore importante. La sostituzione con i generici presenta problemi anche nelle formule particolari, tra cui le transdermiche, poiché possono avere caratteristiche differenti. Una sostituzione terapeutica è possibile considerando la diversa efficacia del medicamento e la tollerabilità per il paziente.

Il consumo di analgesici e oppiacei potenti è praticamente rimasto invariato. Le scorte obbligatorie sono composte da prodotti pronti alla vendita con i quali è possibile rifornire rapidamente il mercato in caso di necessità.

c. Evoluzione prevista

La costituzione delle scorte obbligatorie di analgesici e oppiacei potenti è conclusa. Il fabbisogno è fissato a tre mesi. I prodotti sono stoccati sotto diverse formule farmaceutiche: orale liquida, orale solida, parenterale, rettale e transdermica.

6.6 Vaccini

Prodotto	Fabbisogno da coprire (FC)	Evoluzione prevista
Vaccini	4 mesi	FC mantenuto

a. Descrizione

I vaccini sono utilizzati per fornire un'immunità attiva nel quadro delle misure di prevenzione individuale o collettiva, proteggendo dalle infezioni di origine virale o batterica. Hanno il codice ATC J07. Dal momento che sono uno dei principali strumenti di prevenzione contro le malattie infettive, ogni anno l'UFSP pubblica un calendario delle vaccinazioni.

b. Valutazione

Ultimamente si osserva sempre più spesso l'esaurimento delle scorte di vaccini. La situazione dell'approvvigionamento in Svizzera è stata quindi sottoposta a un'analisi approfondita che ha considerato gli aspetti temporali e medici. È emerso che l'approvvigionamento del mercato svizzero è garantito da pochi, seppure grandi fornitori. Inoltre, per certi vaccini, vige una situazione di monopolio o duopolio, che aggrava il rischio di penuria. A ciò si aggiunge che eventuali cambiamenti nella virulenza o nella situazione epidemiologica, come sta avvenendo per il morbillo, possono avere un forte impatto sul fabbisogno, al punto da rendere insufficienti le scorte.

Finora la mancanza di reperibilità di certi vaccini non ha avuto conseguenze gravi sulla salute pubblica, ma non è possibile escludere ripercussioni sul piano vaccinale se le scorte dovessero esaurirsi in modo ripetuto e duraturo. La mancanza di vaccini da somministrare d'urgenza rischia di provocare danni irreversibili o, addirittura, la morte dei pazienti.

c. Evoluzione prevista

È in corso la costituzione di scorte obbligatorie di alcuni vaccini. In considerazione della loro scarsa disponibilità e delle ricorrenti interruzioni delle forniture non si prevede che i quantitativi necessari siano raggiunti prima della fine del 2020. I vaccini stagionali contro i virus dell'influenza sono sviluppati (preparati) e prodotti ogni anno in base alle conoscenze aggiornate (raccomandazioni dell'OMS), pertanto è impossibile costituire stock.

6.7 Antinfettivi per uso veterinario

Prodotto	Fabbisogno da coprire (FC)	Evoluzione prevista
Antinfettivi per uso veterinario	2 mesi	FC mantenuto

a. Descrizione

Le scorte obbligatorie contengono preparati medicamentosi e principi attivi per curare il bestiame e medicinali pronti all'uso per il trattamento di singoli animali.

b. Valutazione

La Svizzera dipende in tutto e per tutto dall'estero per quanto riguarda l'approvvigionamento di antinfettivi per uso veterinario. I preparati medicamentosi omologati per trattare il bestiame abbinano spesso sulfamidici e antibiotici e questa composizione si riflette nella costituzione delle scorte.

La catena di approvvigionamento di antinfettivi per uso veterinario potrebbe essere seriamente compromessa a brevissimo termine per diverse ragioni: arresto della produzione o interruzione delle forniture, chiusura degli stabilimenti, mancanza di prodotti di sostituzione o problemi di autorizzazione sul mercato svizzero. In futuro la produzione di antinfettivi per uso veterinario verrà concentrata in un numero ancora inferiore di siti, di conseguenza aumenteranno i rischi per l'approvvigionamento. A ciò si aggiunge che, in caso di penuria, non è opportuno ricorrere a prodotti alternativi poiché c'è il rischio di aumentare le resistenze, pertanto è necessario costituire scorte sufficienti dei prodotti standard. Dal momento che spesso sono utilizzati gli stessi principi attivi nei preparati a uso veterinario e in quelli a uso umano, l'interdipendenza è molto forte. Il problema dello sviluppo delle resistenze è importante in questo ambito, quindi merita di essere valutato approfonditamente.

c. Evoluzione prevista

Le scorte obbligatorie si basano sull'evoluzione concreta dei consumi. Se il ricorso agli antinfettivi dovesse diminuire per evitare il rischio che il bestiame sviluppi resistenze, le scorte verrebbero adeguate di conseguenza. Per impedire sostituzioni involontarie e ridurre al minimo il rischio di resistenze, è necessario verificare se le attuali scorte obbligatorie sono sufficienti a compensare la penuria.

6.8 Kit per la donazione di sangue

Prodotto	Fabbisogno da coprire (FC)	Evoluzione prevista
Kit per la donazione di sangue	3 mesi	FC mantenuto

a. Descrizione

In Svizzera 12 servizi trasfusionali regionali sono incaricati di raccogliere e lavorare il sangue nonché di distribuirlo agli ospedali. L'organizzazione mantello che li riunisce è la Trasfusione CRS Svizzera SA. I servizi trasfusionali ricevono i loro kit da due imprese. I fornitori e i clienti si sono suddivisi il compito della costituzione delle scorte, nel senso che ognuno copre il fabbisogno di un mese e mezzo. Sono importanti da stoccare i kit per i concentrati eritrocitari (di globuli rossi) e i concentrati piastrinici (trombociti) fabbricati con il metodo «buffy coat». Inoltre vengono stoccati altri dispositivi necessari per fabbricare emoderivati.

b. Valutazione

Da alcuni anni i medici utilizzano il sangue con maggiore cautela e in modo più mirato, come dimostra il calo del consumo di sangue. Questa evoluzione è legata direttamente all'attuazione del «Patient Blood Management», una strategia diretta a predisporre metodi e strumenti innovativi e più efficaci per garantire l'appropriatezza della gestione, organizzativa e clinica, della risorsa sangue. Trasfusione CRS Svizzera prevede tuttavia che nei prossimi anni il consumo di sangue non solo non retrocederà, bensì tenderà a riaumentare. Ai giorni nostri quasi due terzi di tutte le trasfusioni di sangue sono destinati a pazienti ultrasessantacinquenni, la cui percentuale nella popolazione sale.

I kit per la donazione di sangue sono un importante dispositivo medico per il prelievo, lo stoccaggio e la trasfusione di sangue, ma solo due imprese riforniscono il mercato svizzero. I kit dei due fornitori non sono intercambiabili, poiché ognuno ha caratteristiche specifiche. I servizi trasfusionali possono passare da un kit all'altro, a condizione di cambiare le impostazioni delle centrifughe impiegate per la separazione del sangue, operazione che può richiedere dalle quattro alle otto settimane. In caso di arresto della produzione da parte di un'impresa, la riduzione del numero di attori sul mercato porterebbe a una situazione critica, poiché l'altro fornitore non riuscirebbe a colmare la penuria.

c. Evoluzione prevista

Al momento le scorte coprono un periodo di tre mesi e mediante contratti per la costituzione delle scorte è garantita la copertura del fabbisogno per un mese e mezzo. In considerazione della notevole importanza dei kit e dei prodotti per fabbricare emoderivati, il fabbisogno da coprire deve rimanere invariato.

6.9 Mascherine di protezione

Prodotto	Fabbisogno da coprire (FC)	Evoluzione prevista
Mascherine di protezione FFP2 e FFP3	168 000 unità	FC mantenuto

a. Descrizione

Le mascherine FFP sono mezze maschere che filtrano le particelle, con o senza valvola di respirazione. Esistono tre categorie di protezione: i filtri FFP1, che devono trattenere almeno l'80 per cento delle particelle durante il test aerosol, i filtri FFP2 (94 %) e i filtri FFP3 (99 %). Dopo circa otto ore la mascherina è troppo umida e deve essere sostituita. Le mascherine vengono utilizzate soprattutto nell'industria come protezione contro la polvere e la sporcizia. In misura minore, i tipi FFP2 e FFP3 sono usati anche nel settore sanitario, in particolare quando il personale medico ha contatti prolungati con pazienti molto contagiosi, per esempio affetti da tubercolosi o altre malattie trasmissibili per via aerea, quindi deve essere protetto dal contagio con agenti patogeni.

b. Valutazione

In caso di un evento importante, in particolare legato alla comparsa di un nuovo agente patogeno, sarebbe molto difficile soddisfare l'aumento esponenziale della domanda, in particolare se si considerano l'assenza di produzione nazionale e le scorte limitate. Poiché le mascherine vengono prodotte perlopiù in Asia, al verificarsi di un evento è presumibile che l'importazione non sia più garantita. Stando al Piano svizzero per pandemia influenzale, l'approvvigionamento di mascherine di protezione incombe in linea di principio alle strutture del sistema sanitario. Per le prime 12 settimane di un'ondata di pandemia si stima che nelle strutture sanitarie stazionarie occorranza 745 000 mascherine per proteggere il personale a contatto con i pazienti. Dal momento che le strutture sanitarie, in particolare gli ospedali, hanno bisogno di mascherine di protezione delle categorie FFP2 o FFP3 per il personale a stretto contatto con i pazienti, attualmente le scorte obbligatorie contano 166 800 unità. Le mascherine FFP1 non sono idonee a essere utilizzate nelle strutture sanitarie. Per le mascherine igieniche non è prevista la costituzione di scorte obbligatorie.

c. Evoluzione prevista

Le scorte obbligatorie di mascherine FFP sono mantenute sui livelli attuali.

7 Beni industriali

7.1 Visione d'insieme

Il sottostante elenco offre una panoramica delle scorte obbligatorie nel settore industriale e il volume reale delle scorte al 20 giugno 2019. Attualmente sono stoccati come beni industriali i granulati plastici per la produzione di confezioni per i generi alimentari e gli agenti terapeutici.

Prodotto	Fabbisogno da coprire	Volume	Evoluzione prevista
Materie plastiche: polietilene e additivi	81 tonnellate	81 tonnellate	FC mantenuto

7.2 Evoluzione nel settore dei beni industriali

a. Approvvigionamento

I granulati plastici sono fabbricati interamente dal petrolio in impianti di cracking. L'industria svizzera della plastica importa tutti i granulati, quindi li trasforma in numerosi stabilimenti in Svizzera. I granulati provengono prevalentemente dall'Unione europea (UE), soprattutto da Germania, Belgio e Paesi Bassi, ma cresce la tendenza a importarli direttamente dall'Asia, dal Medio Oriente e dagli Stati Uniti. Stanno altresì aumentando le importazioni di prodotti semifabbricati o di confezioni pronti all'uso, con conseguenti trasformazioni nell'industria dell'imballaggio.

Il 13 per cento circa del petrolio estratto funge da materia prima per l'industria chimica. La metà è utilizzata per fabbricare materie plastiche. I blocchi nei trasporti o il basso livello delle acque del Reno (rallentamento della produzione nelle raffinerie del Reno) rischiano di perturbare l'approvvigionamento di granulati. Possono verificarsi situazioni di penuria anche se le necessarie quantità di petrolio e/o di prodotti raffinati non possono più essere importate nell'UE, con una conseguente contrazione della produzione di granulati.

In caso di pandemia è presumibile che aumenterà il fabbisogno di disinfettanti e, quindi, di granulati plastici per fabbricare i flaconi, di conseguenza non è da escludere una penuria di granulati negli stabilimenti in Svizzera.

Etanolo

Attualmente l'etanolo è importato al 100 per cento con i numeri di tariffa doganale 2207.1000 per l'etanolo non denaturato²⁸ e 2207.2000 per l'etanolo denaturato²⁹. Secondo la statistica doganale Swiss-Impex l'etanolo è importato soprattutto dall'UE, dal Brasile, dal Pakistan e dal Guatemala. I blocchi nei trasporti in Europa, come avvenuto a Raststatt nell'autunno del 2017, o i cattivi raccolti possono provocare una diminuzione delle quantità da importare. In caso di pandemia crescerà il fabbisogno di disinfettanti nel mondo, quindi anche quello sovraregionale di etanolo.

²⁸ L'etanolo non denaturato è utilizzato a scopi voluttuari, quindi viene tassato.

²⁹ L'etanolo denaturato è il normale alcol industriale, reso inadatto al consumo con l'aggiunta di determinate sostanze o miscele.

b. Evoluzione economica

Materie plastiche

Nel 2018 il Comitato europeo di normazione ha deciso di vietare, entro il 2030, gli imballaggi in plastica monouso. Per allora dovranno essere tutti riciclabili. Attualmente il 10 per cento circa della plastica è riciclata, mentre il resto è bruciato o depositato in discarica.

Il divieto degli imballaggi monouso comporterà una sostituzione della plastica con prodotti di cartone o di carta.

Nel commercio al dettaglio si assiste a un processo di concentrazione su pochi, seppure grossi rivenditori al dettaglio che decidono gli imballaggi da utilizzare. L'industria dell'imballaggio deve rispondere a queste esigenze. È probabile che diversi fabbricanti si ritirino dal mercato perché non potranno più soddisfarle.

Considerando i cambiamenti in atto sul mercato dell'imballaggio, appare opportuno aumentare le scorte obbligatorie. Ci si chiede se in futuro occorrerà costituire scorte di materiale riciclato (p. es. bottiglie PET triturate o carta usata e cartone).

Etanolo

Con l'entrata in vigore della nuova legge sull'alcol il 1° gennaio 2019, è stato liberalizzato il mercato dell'etanolo industriale (materiale grezzo e ausiliario). Con queste nuove premesse, verrà esaminato l'approvvigionamento del Paese con l'etanolo e verificata la necessità di costituire scorte oppure di adottare altre misure. Nell'industria chimica prevale l'idea che con il «Business Continuity Manager» sia garantito il fabbisogno di etanolo per la fabbricazione dei suoi principali prodotti. L'industria chimica continuerà a delocalizzare la sua produzione all'estero e privilegerà l'importazione di prodotti finiti, riducendo il fabbisogno di etanolo. Saranno svolte altre verifiche per garantire l'etanolo necessario a fabbricare disinfettanti in caso di pandemia e medicinali d'importanza vitale. L'evoluzione del mercato sarà costantemente seguita.

7.3 Polietilene e additivi

Prodotto	Fabbisogno da coprire (FC)	Volume	Evoluzione prevista
Polietilene e additivi	81 tonnellate	81 tonnellate	FC mantenuto

a. Descrizione

Vengono costituite scorte di granulati di polietilene per fabbricare flaconi di disinfettanti e additivi come il polipropilene per la fabbricazione di dispositivi di chiusura, necessari soprattutto in caso di pandemia.

b. Valutazione

Il polietilene è la materia plastica più prodotta al mondo, con una quota del 38 per cento circa. Tipici prodotti in polietilene sono le pellicole alimentari, i sacchetti, i teli per l'agricoltura, i rivestimenti dei cartoni di latte, i sacchi della spazzatura nonché le bottiglie (di disinfettanti) e i recipienti di qualunque tipo.

L'OMS non esclude che una nuova pandemia influenzale possa scoppiare in qualunque momento. In tal caso si prevede che il fabbisogno globale di disinfettanti e, quindi, la domanda di flaconi aumentino. Gli stock attuali consentono di fabbricare circa 1,2 milioni di flaconi di disinfettanti, tappi compresi.

c. Evoluzione prevista

Le scorte obbligatorie di granulati di polietilene e additivi per fabbricare flaconi di disinfettanti saranno mantenute sui livelli attuali.

8 Aspetti finanziari

8.1 Valore dei beni che costituiscono le scorte obbligatorie al 30 giugno 2019

Beni	Valore (in mio. di franchi)
Generi alimentari	449
Energia	1 910
Agenti terapeutici	50
Beni industriali	0.1
Totale	2409

8.2 Fondo di garanzia

Qualsiasi ramo economico oggetto della costituzione di scorte obbligatorie può costituire un'organizzazione delle scorte obbligatorie di diritto privato per gestire i fondi di garanzia istituiti per i gruppi di beni. I fondi di garanzia sono alimentati in due modi tramite i contributi sui beni stoccati: secondo il regime della prima messa in circolazione nel Paese i contributi vengono prelevati sia sui beni importati sia su quelli prodotti in Svizzera, mentre secondo il regime del prelevamento del contributo alla frontiera vengono tassate solamente le importazioni. Il fondo di garanzia indennizza tutte le imprese per i costi generati dalle scorte obbligatorie in base a criteri unitari, riportando poi tali costi sul prezzo finale della merce.

Il sistema funziona solamente se tutti i proprietari di scorte di un dato settore sono affiliati all'organizzazione delle scorte obbligatorie; per questo l'UFAE impone alle imprese che sottostanno alla costituzione di scorte obbligatorie di affiliarsi.

Attualmente tutti i rami che devono garantire la gestione di scorte obbligatorie hanno un proprio fondo di garanzia. I vari fondi sono gestiti dalle organizzazioni seguenti: Carbura (prodotti petroliferi), Provisiogas (gas naturale), Helvecura (agenti terapeutici), réservesuisse (cereali, alimenti e foraggio) e Agricura (concime). Carbura e réservesuisse prelevano i contributi sui beni importati, mentre Agricura, Helvecura e Provisiogas lo fanno al momento della prima messa in circolazione.

Il fondo di garanzia non appartiene né ai membri né alla Confederazione: si tratta di un patrimonio privato speciale, con restrizioni di diritto pubblico sull'usufrutto, sottoposto alla vigilanza della Confederazione. L'UFAE vigila affinché i contributi vengano prelevati in modo adeguato e utilizzati conformemente allo scopo previsto.

8.3 Evoluzione dei costi

I costi delle scorte obbligatorie comprendono l'indennizzo, tramite il fondo di garanzia, dei proprietari di tali scorte e i costi di gestione delle organizzazioni responsabili. Negli ultimi 25 anni, nei settori dell'alimentazione e dell'energia, si è proceduto a una forte riduzione delle scorte obbligatorie e alla limitazione dell'assortimento dei prodotti stoccati. Ciò ha permesso di ridurre significativamente i costi. Sono state invece aumentate le scorte obbligatorie di agenti terapeutici. Il conseguente aumento dei costi è stato tuttavia più che compensato dai minori costi indotti dalla riduzione delle scorte di prodotti

petroliferi. Nel complesso, le spese per le scorte obbligatorie sono scese sensibilmente negli ultimi anni; hanno contribuito alla diminuzione anche i tassi d'interesse, attualmente molto bassi. Nel 2018 i costi annui erano inferiori a 12 franchi per abitante.

Costo delle scorte obbligatorie		
Anno	Totale (in mio. di franchi)	Per abitante in CHF
1995	307	43
2000	164	23
2005	126	17
2010	116	15
2014	108	13
2018	105	12

9 Basi giuridiche

- Legge federale del 17 giugno 2016 sull'approvvigionamento economico del Paese (RS 531)
- Ordinanza del 10 maggio 2017 sull'approvvigionamento economico del Paese (RS 531.11)
- Ordinanza del 10 maggio 2017 concernente la costituzione di scorte obbligatorie di derrate alimentari e alimenti per animali (RS 531.215.11)
- Ordinanza del 10 maggio 2017 concernente la costituzione di scorte obbligatorie di concimi (RS 531.215.25)
- Ordinanza del 10 maggio 2017 concernente la costituzione di scorte obbligatorie di medicinali (RS 531.215.31)
- Ordinanza del 10 maggio 2017 concernente la costituzione di scorte obbligatorie di carburanti e combustibili liquidi (RS 531.215.41)
- Ordinanza del 10 maggio 2017 concernente la costituzione di scorte obbligatorie di gas naturale (RS 531.215.42)
- Ordinanza del DEFR del 20 maggio 2019 concernente la costituzione di scorte obbligatorie di derrate alimentari e alimenti per animali (531.215.111)
- Ordinanza del DEFR del 20 maggio 2019 concernente la costituzione di scorte obbligatorie di concimi (531.215.251)
- Ordinanza del DEFR del 20 maggio 2019 concernente la costituzione di scorte obbligatorie di medicinali (531.215.311)
- Ordinanza del DEFR del 20 maggio 2019 concernente la costituzione di scorte obbligatorie di carburanti e combustibili liquidi (531.215.411)