

99.087

**Messaggio
concernente gli aiuti finanziari alla Fondazione
per gli immobili delle organizzazioni internazionali
(FIPOI) a Ginevra**

del 17 novembre 1999

Onorevoli presidenti e consiglieri,

Con il presente messaggio vi sottoponiamo, per approvazione, un disegno di legge federale concernente gli aiuti finanziari alla Fondazione per gli immobili delle organizzazioni internazionali (FIPOI) a Ginevra nonché un disegno di decreto federale concernente la trasformazione in donazione del saldo dei mutui accordati alla Fondazione per l'acquisto o la costruzione del Geneva Executive Center (GEC: Casa internazionale dell'ambiente), dell'immobile amministrativo di Montbrillant (IAM), del Centro del Commercio internazionale (CCI) e dell'immobile amministrativo di Varembe (IAV).

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

17 novembre 1999

In nome del Consiglio federale svizzero:

La presidente della Confederazione, Ruth Dreifuss

Il cancelliere della Confederazione, François Couchepin

Compendio

Con il presente messaggio il Consiglio federale propone alle Camere di proseguire ed estendere talune misure, applicate dalla Confederazione a partire dal 1995, in favore delle organizzazioni internazionali a Ginevra.

Quella che si è convenuto di chiamare «la Ginevra internazionale», ossia l'attività a Ginevra di circa 30 000 persone nell'ambito delle organizzazioni e dei negoziati internazionali nonché nell'ambito delle altre organizzazioni internazionali insediate nei Cantoni di Vaud, Berna e Basilea, rappresenta un utile apporto alla Confederazione nel suo insieme e un vantaggio per la nostra politica estera. Il Consiglio federale accorda grande importanza a questa politica.

La politica di accoglienza della Confederazione nell'ambito delle organizzazioni internazionali ha dovuto adeguarsi già dagli anni '90 a un nuovo contesto di concorrenza accanita fra Stati ospiti. Di propria iniziativa o con l'approvazione delle Camere federali, il Consiglio federale ha adottato diverse misure per accrescere la competitività della Svizzera in quanto Stato ospite in particolare per mantenere la sede di Ginevra come uno dei primi centri mondiali d'accoglienza di organizzazioni internazionali.

Si tratta in particolare delle misure seguenti:

- condizioni d'accoglienza particolari in favore dell'Organizzazione mondiale del commercio: assunzione delle spese di manutenzione periodica del Centro William Rappard (DF del 6 ottobre 1995¹) e dei costi di manutenzione e di gestione della nuova sala di conferenze sull'area attigua (DF del 24 marzo 1995²);*
- concessione di mutui a interesse zero rimborsabili entro 50 anni al massimo alle organizzazioni internazionali (DF del 21 giugno 1966³);*
- messa a disposizione di locali alle organizzazioni intergovernative a condizioni locative vantaggiose - ne hanno beneficiato finora Palazzo Wilson e il Geneva Executive Center (dal 14 settembre 1999 «Casa internazionale dell'ambiente»), occupati dall'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i diritti dell'uomo e dalle organizzazioni attive nell'ambito della tutela dell'ambiente e dello sviluppo (decisione del Consiglio federale del 25 giugno 1997); in avvenire tale misura sarà estesa alle altre organizzazioni locatarie della Fondazione per gli immobili delle organizzazioni internazionali (FIPOI) a Ginevra o della Confederazione.*

Queste misure avevano finora validità limitata nel tempo. Il Consiglio federale propone di conferire loro carattere durevole e in merito presenta alle Camere un disegno di legge federale e un decreto federale semplice.

¹ RS 617.1, RU 1996 648

² RS 617.2; RU 1998 1460

³ RS 617.0; RU 1996 2682

Messaggio

1 Parte generale

1.1 Introduzione

La nostra politica tradizionale di accoglienza di organizzazioni internazionali, che risale al XIX, secolo era caratterizzata fino a un'epoca recente dalla messa a disposizione di aree edilizie, dalla concessione di mutui a condizioni favorevoli e dal rispetto dei privilegi e delle immunità in uso.

Gli anni '90 hanno segnato una svolta nel mondo in generale dando avvio a *mutamenti* politici ed economici e nell'ambito delle organizzazioni internazionali si è sviluppata una concorrenza attiva fra Stati ospiti. *La politica di accoglienza della Svizzera ha dovuto adeguarsi a questi nuovi eventi.* Questa situazione ha spinto il nostro Collegio a varare un certo numero di misure finanziarie importanti, ma limitate nel tempo, allo scopo di mantenere la posizione acquisita dal nostro Paese, soprattutto da Ginevra, in quanto centro di organizzazioni e conferenze internazionali.

Abbiamo potuto costatare, col tempo, che le misure adottate erano giustificate e idonee a raggiungere lo scopo auspicato. La legge federale e il decreto federale che vi proponiamo nel presente messaggio rispecchiano questa politica.

1.2 Riepilogo degli ultimi sviluppi

Quella che si è convenuto di chiamare «la Ginevra internazionale», ossia l'attività a Ginevra di circa 30 000 persone nell'ambito delle organizzazioni e dei negoziati internazionali nonché nell'ambito delle altre organizzazioni internazionali insediate nei Cantoni di Vaud, Berna e Basilea, rappresenta non solo una componente essenziale della vita economica dei Cantoni interessati, ma anche un *utile apporto alla Confederazione nel suo insieme.* È questo un elemento tradizionale e caratteristico del nostro Paese, riconosciuto come tale all'estero e da migliaia di delegati in visita ogni anno in Svizzera, apporto di uomini e di idee provenienti dall'esterno, sfida per la nostra politica estera, parte integrante del nostro patrimonio e componente dell'avvenire del Paese.

Occorre pertanto tutelare questo settore, svilupparlo gradualmente con discernimento prediligendo la qualità e l'utilità e limitando nel contempo i costi a carico delle finanze pubbliche.

La politica di accoglienza delle organizzazioni internazionali in Svizzera e in particolare a Ginevra, da noi sviluppata e strutturata nel corso degli ultimi decenni con l'aiuto delle Camere federali e dei Cantoni interessati, è oggetto di un rapporto circostanziato pubblicato l'11 novembre 1998⁴ e al quale faremo qui di seguito più ampio riferimento evidenziandone le linee direttive.

⁴ Rapporto dell'11 novembre 1998 sulla politica svizzera di accoglienza a Ginevra di organizzazioni e conferenze internazionali come pure sulla Fondazione per gli immobili delle organizzazioni internazionali (FIPOI.).

Fino agli anni '90 la posizione di Ginevra e della Svizzera in materia di diplomazia multilaterale, per motivi storici e politici, era quasi priva di concorrenza. Ginevra, che conta oggi 19 organizzazioni intergovernative, oltre 120 organizzazioni internazionali non governative (ONG) e oltre 140 Stati rappresentati da missioni permanenti si situa con Nuova York ai primissimi posti tra le città internazionali.

La fine delle ostilità Est-Ovest è stata contrassegnata da profondi cambiamenti nel settore delle organizzazioni internazionali coincisi con una recessione economica e restrizioni generalizzate di preventivo in tutti i settori. Le organizzazioni, al pari degli Stati, hanno dovuto contenere il loro preventivo e trovare altre soluzioni. È l'inizio di un'aspra concorrenza con altre città ospiti, Bonn in testa, per attrarre talvolta senza limitazioni di spese le organizzazioni internazionali.

La politica tradizionale della Svizzera basata essenzialmente sulla messa a disposizione di aree fabbricabili e sulla concessione di mutui a interesse zero rimborsabili su lunghi periodi, non è più sufficiente. Altrove infatti le organizzazioni internazionali erano sollecitate dall'offerta di locali gratuiti. Bonn pagava inoltre tutte le spese di trasloco e di insediamento. Anche se a livello di prestigio Ginevra e la Svizzera rimanevano un'opzione non trascurabile rispetto alle nuove concorrenti – ambiente di lavoro, sinergie in loco, comodità, ecc. – i vantaggi puramente finanziari offerti altrove esercitavano un certo fascino che né la Confederazione né Ginevra potevano ignorare, pena la perdita di organizzazioni di spicco come ad esempio l'Organizzazione mondiale del commercio (OMC).

Occorreva quindi predisporre un nuovo approccio ossia una visione chiara degli scopi da perseguire, delle priorità da difendere, dei mezzi finanziari da dedicare e dei limiti da non superare.

Un gruppo di lavoro denominato il «gruppo permanente congiunto Confederazione-Cantone di Ginevra sulle priorità della Ginevra internazionale», è stato istituito nel gennaio del 1995 con il compito di riesaminare le priorità della Ginevra internazionale, di determinare un piano d'azione per gli anni futuri e identificare i mezzi più idonei per consolidare *la piazza di Ginevra come centro internazionale in un contesto di concorrenza tra città ospiti.* Questo gruppo era presieduto dal Segretario di Stato agli affari esteri Jakob Kellenberger e il suo rapporto è stato approvato dal nostro Collegio e dal Consiglio di Stato ginevrino nell'ottobre dello stesso anno. Le sue raccomandazioni sono alla base di numerosi provvedimenti presi da allora. Il gruppo continua a svolgere la propria attività volta alla riflessione e alla presa di decisioni comuni.

In sintesi qui di seguito la politica di accoglienza definita a quell'epoca:

- per quanto concerne l'insediamento di organizzazioni internazionali a Ginevra: *favorire il consolidamento piuttosto che la crescita* e privilegiare la qualità piuttosto che la quantità in modo da poter concentrare gli sforzi nei settori prioritari in cui prevalgono sinergie di lavoro interessanti da mantenere e sviluppare;
- rafforzare Ginevra come *centro di conferenze e di convegni internazionali*;
- migliorare taluni *altri aspetti* della nostra politica: tra l'altro l'informazione su Ginevra, l'integrazione degli ospiti internazionali, le condizioni di accoglienza per le ONG⁵.

⁵ Cfr. lista delle abbreviazioni in allegato I.

zazioni internazionali *proprietarie* del loro immobile fruiscono d'ora innanzi di mutui concessi dalla Confederazione *a interesse zero rimborsabili entro 50 anni al massimo*. I terreni sono messi a disposizione dal Cantone di Ginevra con *diritti di superficie ormai gratuita*.

- d) Condizioni analoghe erano previste per i *locali affittati* a Ginevra dalle organizzazioni internazionali in edifici finanziati dalla Confederazione, sia di proprietà della Confederazione sia della FIPOI. Tuttavia, anche se queste condizioni sono vantaggiose per le organizzazioni internazionali e anche se la FIPOI non ne trae alcun profitto, gli ammortamenti provocano costi fissi che altre sedi non fatturano ai beneficiari. In altri termini le organizzazioni locatarie della FIPOI devono per principio pagare affitti che includono il rimborso dei mutui per l'acquisto o la costruzione dell'edificio, cosa del tutto inesistente altrove. *Preoccupati di questa situazione che rischiava di danneggiare Ginevra abbiamo deciso di adottare negli ultimi tempi adeguate misure, per ogni singolo caso, volte a ridurre direttamente o indirettamente gli oneri a carico delle organizzazioni internazionali*. A distanza di tempo e nel contesto della concorrenza che prevale tuttora queste misure si sono rivelate più che opportune.

Con il presente messaggio vi proponiamo di proseguire e di estendere le misure illustrate nel rapporto dell'11 novembre 1998 sulla politica svizzera di accoglienza a Ginevra di organizzazioni e conferenze internazionali come pure sulla Fondazione per gli immobili delle organizzazioni internazionali (FIPOI) che fa seguito a due postulati depositati dal Consigliere nazionale Theo Meyer nel 1994 e 1997. In merito vi sottoponiamo una legge e un decreto federali.

2 Parte speciale

2.1 Legge federale concernente gli aiuti finanziari alla FIPOI e decreto federale sulla trasformazione in donazione del saldo dei mutui concessi alla FIPOI per l'acquisto o la costruzione di alcuni immobili

2.1.1 Mutui e contributi alla FIPOI (art. 1 della legge)

Tra il 1950 e il 1999 la Confederazione ha accordato mutui per un ammontare totale di 885,9 milioni di franchi (allegato 2) in favore delle organizzazioni internazionali con sede a Ginevra. Al 31 dicembre 1999 il rimanente saldo ammonta a 573,9 milioni di franchi. Durante lo stesso periodo i contributi a fondo perso accordati dalla Confederazione ammontano a 143 milioni di franchi (allegato 3).

Con decreto federale del 21 giugno 1996¹² in vigore sino al 30 settembre 2001 la Confederazione ha accordato alla FIPOI mutui a interesse zero rimborsabili *entro 50 anni*¹³ al massimo e, in casi eccezionali, contributi a fondo perso.

¹² RS 617.0; RU 1996 2682

¹³ Sino all'entrata in vigore di questo DF, i mutui FIPOI erano gravati di un interesse del 3% e rimborsabili in 40. anni (per le organizzazioni internazionali proprietarie del loro edificio) oppure in 99 anni (per la FIPOI se proprietaria degli edifici che affittava alle organizzazioni internazionali).

L'applicazione di questa politica ha dato buoni risultati. È sicuramente nell'interesse delle organizzazioni internazionali medesime, soprattutto di quelle di maggiore spicco, poter disporre di mutui a interesse zero e divenire proprietarie di immobili, sovente importanti e specifici, costruiti in base alle loro necessità (sale di conferenze e di riunioni, biblioteche, ecc.) e, fatto per nulla trascurabile, poterli gestire. Tuttavia è pure nell'interesse della Confederazione promuovere sul suo territorio l'accesso alla proprietà delle organizzazioni intergovernative nella misura in cui la proprietà è garante di una certa stabilità e di una più concreta integrazione nel nostro Paese.

Dopo il caso dell'OMC nel 1995 non è più stato necessario far ricorso ai contributi a fondo perso. Intendiamo continuare ad interpretare la nozione di *caso eccezionale* in modo restrittivo riservando l'opzione della donazione vera e propria a circostanze che esulano obiettivamente dall'ordinario, in particolare sul piano della concorrenza internazionale e del nostro interesse a compiere puntualmente un simile gesto.

Proponiamo di prorogare questa misura illimitata nel tempo sotto forma di regola generale e astratta che definisce le condizioni dei mutui concessi in futuro; tali mutui saranno oggetto di decisioni specifiche come avvenuto finora.

2.1.2 Spese di manutenzione periodica del CWR (art. 2 lett. a della legge)

Nel 1995 la Confederazione ha fatto dono all'OMC del «*Centro William Rappard*» (CWR). Con decreto federale del 2 ottobre 1995¹⁴ le Camere federali hanno accettato di trasformare in donazione il saldo dei mutui concessi tra il 1966 e il 1974 per l'acquisto e il rinnovo del CWR. Costruito nel 1926 e destinato all'Ufficio internazionale del lavoro, questo immobile storico ha un volume di 110 000 m³, una superficie netta di 6223 m² e una superficie utile di 25 201 m² ripartita in uffici, sale di conferenze, caffetteria e depositi.

La Confederazione, come già comunicato a suo tempo alle Camere, si è impegnata nei confronti dell'OMC ad assumere la manutenzione periodica del CWR, in particolare il rinnovo degli impianti tecnici e i lavori di ristrutturazione importanti necessari alla conservazione dell'edificio¹⁵. *Gli impegni presi dalla Confederazione nei confronti dell'OMC non sono limitati nel tempo.* Per motivi pratici la manutenzione periodica è stata affidata alla FIPOI, ma è finanziata dalla Confederazione. In merito le Camere federali ci hanno autorizzati, con decreto federale del 6 ottobre 1995¹⁶, a concedere alla FIPOI un aiuto finanziario annuo di 1 milione di franchi al massimo dal 1996 al 2000.

Spese della FIPOI per la manutenzione periodica del CWR:

– 1996 (consuntivo)	fr. 991 270
– 1997 (consuntivo)	fr. 784 000
– 1998 (consuntivo)	fr. 975 200

¹⁴ FF 1996 I 454

¹⁵ Secondo il contratto infrastrutturale, l'edificio verrebbe restituito alla FIPOI in caso di partenza o di scioglimento dell'OMC. Se invece l'OMC dovesse trasferirsi all'interno del Cantone di Ginevra la FIPOI dovrebbe acquistarlo per 56 milioni di franchi.

¹⁶ RS 617.1; RU 1996 648

I costi previsti dal 1999 al 2003 sono i seguenti:

- 1999 (preventivo) fr. 945 700 al massimo
- 2000 (preventivo) fr. 940 900 al massimo
- 2001 (piano finanziario) fr. 940 900 al massimo
- 2002 (piano finanziario) fr. 940 900 al massimo
- 2003 (piano finanziario) fr. 940 900 al massimo

Proponiamo di proseguire dopo il 31 dicembre 2000 per un periodo indeterminato l'aiuto finanziario accordato alla FIPOI per la manutenzione periodica del CWR poiché gli obblighi della Confederazione nei confronti dell'OMC non sono limitati nel tempo. Le spese saranno assunte dal DFAE che vigilerà con il DFF e la FIPOI affinché siano ridotte allo stretto necessario.

2.1.3 Costi di manutenzione e di gestione della sala di conferenze del CWR (art. 2 lett. b della legge)

Il contratto infrastrutturale concluso il 2 giugno 1995 con l'OMC precisa che la Svizzera si sarebbe impegnata a *costruire una sala di conferenze* sull'area del CWR – cosa peraltro avvenuta nel frattempo – e a garantire i costi di manutenzione e di gestione senza limite nel tempo.

Come già per la manutenzione periodica del CWR, le Camere hanno stanziato un aiuto finanziario alla FIPOI destinato a coprire i costi di manutenzione e di gestione della nuova sala di conferenze. L'aiuto finanziario ammonta attualmente a 500 000 franchi annui al massimo in conformità del decreto federale del 24 marzo 1995¹⁷ entrato in vigore all'inizio del 1998¹⁸.

Il decreto federale citato è valido per un periodo di 5 anni e scadrà il 31 dicembre 2002. Nulla ci obbliga ad abordarne sin d'ora il problema della sua proroga; desideriamo comunque fare chiarezza e *auspichiamo presentare alle Camere federali una visione globale dei principali provvedimenti finanziari previsti nell'ambito immobiliare in favore delle organizzazioni internazionali con sede a Ginevra.*

Spese della FIPOI per la manutenzione e la gestione della sala:

- 1998 (consuntivo) fr. 487 500

I costi previsti dal 1999 al 2003 sono i seguenti:

- 1999 (preventivo) fr. 472 900 al massimo
- 2000 (preventivo) fr. 470 500 al massimo
- 2001 (piano finanziario) fr. 500 000 al massimo
- 2002 (piano finanziario) fr. 500 000 al massimo
- 2003 (piano finanziario) fr. 708 000 al massimo

Proponiamo di continuare dopo il 31 dicembre 2000 l'aiuto finanziario accordato alla FIPOI per la manutenzione e la gestione della sala di conferenze del CWR.

¹⁷ RS 617.2; RU 1998 1460

¹⁸ DF del 21 aprile 1998 (RU 1998 1461)

Come già avviene per la manutenzione periodica del CWR, la prosecuzione dell'aiuto finanziario non è limitata nel tempo poiché gli obblighi della Confederazione nei confronti dell'OMC non sono limitati. Le spese saranno assunte dal DFAE il quale vigilerà, in sintonia con il DFF e la FIPOI affinché siano ridotte allo stretto necessario.

2.1.4 Locazione di Palazzo Wilson, Casa internazionale dell'ambiente, IAM, CCI e IAV (decreto federale)

Gli immobili in questione hanno le seguenti caratteristiche:

- *Palazzo Wilson*, ubicato quai Wilson, è la vecchia sede della Società delle Nazioni (dal 1920 al 1926) ed è di proprietà della Confederazione. Ospita dalla fine del 1998 l'*Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i diritti dell'uomo*. Con decreto federale del 15 giugno 1994¹⁹ le Camere federali hanno stanziato un credito di impegno di 75 milioni di franchi per la trasformazione e la riattazione di questo edificio che offre una superficie netta di 6077 m² ripartita su cinque piani. La FIPOI lo gestisce su incarico della Confederazione.
- La *Casa internazionale dell'ambiente* (fino al 14 settembre 1999²⁰ - Geneva Executive Center: GEC) è ubicata a Châtelaine/Ginevra ed è stata acquistata dalla Confederazione per farne dono alla FIPOI. Con decreto federale del 14 dicembre 1994²¹ le Camere federali hanno stanziato un credito d'impegno di 97 milioni di franchi per l'acquisto del terreno e dell'immobile indi hanno accordato un mutuo di 68 milioni di franchi alla FIPOI per consentirle di finanziarne l'acquisto (il terreno rimane di proprietà della Confederazione). L'immobile è soprattutto occupato da organizzazioni attive nel settore dell'ambiente (*PNUE-Europa*, *PNUE-Sostanze chimiche*, *Convenzione di Basilea*, *CITES*), dello sviluppo (*PNUD-Europa*), della formazione (*UNITAR*). La Missione permanente dei Paesi Bassi (già locataria al momento dell'acquisto dell'immobile da parte della Confederazione) vi rimarrà fino al maggio 2001. La costruzione ha una superficie netta di 13 355 m² ripartita su 8 piani (oltre a 944 m² per depositi e 460 posti di parcheggio).
- L'*Immobilie amministrativo Montbrillant (IAM)* ubicato Place des Nations è di proprietà della FIPOI e ospita l'*Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati*. È stato costruito dalla FIPOI grazie a un mutuo della Confederazione di 121 milioni di franchi²². L'immobile offre una superficie netta di 17 212 m² ripartita su 8 piani e mezzo (oltre a 4066 m² per depositi e locali tecnici e 248 posti di parcheggio).
- Il *Centro del commercio internazionale (CCI)* in via Montbrillant è di proprietà della FIPOI ed ospita l'omonima organizzazione aggregata alla CNUCED e all'OMC. È stato acquistato dalla FIPOI grazie un mutuo della

¹⁹ FF 1994 III 319

²⁰ La «Casa internazionale dell'ambiente» è stata ufficialmente inaugurata il 14 settembre 1999 in presenza di Klaus Toepfer, direttore esecutivo del Programma delle Nazioni Unite per l'ambiente (PNUE). Essa occupa l'ex Geneva Executive Center (GEC).

²¹ FF 1995 I 2

²² DF del 15 dicembre 1989 (FF 1989 III 1515)

Confederazione di 32,7 milioni di franchi²³. Offre una superficie netta di 7720 m² distribuita su 8 piani (oltre a 1584 m² di deposito e locali tecnici e 131 posti di parcheggio).

- L'*Immobilie amministrativo di Varembe (IAV)*, è situato tra la Place des Nations e il CICG; è di proprietà della FIPOI ed ospita l'*AELS*, l'*UIT*, le *Missioni permanenti della Svizzera, dell'Austria e dell'Islanda*. I contratti locativi con le due Missioni estere scadranno il 1° di luglio 2000; non sono stati rinnovati per consentire alla FIPOI di mettere i locali a disposizione delle organizzazioni internazionali. L'immobile è stato costruito dalla FIPOI con un mutuo della Confederazione pari a 16,7 milioni di franchi²⁴. Consta di superficie netta di 7661 m² distribuita su 9 piani (oltre a 765 m² di deposito e 71 posti di parcheggio).

Questi cinque immobili:

- *sono stati totalmente finanziati dalla Confederazione;*
- *sono stati affittati essenzialmente ad organizzazioni intergovernative (sia dalla Confederazione sia dalla FIPOI).*

Le organizzazioni *locatarie* sono di norma di dimensioni più piccole rispetto alle organizzazioni *proprietarie* del proprio immobile e non sono sempre interessate ad acquistare o a intraprendere la costruzione di un immobile su misura. Inoltre sono più sovente soggette a spostamenti rispetto alle altre organizzazioni.

Gli affitti che la FIPOI riscuote dalle organizzazioni locatarie includono gli oneri finanziari legati all'immobile stesso, ossia una somma corrispondente all'ammortamento annuo del capitale investito.

Abbiamo fatto notare nel rapporto dell'11 novembre 1998²⁵ citato che gli affitti non saranno più concorrenziali se paragonati alle condizioni offerte da altre città ospiti con ambizioni internazionali.

Per questo motivo siamo giunti alla conclusione che il calcolo della locazione non dovrà più includere l'ammortamento, *ma unicamente la copertura dei costi di manutenzione e di gestione degli immobili*. Con decisione del 25 giugno 1997 valida sino al 31 dicembre 2000, le organizzazioni che occupano Palazzo Wilson e il GEC (ora Casa internazionale dell'ambiente) vale a dire l'*Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i diritti dell'uomo e le organizzazioni internazionali attive nell'ambito dell'ambiente e dello sviluppo sostenibile*, beneficiano di una locazione senza ammortamenti.

La scelta di questa politica ci sembra oggi *sensata*. È molto probabile infatti che né l'Alto Commissariato delle Nazioni Unite né le organizzazioni ospiti della «Casa internazionale dell'ambiente», avrebbero accettato di occupare detto immobile se l'affitto avesse incluso gli ammortamenti: la pressione degli Stati membri e di taluni Stati ospiti sarebbe stata sicuramente forte e altre città avrebbero offerto «soluzioni» di ricambio.

Inoltre questa politica ci sembra *giustificata*. Di fronte alla concorrenza accresciuta tra Stati ospiti e alla forte riduzione delle spese di gestione nell'ambito delle organizzazioni internazionali si doveva operare una distinzione tra le situazioni in cui la

²³ DF del 14 dicembre 1989.

²⁴ DF dell'11 dicembre 1964 (FF 1964 II 2507) e DF del 6 ottobre 1971 (FF 1971 II 951).

²⁵ Cfr. n. 10.1 del rapporto.

Confederazione (o la FIPOI) è *proprietaria* di un immobile e quelle in cui le *organizzazioni medesime sono a loro volta proprietarie*.

Nel primo caso l'*organizzazione locataria* della FIPOI o della Confederazione non ha alcun diritto sull'immobile. Il nostro Collegio è del parere che la Confederazione, nel quadro della sua politica di Stato ospite, debba rinunciare a riportare sull'utente attraverso gli affitti i costi di acquisto o di costruzione dell'edificio. Per contro è *ragionevole fatturare al locatario le spese di manutenzione* (inclusa la manutenzione periodica) *nonché l'insieme dei costi di gestione*. A prescindere dal costo iniziale per l'acquisto o la costruzione dell'immobile, *nessun altro costo deve gravare sul bilancio della Confederazione* nel senso che la FIPOI ne assume i costi di manutenzione e di gestione grazie agli importi versati dai locatari. Peraltro viene *mantenuto il valore degli immobili* poiché la FIPOI, alla quale è affidata la gestione, garantisce la qualità dei lavori di manutenzione effettuati.

Laddove le *organizzazioni sono proprietarie*, continuano e continueranno anche in futuro a rimborsare i mutui a interesse zero che hanno contratto per l'acquisto dell'immobile medesimo. Esse possono infatti disporre liberamente del proprio edificio, costruito secondo le loro necessità, gestire i lavori di manutenzione e far fruttare le somme utilizzate per la costruzione o l'acquisto (locazione a terzi, vendita), attività queste non consentite alle organizzazioni locatarie.

In sintesi, una politica così *generosa* per i beneficiari, sopportabile per la Confederazione e uniforme per gli utenti (a prescindere dal caso dell'OMC), ci sembra la più consona a consolidare nel tempo le relazioni di reciproca fiducia tra le organizzazioni insediate in Svizzera e il Paese ospite. Siamo quindi convinti di poter tutelare in tal modo la nostra politica dalle *pressioni esterne*.

Grazie all'esperienza acquisita nel periodo in cui abbiamo deciso di rinunciare ad includere l'ammortamento nel calcolo degli affitti di Palazzo Wilson e del GEC, chiediamo non solo di prorogare tali misure per gli immobili in questione, ma di *estenderle ad altri immobili di proprietà della FIPOI – fatta eccezione per il Parcheggio delle Nazioni* – come già annunciato nel rapporto dell'11 novembre 1998 sulla politica d'accoglienza: in primo luogo si dovrà evitare che le organizzazioni locatarie di Palazzo Wilson e del GEC (ora Casa internazionale dell'ambiente) cerchino altrove condizioni più favorevoli (dato che il mancato rinnovo di tale provvedimento comporterebbe un aumento delle somme che dovranno prevedere nel loro preventivo per i locali amministrativi); in secondo luogo si dovrà garantire la *parità di trattamento* tra organizzazioni locatarie della FIPOI analogamente a quanto avviene tra organizzazioni che hanno acceso mutui con la Fondazione.

Di conseguenza proponiamo che la Confederazione rinunci d'ora innanzi a riscuotere dalle organizzazioni internazionali locatarie di Palazzo Wilson, della Casa internazionale dell'ambiente, del CCI, dell'IAV e dell'IAM, un affitto che includa un ammortamento del capitale investito per il rinnovo, l'acquisto o la costruzione di detti immobili. Tutto questo implica la trasformazione in donazione del saldo dei mutui accordati alla FIPOI tra il 1971 e il 1996 per i quattro immobili di cui è proprietaria ossia: il GEC, il CCI, l'IAV e l'IAM. Per contro non dovrà essere presa alcuna misura particolare per quanto concerne Palazzo Wilson poiché l'edificio è di proprietà della Confederazione.

3 **Conseguenze finanziarie e ripercussioni sull'effettivo del personale**

3.1 **Conseguenze finanziarie**

- (i) La politica di concessione dei mutui alla FIPOI non può essere predisposta anzitempo dato che dipende dalle necessità future delle organizzazioni internazionali e dalla disponibilità della Confederazione a soddisfare ogni domanda. La concessione di ogni nuovo mutuo sarà oggetto di decisione specifica.
- (ii) La manutenzione periodica del CWR, secondo le stime attuali, costerà alla Confederazione nei prossimi anni:
1 milione di franchi annui al massimo.
- (iii) La manutenzione e la gestione della sala di conferenze del CWR, secondo le stime attuali, costeranno alla Confederazione nei prossimi anni:
500 000 franchi annui al massimo sino al 2002
in seguito 700 000 franchi annui al massimo.
- (iv) La trasformazione in donazione dei quattro mutui accordati alla FIPOI per gli edifici affittati e la rinuncia al prelievo di un ammortamento per il calcolo delle pigioni di Palazzo Wilson si tradurranno con una perdita di introiti ripartita su diversi decenni come segue:

Immobile	Saldo del mutuo / Investimento <i>Stato il 31.12.2000</i> in franchi	Perdita di introiti / Riduzione della locazione <i>Importi annui</i> in franchi	Scadenza ²⁶
Palazzo Wilson	75 000 000	1 500 000	2049
GEC / CIA	65 169 077	1 357 700	2048
CCI	29 117 050	647 100	2045
IAV	10 985 100	244 100	2045
IAM	108 900 000	2 420 000	2045
Totale	289 171 227	6 168 900 2 857 700 1 500 000	2045 dal 2046 al 2048 nel 2049

La Confederazione subirà una perdita per mancato guadagno di 300 milioni di franchi in termini nominali sino a metà del XXI secolo. In termini reali, ossia considerando la svalutazione di questo importo dovuta al rincaro, la perdita è nettamente inferiore: attualizzando al 31 dicembre 2000 l'insieme degli ammortamenti annui previsti, calcolando *un tasso medio annuo di svalutazione del 2,5 per cento*, ad esempio, il mancato guadagno totale della Confederazione *non supera i 100 milioni di franchi*.

²⁶ Data alla quale il mutuo (o l'investimento per Palazzo Wilson) sarà totalmente ammortizzato considerando la durata normale dell'ammortamento dei mutui FIPOI, ossia di 50 anni.

La trasformazione dei mutui in donazione non si ripercuote sul conto risultati dato che questi mutui sono stati opportunamente rivalutati tra il 1966 e il 1999. Tale trasformazione richiede quindi soltanto una revisione contabile.

3.2 Applicazione del freno alle spese

I mutui a tassi preferenziali e le prestazioni a fondo perso sono *aiuti finanziari* ai sensi dell'articolo 3 capoverso 1 della *legge sui sussidi del 5 ottobre 1990*²⁷.

I capoversi 1 e 2 dell'articolo 1 del disegno di legge concernente gli aiuti finanziari alla FIPOI volti ad autorizzare d'ora innanzi e con validità di durata illimitata la Confederazione ad accordare mutui a interesse zero e, in casi eccezionali, contributi a fondo perso alla FIPOI, vanno intesi come disposizioni a sostegno di nuovi *sussidi periodici*. L'importo di questi sussidi non può essere fissato a priori. Non è escluso tuttavia che il limite di 2 milioni di franchi possa essere superato in una determinata situazione. Di conseguenza raccomandiamo di sottoporre l'articolo 1 del disegno di legge al freno alle spese come previsto nell'articolo 159 capoverso 3 lettera b della Costituzione federale.

L'articolo 2 del disegno di legge prevede parimenti aiuti finanziari periodici inferiori ai 2 milioni di franchi. Di conseguenza questa disposizione non sottostà al freno alle spese.

Infine il disegno di *decreto federale semplice* concernente la trasformazione in donazione dei mutui accordati alla FIPOI per gli immobili affittati dalle organizzazioni internazionali non è stato sottoposto, a nostro avviso, al freno alle spese. Infatti non si tratta in questo caso di un credito di impegno o di una spesa contingentata (cfr. art. 159 cpv. 3 lett. b Cost.).

3.3 Ripercussioni sull'effettivo del personale

La legge federale proposta non inciderà sull'effettivo del personale della Confederazione né della FIPOI.

3.4 Conseguenze per i Cantoni e i Comuni

L'esecuzione delle misure proposte compete esclusivamente alla Confederazione e non comporta quindi nessun onere diretto per i Cantoni e i Comuni.

3.5 Relazione con il diritto europeo

Le misure proposte non incidono sulle relazioni con il diritto europeo.

²⁷ RS 616.1

3.6 Implicazioni a livello informatico

Le misure previste non hanno alcuna influenza a livello informatico.

4 Programma di legislatura

La legge federale e il decreto federale proposti non figurano nel rapporto sul programma di legislatura 1995-1999, ma le misure preconizzate sono state annunciate nel rapporto dell'11 novembre 1998 sulla politica svizzera di accoglienza a Ginevra di organizzazioni e conferenze internazionali come pure sulla Fondazione per gli immobili delle organizzazioni internazionali (FIPOI).

5 Costituzionalità e forma degli atti da adottare

5.1 Costituzionalità

Sottoponiamo alla vostra approvazione una *legge federale* e un *decreto federale semplice*.

Il disegno di legge contiene, da un canto, disposizioni relative alla concessione di aiuti finanziari alla FIPOI (art. 1) e, dall'altro, l'assunzione delle spese di manutenzione periodica del CWR e i costi di manutenzione e di gestione della sala di conferenze sull'area del detto immobile (art. 2) ossia *aiuti finanziari periodici* alla FIPOI in favore delle organizzazioni internazionali. Il disegno di decreto federale semplice concerne un *aiuto finanziario unico* vale a dire la trasformazione in donazione del saldo dei mutui concessi alla FIPOI per taluni edifici.

Secondo la prassi vigente, un *aiuto finanziario periodico* necessita di una base legale formale. Fanno eccezione soltanto i contributi volontari ad organizzazioni internazionali per i quali è sufficiente la competenza costituzionale in materia di relazioni estere²⁸. Benché la finalità della FIPOI, in base ai suoi statuti, consista nel mettere a disposizione delle organizzazioni internazionali gli immobili ubicati nel Cantone di Ginevra, essa non dipende giuridicamente e finanziariamente da queste organizzazioni. Pertanto occorre, nella fattispecie, emanare una *legge federale* basata sulla competenza della Confederazione in materia di relazioni estere vale a dire sull'articolo 54 capoverso 1 della Costituzione federale²⁹.

Sempre secondo la prassi in vigore, la vostra Assemblea (o il nostro Collegio fatta salva la vostra competenza) può accordare un *aiuto finanziario unico fondandosi direttamente sulla competenza della Confederazione in materia di politica estera senza che sia necessaria una base formale specifica*³⁰. Tale è il caso della trasformazione in donazione del saldo dei mutui accordati alla FIPOI per l'acquisto o la costruzione del GEC (Casa internazionale dell'ambiente), dell'immobile amministrativo di Montbrillant (IAM), del Centro del commercio internazionale (CCI) e dell'immobile amministrativo di Varembe (IAV). Per questo motivo sottoponiamo alla vostra approvazione un *decreto federale semplice*.

²⁸ FF 1984 I 965

²⁹ FF 1993 II 981

³⁰ FF 1991 IV 473, FF 1993 II 969

Nell'ambito dell'analisi del *Messaggio del 19 settembre 1994 concernente il finanziamento di un mutuo alla Fondazione per gli immobili delle organizzazioni internazionali (FIPOI) a Ginevra in vista della costruzione di un nuovo edificio amministrativo in favore dell'Organizzazione meteorologica mondiale (OMM), il finanziamento di una donazione alla FIPOI per costruire una nuova sala di conferenze al Centro William Rappard (CWR), nonché lo stanziamento di un aiuto finanziario alla FIPOI per il finanziamento dei costi di manutenzione e di gestione di questa sala di conferenze*³¹, taluni parlamentari hanno evocato, senza peraltro contestarla a questo stadio, la necessità di riesaminare la nostra prassi come descritta qui innanzi (vale a dire la distinzione operata tra gli aiuti finanziari *unici* e gli aiuti finanziari *periodici* che si ripercuote anche nella *forma dell'atto giuridico* da adottare).

Da allora il DFGP e il DFAE si sono impegnati in questo lavoro ed esaminano parimenti i mezzi per elaborare *una base legale relativa al versamento di contributi finanziari nell'ambito della politica estera*, in particolare per quanto concerne *la politica di Stato ospite della Confederazione*. Nella fase d'elaborazione del presente messaggio le riflessioni sono a buon punto ma non ancora in porto. Allo stadio attuale dei lavori possiamo asserire che le misure proposte in questo messaggio faranno parte, al termine del procedimento, di una nuova base legale relativa al versamento di contributi finanziari nell'ambito della politica estera e pertanto inserite in questa nuova legislazione. Le misure proposte in favore delle organizzazioni internazionali a Ginevra dovrebbero tuttavia entrare in vigore il 1° gennaio 2001 ossia molto prima dell'adozione della nuova base legale per garantire *la prosecuzione ininterrotta della nostra politica attuale*. Pertanto vi presentiamo in allegato la legge federale e il decreto federale.

Le misure da prorogare erano inizialmente limitate a cinque anni. Siamo ora del parere che *una limitazione nel tempo non sia più giustificata* a motivo delle esperienze fatte.

5.2 Forma degli atti da adottare

L'articolo 164 capoverso 1 lettera e della nuova Costituzione federale sancisce che tutte le disposizioni importanti che contengono norme di diritto in materia di compiti e prestazioni della Confederazione, sono emanate sotto forma di legge federale. La concessione di *aiuti finanziari* alla FIPOI rientra in questa categoria e pertanto il relativo atto sottoposto al Parlamento deve assumere la forma di *legge sottoposta a referendum*.

L'articolo 163 capoverso 2 della nuova Costituzione federale sancisce per contro che qualora non si tratti di fissare norme di diritto, l'atto emanato riveste la forma di decreto federale semplice non sottostante a referendum. Siccome la *trasformazione in donazione del saldo dei mutui* accordati alla FIPOI per l'acquisto o la costruzione del GEC (Casa internazionale dell'ambiente), della IAM, del CCI e della IAV equiva alla concessione di un aiuto finanziario unico che non richiede, come visto qui innanzi, una base legale formale specifica (cfr. n. 51), la forma dell'atto da adottare è quella di *decreto federale semplice*.

31 FF 1994 V 245

Lista delle abbreviazioni

AELS	Associazione europea di libero scambio
APEF	Associazione dei Paesi esportatori di minerali di ferro
BIE	Ufficio internazionale dell'educazione / UNESCO
BRI	Banca dei regolamenti internazionali
CCI	Centro del commercio internazionale CNUCED / OMC
CDI	Commissione del diritto internazionale
CEE/ONU	Commissione economica per l'Europa
CERN	Organizzazione europea per la ricerca nucleare
CICG	Centro internazionale di conferenze a Ginevra
CICR	Comitato internazionale della Croce Rossa
CITES	Convenzione sul commercio internazionale delle specie di fauna e di flora selvatiche minacciate di estinzione
CNUCED	Conferenza delle Nazioni Unite sul commercio e lo sviluppo
CWR	Centro William Rappard
DFAE	Dipartimento federale degli affari esteri
DFF	Dipartimento federale delle finanze
FIPOI	Fondazione per gli immobili delle organizzazioni internazionali
FISCR	Federazione internazionale delle Società della Croce Rossa e della Mezzaluna Rossa
GATT	Accordo generale sulle tariffe doganali e sul commercio
GE	Repubblica e Cantone di Ginevra
GEC / MIE	Geneva Executive Center / Casa dell'ambiente
HCR	Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati
IAM	Immobile amministrativo di Montbrillant
IAV	Immobile amministrativo di Varembe
IVA	Imposta sul valore aggiunto
IUHEI	Istituto universitario degli studi internazionali
LFC	Legge federale sulle finanze della Confederazione
MIE	Casa internazionale dell'ambiente
OIM	Organizzazione internazionale per le migrazioni
OIT	Organizzazione internazionale del lavoro
OIPC	Organizzazione internazionale di protezione civile
OMC	Organizzazione Mondiale del Commercio
OMM	Organizzazione meteorologica mondiale
OMPI	Organizzazione mondiale della proprietà intellettuale
OMS	Organizzazione mondiale della sanità
ONG	Organizzazione non governativa
ONU	Organizzazione delle Nazioni Unite
ONUG	Ufficio delle Nazioni Unite a Ginevra
OSCE	Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa
PNUD	Programma delle Nazioni Unite per lo sviluppo
PNUE	Programma delle Nazioni Unite per l'ambiente
PPN	Parcheggio Piazza delle Nazioni
PVD	Paesi in sviluppo
RS	Raccolta sistematica del diritto federale

SIA	Società svizzera degli ingegneri e degli architetti
UICN	Unione mondiale per la natura
UIT	Unione internazionale delle telecomunicazioni
UNESCO	Organizzazione delle Nazioni Unite per l'educazione, la scienza e la cultura
UNHCR	Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i diritti dell'uomo
UNIDIR	Istituto di ricerca delle Nazioni Unite sul disarmo
UNITAR	Istituto delle Nazioni Unite per la formazione e la ricerca
UNRISD	Istituto di ricerche delle Nazioni Unite per lo sviluppo sociale
UPOV	Unione internazionale per la protezione dei vegetali
UPU	Unione postale universale

Lista dei mutui accordati dalla Confederazione alla FIPOI o gestiti dalla FIPOI

(per decennio)

			milioni di franchi
Anni '50	OIT	AF 07.06.56	3,4
	ONU	AF 18.09.57	4
	OMS	AF 18.12.59	20
			<hr/> Totale: 27,4 mio
Anni '60	ONU	AF 17.06.64	4,2
	OMS	AF 17.06.64	6,5
	GATT	AF 11.12.64	0,6
	ONU	AF 19.12.67	58
	OMM 1	AF 19.12.67	6,7
	UIT 1	AF 19.12.67	22,9
			<hr/> Totale: 98,9 mio
Anni '70	FIPOI (IAV)	AF 06.10.71	16,7
	FIPOI (PPN)	AF 06.10.71	16
	UIT 2	AF 06.03.75	2,5
	OIT	AF 06.03.75	144
	OMPI 1	AF 26.09.77	54,9
			<hr/> Totale: 234,1 mio
Anni '80	OIM	AF 13.12.83	18
	CERN 1	AF 27.09.84	10
	OMPI	AF 22.09.87	8,4
	UIT 2	AF 19.06.86	19,6
	FIPOI (CCI)	AF 14.12.89	32,7
	FIPOI (IAM)	AF 15.12.89	121
			<hr/> Totale: 209,7 mio
Anni '90	CERN 2	AF 15.12.93	33,5
	Palazzo Wilson	AF 15.06.94	75
	FISCR	AF 14.12.94	11,3
	GEC	AF 14.12.94	68
	OMM	AF 13.03.95	79
	UIT 3	AF 27.11.96	49
			<hr/> Totale: 315,8 mio
			<hr/> Totale generale:
			885,9 mio

Lista dei contributi a fondo perso accordati dalla Confederazione

			milioni di franchi
Anni '50	GE (UIT+OMM)	AF 18.12.56	2
	OMPI	AF 13.03.57	0,2
Anni '60	ONU	AF 19.12.67	3
Anni '70	FIPOI (CERN)	AF 05.12.74	12
Anni '80	CICG	AF 18.03.80	63
Anni '90	CWR (sala conferenze)	AF 13.03.95	31,2
	CWR	AF 06.10.95	31,5
Totale			142,9 milioni di franchi