

Messaggio

concernente gli aiuti finanziari alla Fondazione per gli immobili delle organizzazioni internazionali (FIPOI) a Ginevra come anche la modifica delle condizioni di rimborso dei mutui concessi alla FIPOI

del 1° maggio 1996

Onorevoli presidenti e consiglieri,

Con il presente messaggio vi sottoponiamo, per approvazione, due disegni di decreto federale. Il primo stabilisce che la Confederazione può concedere mutui a interesse zero per una durata massima di 50 anni alla Fondazione per gli immobili delle organizzazioni internazionali (FIPOI). Precisa inoltre che la Confederazione può, in casi eccezionali, accordare alla FIPOI contributi a fondo perduto. Il secondo disegno di decreto federale si prefigge di definire le condizioni di rimborso anche per i mutui già concessi ma non ancora interamente rimborsati.

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

1° maggio 1996

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Delamuraz
Il cancelliere della Confederazione, Couchepin

Compendio

Il ruolo della Svizzera in quanto Paese ospite di organizzazioni e conferenze internazionali è un elemento importante della nostra politica estera. Per rispondere al fabbisogno di locali delle organizzazioni internazionali con sede a Ginevra o che vi tengono conferenze internazionali, la Confederazione, nell'ambito della sua politica ospitale tradizionale, mette a disposizione le superfici necessarie a condizioni favorevoli, in genere mediante la Fondazione per gli immobili delle organizzazioni internazionali (FIPOI).

Le condizioni di rimborso dei mutui FIPOI sono state fissate negli anni sessanta al momento della creazione della Fondazione. Attualmente non costituiscono più un'attrattiva sufficiente per le organizzazioni internazionali con sede a Ginevra. Per rafforzare la competitività di Ginevra in un momento in cui la concorrenza internazionale tra Stati ospiti e Stati che aspirano a diventarlo si fa sempre più serrata, sarà opportuno alleggerire gli oneri immobiliari di dette organizzazioni, siano esse proprietarie o locatarie.

Il primo disegno di decreto federale presentato alle Camere prevede che la Confederazione ha la facoltà di concedere mutui alla FIPOI. Detti mutui sono concessi a interesse zero e devono essere rimborsati nell'arco di 50 anni al massimo. In casi eccezionali la Confederazione può anche accordare contributi a fondo perduto.

Nel secondo disegno di decreto federale, il Consiglio federale propone di azzerare gli interessi sui saldi dei mutui finora concessi nel quadro della FIPOI. Tali interessi ammontano ora al 3 per cento. Il Consiglio federale propone inoltre di uniformare - fatte salve rare eccezioni - la durata del rimborso a 50 anni. Non appena approvate, dette misure verranno applicate a tutti i mutui già concessi nel quadro della FIPOI ma non ancora interamente rimborsati. Le nuove misure entreranno in vigore retroattivamente il 1° gennaio 1996.

Le conseguenze finanziarie derivanti dall'applicazione del primo disegno di decreto federale non possono essere quantificate in anticipo. Di per sé il disegno di decreto non comporta un onere per la Confederazione. La concessione e il volume di ogni aiuto finanziario alla FIPOI dovrà obbligatoriamente essere oggetto di una domanda specifica alle Camere. L'attuazione delle misure contenute nel secondo disegno di decreto federale comporterà una perdita complessiva di 167 milioni di franchi pari al valore attualizzato del 5 per cento.

Messaggio

1 Introduzione

11 Il ruolo internazionale di Ginevra

Da oltre un secolo Ginevra è sede di organizzazioni e di istituzioni internazionali. Le prime a stabilirvisi, dopo la fondazione del Comitato internazionale della Croce Rossa (CICR) nel 1863, operavano soprattutto nel settore umanitario. Dopo la prima guerra mondiale, la vocazione internazionale della Città si è diversificata grazie alla presenza della Società delle Nazioni e dell'Ufficio internazionale del Lavoro. Dal 1946 l'insediamento dell'Ufficio dell'Organizzazione delle Nazioni Unite e di molte altre organizzazioni internazionali hanno fatto di Ginevra un centro importante della cooperazione intergovernativa e un crocevia di convegni internazionali, in particolare nel campo della tutela della vita e dei diritti dell'uomo (umanitario, sanitario e ambientale), del mondo del lavoro e dell'economia, delle conoscenze e della comunicazione come anche della promozione della pace e del diritto.

Ginevra ospita attualmente, oltre all'Ufficio delle Nazioni Unite e taluni organi sussidiari dell'ONU¹⁾, la maggior parte delle organizzazioni specializzate del sistema delle Nazioni Unite - BIE/UNESCO, OIL, OMM, OMPI, OMS, UIT, UPOV²⁾ - numerose altre organizzazioni intergovernative (in particolare OMC, CERN, APEF, AELS, OIPC, OIM, OICR) e oltre un centinaio di organizzazioni internazionali non governative.

A fine marzo 1995, 147 missioni permanenti di Stati membri dell'ONU, delegazioni e uffici di osservatori erano stabiliti presso la sede dell'ONU a Ginevra. Inoltre nove Stati avevano deciso di aprire una missione separata presso l'OMC e undici altri una missione separata presso la Conferenza per il disarmo. Nel marzo 1995 il settore internazionale occupava 27 526 persone (missioni permanenti, organizzazioni intergovernative e principali organizzazioni non governative). Da uno studio pubblicato dal servizio statistico di Ginevra nell'ottobre 1995, risulta che le organizzazioni intergovernative e le principali organizzazioni non governative hanno speso nel 1994 ben 3,272 miliardi di franchi sotto forma di salari, beni e servizi, attrezzature varie, lavori di manutenzione e di costruzione. Su tale somma, 2,241 miliardi di franchi costituiscono il costo salariale totale di cui 1,606 miliardi in salari netti, il rimanente in contributi so-

¹⁾ L'ONU, la cui sede principale è a New York, ha insediato a Ginevra gli organi seguenti: la Conferenza delle Nazioni Unite sul commercio e lo sviluppo (CNUCED), il Centro del Commercio internazionale CNUCED/GATT (CCI), la Commissione economica per l'Europa (ECE/ONU), l'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati (HCR), l'Ufficio del Coordinatore delle Nazioni Unite per i soccorsi in caso di catastrofi (UNDRO) del Dipartimento degli affari umanitari (DAH), la Conferenza sul disarmo, l'Alto Commissariato per i diritti dell'uomo, la Commissione del diritto internazionale (CDI), l'Ufficio regionale per l'Europa del Programma delle Nazioni Unite per l'ambiente (PNUE) nonché diversi centri di ricerche (UNIDIR, UNRISD), il Centro per le società transnazionali e il Centro per la scienza e la tecnica al servizio dello sviluppo.

²⁾ Per le abbreviazioni, cfr. allegato 1.

ciali. A titolo comparativo il totale dei salari versati nel Cantone di Ginevra nel 1994, escluse le organizzazioni intergovernative, è valutato a 13,342 miliardi di franchi. Anche se numerosi funzionari di queste organizzazioni risiedono nella vicina Francia (47,5%) e gran parte della massa salariale viene spesa fuori del Cantone, l'apporto economico del settore internazionale non va minimizzato. Dei 2,8 miliardi di franchi spesi dalle organizzazioni intergovernative, 1,6 miliardi rimangono in Svizzera sotto forma di salari versati al personale residente in Svizzera o sotto forma di acquisti di beni e servizi. Circa 67 863 esperti e delegati hanno partecipato ai 1526 convegni internazionali (congressi, sessioni) organizzati nel 1994 dalle diverse organizzazioni internazionali. Secondo stime il 40 per cento circa dei pernottamenti negli alberghi ginevrini è dovuto a soggiorni di delegati e di esperti.

Il numero delle persone attive nel settore internazionale, le spese effettuate dai funzionari internazionali o l'intensa attività in seno alle conferenze internazionali, sono solo alcuni degli aspetti della Ginevra internazionale. Per poter valutare la portata della presenza di organizzazioni internazionali a Ginevra e come quest'ultima influisca sulla percezione del nostro Paese nel mondo bisogna tener conto anche di altri fattori. Grazie alla Ginevra internazionale, la Svizzera è ancora considerata dalla maggioranza degli Stati un luogo favorevole alla cooperazione tra le nazioni e un'oasi di pace. La nostra disponibilità e volontà ad accogliere le organizzazioni internazionali sono un elemento indispensabile della nostra politica estera, la quale costituisce peraltro uno dei pilastri della nostra politica di sicurezza.

12 La Ginevra internazionale in quanto strumento della politica estera della Svizzera

In quanto centro di importanti negoziati multilaterali, Ginevra rimane lo strumento indispensabile della nostra politica di Stato ospite. D'intesa con il Parlamento abbiamo sottolineato a più riprese di voler contribuire al buon funzionamento della cooperazione internazionale, promuovere la comprensione fra i popoli e agevolare la soluzione pacifica delle controversie.

L'incontestabile ruolo svolto dalla Ginevra internazionale è riconosciuto nel rapporto sul programma di legislatura 1991-1995 e nel rapporto del 29 novembre 1993 sulla politica estera della Svizzera negli anni Novanta. Quest'ultimo enumera i cinque obiettivi della politica estera del nostro Paese: mantenimento e promozione della sicurezza e della pace, impegno in favore dei diritti dell'uomo, della democrazia e dei principi dello Stato di diritto, crescita della prosperità comune, promozione della coesione sociale, conservazione dell'ambiente naturale. In tutti questi settori la Svizzera collabora attivamente con gli altri Stati sia attraverso gli organismi internazionali di cui è membro, sia attraverso altri canali. Nel quadro della sua politica di disponibilità e di accoglienza, la Svizzera offre regolarmente i suoi buoni uffici e mette a disposizione le infrastrutture necessarie ad ospitare un segretariato esecutivo o una commissione indipendente o ancora convegni internazionali.

La politica di Stato ospite consente parimenti ai più alti responsabili politici del nostro Paese di incontrare, sovente a margine di colloqui ufficiali svolti a Ginevra o durante scambi di vedute informali, i loro omologhi esteri o personalità influenti. Parte non trascurabile dei contatti che la Svizzera ha avuto con l'estero si sono potuti verificare grazie a queste occasioni particolari offerte dalla Ginevra internazionale.

Non si può negare che il ruolo di Ginevra, in quanto strumento per il mantenimento dei vincoli con altri Paesi, assume un'importanza del tutto speciale in un momento in cui la Svizzera dispone solo dello statuto di osservatore presso le Nazioni Unite e si adopera per trovare una soluzione in materia di integrazione europea. Non da ultimo va rilevato che la nostra politica di Paese ospite si fa sempre più difficile a causa appunto della non appartenenza a talune organizzazioni di rilievo della cooperazione internazionale o regionale. Per tale motivo la Svizzera potrà sempre meno contare su vincoli privilegiati o chiedere la mediazione di un gruppo significativo di Stati per garantirsi il buon esito delle campagne diplomatiche indispensabili al consolidamento di Ginevra come centro nevralgico della cooperazione internazionale. Queste campagne sono più che mai necessarie in quanto Ginevra è oggi confrontata con un'aspra concorrenza.

13 Nuove sfide per la Ginevra internazionale

La nuova cooperazione multilaterale, in seguito al miglioramento del clima politico internazionale sul volgere degli anni Ottanta, ha aumentato non solo le attività ma anche gli effettivi delle organizzazioni internazionali esistenti. Ha altresì favorito l'attuazione di importanti conferenze tematiche sotto l'egida delle Nazioni Unite e la creazione di nuovi organi incaricati dell'applicazione e della verifica degli impegni assunti. A prima vista si pensava che il rafforzamento della cooperazione tra Stati bastasse a rafforzare l'attrattiva di Ginevra sulla scena internazionale. È gioco forza costatare invece che la situazione privilegiata di Ginevra è sempre più indebolita dall'inasprimento della competizione tra i pochi Stati ospiti di lunga data - tra cui la Svizzera - e quelli, più numerosi, che aspirano a divenirlo.

Infatti per oltre quarant'anni, in un mondo caratterizzato dal bipolarismo Est-Ovest, Ginevra è sempre stata scelta come luogo ideale per l'insediamento di nuove organizzazioni internazionali. Con la fine della guerra fredda altri Stati e altre città hanno espresso il desiderio di accogliere le neoorganizzazioni internazionali se non addirittura quelle già insediate altrove. La concorrenza fra Stati si è fatta sentire per la prima volta nel 1992 quando la comunità internazionale scelse l'Aia come sede dell'Organizzazione per il controllo delle armi chimiche.

È stata finora scongiurata la partenza di un'importante organizzazione. La scelta nel 1994 di Ginevra come sede dell'Organizzazione mondiale per il commercio (OMC succeduta al GATT) è stata molto importante per l'attrattiva della piazza ginevrina come centro della cooperazione internazionale. A dire il vero questo successo è stato possibile solo grazie agli impegni assunti dalla

Confederazione, da voi successivamente approvati¹⁾, e agli sforzi supplementari consentiti dal Cantone di Ginevra. Da alcuni mesi però un certo numero di decisioni relative all'insediamento di organismi internazionali con sede definitiva o provvisoria in Ginevra, hanno mostrato che la competizione in questo settore si faceva sempre più tesa.

Nel 1993 si sono stabiliti a Ginevra tre segretariati interinali istituiti in corso dei negoziati della Conferenza delle Nazioni Unite sull'ambiente e lo sviluppo, tenutasi a Rio nel giugno 1992. Si trattava dei segretariati delle Convenzioni sui cambiamenti climatici, sulla diversità biologica e sulla desertificazione. Il gran numero di enti intergovernativi e non governativi, già presenti a Ginevra e operanti nel settore dell'ambiente, come anche le sinergie offerte, la rappresentanza quasi universale degli Stati ad opera di missioni permanenti, le ottime infrastrutture e servizi come anche la qualità della vita, peroravano in favore di Ginevra. Il compito di questi tre segretariati era effettivamente agevolato da questi fattori e la maggior parte degli Stati hanno sottolineato che Ginevra costituiva dal punto di vista tecnico la scelta migliore. Purtroppo altri fattori – politici e finanziari – hanno inciso più dei vantaggi per il funzionamento di questi tre segretariati allorché gli Stati partecipi della Convenzione sui cambiamenti climatici decisero nell'aprile 1995 di trasferire il Segretariato a Bonn e allorché, nel novembre 1995, il Segretariato della Convenzione sulla diversità biologica venne definitivamente assegnato a Montreal²⁾. La decisione di trasferire – seppure provvisoriamente – in altre città istituti della cooperazione internazionale già insediati a Ginevra, dimostra chiaramente che è sempre più difficile promuovere Ginevra come centro di accoglienza di organizzazioni internazionali. Il trasferimento da Ginevra a Bonn del Programma dei Volontari delle Nazioni Unite, deciso agli inizi del 1995, è un altro segnale preoccupante: anche le organizzazioni stabilite da lungo tempo a Ginevra non sono al riparo dal desiderio di altri Stati di accogliere sul proprio territorio organismi della cooperazione internazionale.

14 Definizione di una nuova strategia per la Ginevra internazionale

Attrarre l'attenzione degli Stati sui vantaggi della concentrazione in un'unica sede del maggior numero di organizzazioni internazionali operanti in un determinato settore e proseguire i nostri sforzi per aumentarne i vantaggi materiali,

¹⁾ DF concernente un aiuto finanziario alla Fondazione per gli immobili delle organizzazioni internazionali (FIPOI) a Ginevra, destinato al finanziamento dei costi di manutenzione e di gestione della nuova sala di conferenze del Centre William Rappard (CWR) del 13 marzo 1995 (FF 1995 II 342), DF concernente un aiuto finanziario alla Fondazione per gli immobili delle organizzazioni internazionali (FIPOI) a Ginevra, destinato al finanziamento dei costi di manutenzione e di gestione della nuova sala di conferenze del Centre William Rappard (CWR), DF concernente la trasformazione in dono del saldo dei mutui concessi alla Fondazione per gli immobili delle organizzazioni internazionali (FIPOI) per il Centro William Rappard (CWR) del 6 ottobre 1995, DF concernente la presa a carico della manutenzione periodica del Centro William Rappard del 6 ottobre 1995 (FF 1995 IV 543).

²⁾ Per quanto concerne la terza Convenzione menzionata, agli inizi del 1997 verrà deciso il luogo d'insediamento definitivo del suo Segretariato.

sono i principali argomenti a nostra disposizione per promuovere e difendere la Ginevra internazionale, tenuto conto dei limiti impostici a livello politico. Bisogna ammettere che gli Stati non decidono più di inviare un'organizzazione internazionale unicamente sulla base di criteri razionali. Come dimostrato, gli argomenti tradizionali avanzati dalla Svizzera in favore di Ginevra non sono più sufficienti. A questo va aggiunto che all'epoca delle profonde spaccature ideologiche, politiche e militari, la neutralità Svizzera costituiva una probabilità di successo non trascurabile per Ginevra. Oggi, in un mondo caratterizzato dall'apertura e dalla ricerca di soluzioni globali a problemi comuni a tutti gli Stati e da una redistribuzione delle carte fra i grandi attori economico-politici mondiali, i Paesi neocostituiti aspirano ad accogliere sul proprio territorio le organizzazioni internazionali. Le loro rivendicazioni sono più facilmente recepite in quanto propongono offerte vantaggiose sul piano finanziario e il loro impegno in favore della cooperazione fra Stati o il livello del loro aiuto allo sviluppo li predestinano meglio della Svizzera a ottenere favori di una maggioranza di altri Paesi.

Le scelte politiche, destinate a tener maggiormente conto dell'impegno dei diversi Stati in un'organizzazione internazionale o in un settore d'attività specifico, come anche le considerazioni d'ordine finanziario, incisive in un momento in cui il sistema delle Nazioni Unite e dei suoi Stati membri affrontano una crisi finanziaria senza precedenti, influenzano sin d'ora e sicuramente per un certo periodo ancora le decisioni sulla scelta delle sedi per le organizzazioni internazionali.

La tesi sostenuta dalla Svizzera dovrebbe a lungo termine dare i suoi frutti. Siamo infatti del parere che gli Stati, dopo aver deciso di trasferire altrove nel mondo le organizzazioni internazionali, opteranno finalmente per una concezione più classica e vantaggiosa, ossia per una concentrazione degli strumenti della cooperazione internazionale in un numero limitato di sedi che dispongono di mezzi organizzativi essenziali. In attesa di un rovesciamento della situazione occorre vigilare affinché Ginevra, in quanto centro internazionale, non venga indebolita dalla partenza di importanti organizzazioni tuttora insediate. Il miglioramento continuo delle condizioni di accoglienza è senza dubbio il punto focale di una strategia di consolidamento. Le misure recentemente adottate in materia di privilegi, immunità e agevolazioni conferite alle organizzazioni internazionali, ai funzionari internazionali e alle missioni permanenti e ai loro membri, sono tra gli aspetti essenziali di queste condizioni di accoglienza. Il secondo importante obiettivo sarà la riduzione dei costi. La forza del franco svizzero e il carovita non giocano in favore di Ginevra, da cui l'urgenza di soluzioni pratiche tali da consentire alle organizzazioni internazionali di ridurre i propri costi di insediamento. In primo luogo figurano la locazione degli immobili amministrativi o, qualora le organizzazioni fossero proprietarie dei propri locali, gli oneri legati al rimborso dei mutui ottenuti dalla Confederazione per il tramite della FIPOI.

Siamo consapevoli del fatto, peraltro condiviso anche dal Consiglio di Stato della Repubblica e Cantone di Ginevra, che la scelta di questa Città come sede di istituzioni al servizio della cooperazione multilaterale e come luogo di importanti convegni internazionali non è più un fatto acquisito. Per questo motivo

abbiamo deciso, l'11 gennaio 1995, di costituire un importante gruppo di lavoro incaricato di analizzare la situazione, predisporre le strategie per gli anni a venire e trovare soluzioni sul consolidamento della piazza di Ginevra in un contesto vieppiù competitivo tra Stati ospiti. Il gruppo permanente congiunto Confederazione-Canton Ginevra ha elaborato un primo rapporto sulle priorità di Ginevra che è stato esaminato nel corso di un incontro tra delegazioni federali e del Consiglio di Stato ginevrino il 29 agosto 1995. Nella seduta del 2 ottobre 1995 abbiamo approvato detto rapporto e le relative raccomandazioni segnatamente nell'ambito dei mutui FIPOI. Il presente messaggio scaturisce dall'adozione di questo rapporto.

2 FIPOI

21 Cenni storici

La Fondazione per gli immobili delle organizzazioni internazionali (FIPOI) è una fondazione di diritto privato svizzero, istituita congiuntamente dalla Confederazione e dal Cantone di Ginevra nel 1964 (cfr. DF dell'11 dic. 1964 concernente la concessione di mutui alla FIPOI; FF 1964 II 2507). La Confederazione e il Canton Ginevra, oltre a sostenerla, designano ciascuno tre rappresentanti nel Consiglio di fondazione. La FIPOI è posta sotto il controllo dell'autorità di vigilanza delle fondazioni della Confederazione e dei controlli delle finanze federale e cantonale. La FIPOI è stata fondata per sostenere il ruolo di Ginevra in quanto centro di convegni internazionali. Conformemente ai suoi statuti ha lo scopo di mettere a disposizione delle organizzazioni intergovernative con sede a Ginevra, o che vi tengono conferenze internazionali, taluni immobili nel Cantone medesimo. Essa può finanziare la costruzione di immobili, acquistarli, prenderli o darli in affitto o gestirli autonomamente oppure agevolare le organizzazioni internazionali mediante mutui a tasso di interesse favorevole, nell'acquisto, la costruzione o la ristrutturazione degli immobili.

I fondi di cui necessita per svolgere queste operazioni sono stanziati dalla Confederazione o dal Canton Ginevra secondo il fabbisogno, sotto forma di mutui fruttiferi e rimborsabili o sotto forma di donazioni o terreni. Secondo le indicazioni contenute nel rapporto di gestione 1994 della FIPOI, i mutui concessi dalla Confederazione a partire dal 1966 al 31 dicembre 1994 ammontano a 669 milioni di franchi e i mutui trasformati in donazioni¹⁾ ammontano a 126,5 mi-

¹⁾ Contributo a fondo perso di 3 milioni di franchi a favore dell'ONU su un mutuo di 61 milioni di franchi (messaggio del 5 giu. 1967, FF 1967 I 746), abbandono del saldo di 62 998 600 franchi su un mutuo di 65 milioni di franchi per il CICG (messaggio dell'11 lug. 1979, FF 1979 II 749), contributo a fondo perso in favore del CERN di 12 milioni di franchi (decisione del CF del 30 mag. 1973 basata sul messaggio del 28 apr. 1971, FF 1971 I 663), donazione all'Istituto Henri Dunant di 1,6 milioni di franchi (messaggio del 17 feb. 1971, FF 1971 I 314), donazione al CICR di 15,4 milioni di franchi (messaggio del 30 gen. 1980, FF 1980 II 157), abbandono del saldo dovuto il 31 dicembre 1994 di 31 501 766 franchi su tre mutui consentiti alla FIPOI nel 1966, 1971 e 1974 per l'acquisto e il risanamento del CWR (messaggio del 12 giu. 1995, FF 1995 III 963). Alla somma di 126,5 milioni di franchi bisogna aggiungere la donazione di 31,2 milioni di franchi alla FIPOI per la costruzione di una nuova sala di conferenze al Centro William Rappard (messaggio del 19 set. 1994, FF 1994 V 245).

lioni di franchi. A fine 1994 la FIPOI ha già rimborsato 377,6 milioni di franchi, interessi e ammortamenti inclusi. Il Canton Ginevra ha contribuito con mutui e doni per un ammontare di oltre 11 milioni di franchi. Mette inoltre a disposizione i terreni per concederne l'uso con diritti di superficie a titolo oneroso o, secondo i casi, gratuitamente. Il costo globale non attualizzato dei terreni acquistati tra il 1960 (OMS) e 1986 (FIPOI-Montbrillant) è di 126 milioni di franchi.

I mutui FIPOI per i lavori di costruzione, acquisto o locazione di immobili destinati alle organizzazioni internazionali non superavano il tasso di interesse del 3 per cento annuo e servivano a garantire condizioni favorevoli all'insediamento delle organizzazioni internazionali. Senza essere troppo bassi erano comunque inferiori a quelli praticati sul mercato. Le condizioni generali stabilivano che qualora gli interessi sui mutui della Confederazione avessero superato mediamente il limite del 5 per cento annuo, gli interessi sui mutui FIPOI sarebbero stati del 3,5 per cento nel periodo corrispondente. In pratica tale clausola non è mai stata invocata.

Tra la fine della Seconda Guerra mondiale e la creazione della FIPOI nel 1964, le autorità federali e cantonali ginevrine avevano concesso mutui per oltre 110 milioni di franchi ai diversi organismi internazionali. Nel messaggio del 18 settembre 1964 sulla creazione della FIPOI¹⁾, abbiamo elencato i versamenti consentiti dalla Confederazione e dal Canton Ginevra nel corso dei dieci anni precedenti tale data. La Confederazione ha partecipato con un mutuo di 38,15 milioni di franchi e 3,35 milioni a fondo perduto, il Canton Ginevra con un mutuo di 20,75 milioni e di 14,35 milioni a fondo perduto. Il nostro Collegio aveva inoltre sottolineato nel medesimo messaggio:

che tutte queste facilitazioni, al pari di quelle prese a suo tempo per il Palazzo delle Nazioni, hanno contribuito a fare di Ginevra un centro di vasto richiamo per le manifestazioni internazionali cosicché questa Città è venuta assumendo, per il buon nome mondiale della Svizzera, un'importanza considerevole. La presenza delle organizzazioni sul nostro territorio ci offre inoltre l'occasione di mostrare in concreto la nostra volontà di cooperazione e pertanto di correggere i malintesi che potrebbero nascere a causa della nostra non appartenenza alle Nazioni Unite.

La creazione della FIPOI apportava un cambiamento notevole nella politica svizzera in materia di concessione di mutui alle organizzazioni internazionali. Se i mutui venivano inizialmente concessi a interesse zero, la nuova politica prevedeva un interesse del 3 per cento. La revisione della prassi finora applicata si era resa necessaria a motivo dell'aumento dei progetti edilizi e del relativo rincaro come anche di un maggiore coinvolgimento della Confederazione in questi progetti. Il nostro delegato aveva sottolineato, al momento di presentare il messaggio alle Commissioni di politica estera, che per un certo lasso di tempo la politica in materia di interessi della Confederazione non avrebbe subito modifiche. Aveva pure insistito sul fatto che la Svizzera, nella sua veste di Stato ospite, doveva provvedere nel modo più consono al fabbisogno delle organizzazioni internazionali. Oggi, dopo trent'anni, è giocoforza ammettere che la situazione economico-politica globale è cambiata e Ginevra deve confrontarsi

¹⁾ FF 1964 II 1919

con una forte concorrenza. In questi ultimi tempi il costo della vita a Ginevra ha subito un'impennata. Assommato alle spese che le organizzazioni internazionali devono affrontare per le necessarie infrastrutture, questo stato di cose costituisce un handicap supplementare per la città lacustre.

22 Importanza della FIPOI nel quadro della nostra politica di Stato ospite

La messa a disposizione di immobili per le organizzazioni internazionali è uno degli elementi indispensabili della nostra politica di Stato ospite. La FIPOI svolge un ruolo fondamentale nell'offrire strutture di accoglienza e di lavoro che consentono alle organizzazioni, ai loro funzionari e delegati di adempiere le proprie missioni in condizioni favorevoli.

È in quest'ottica che la Confederazione ha sovente concesso mutui alla FIPOI. Citiamo in merito i messaggi¹⁾ mediante i quali le vostre Camere hanno adottato i decreti federali a sostegno della concessione di un mutuo alla FIPOI. Come enunciato qui innanzi (n. 21) la Confederazione ha parimenti rinunciato, parzialmente o totalmente, all'ammortamento e agli interessi su un mutuo concesso nel quadro della FIPOI.

Anche in avvenire la FIPOI fruirà dei mutui necessari qualora un'organizzazione internazionale auspicasse costruire, ampliare o rinnovare un immobile di sede oppure desiderasse affittare uffici in immobili appartenenti alla FIPOI. La possibilità di trasformare un mutuo FIPOI in donazione rimane però circoscritto a casi specifici. Tale prassi è stata recentemente applicata al momento di definire le condizioni di accoglienza dell'OMC. Uno sforzo particolare è stato allora fornito per mantenere a Ginevra l'organizzazione che avrebbe succeduto al GATT, da lunghi anni in Svizzera. Le agevolazioni concesse all'OMC erano più che giustificate trattandosi di una delle più importanti organizzazioni internazionali con un ruolo preminente nello sviluppo del commercio mondiale. Inoltre la sua partenza avrebbe avuto ripercussioni non trascurabili su molte altre organizzazioni internazionali con sede a Ginevra strettamente legate alla sua attività. Per mantenere la coerenza di tutto l'apparato internazionale a Ginevra, il gesto della Svizzera nei confronti dell'OMC è stato più che mai necessario.

È difficile prevedere a questo punto quale altra organizzazione internazionale potrebbe fruire in avvenire di un simile favore che va oltre la messa a disposizione classica di un mutuo FIPOI. La donazione di un immobile dovrà comunque rimanere un'eccezione. Che si tratti di un gesto simbolico volontario con-

¹⁾ Messaggi del 18 settembre 1964 (in favore della FIPOI, del GATT e dell'AELS), 6 giugno 1966 (UIL), 5 giugno 1967 (ONU, UIT, OMM, UPU), 17 febbraio 1971 (AELS, CIGC, OMPI, UIL), 1° maggio 1974 (CERN), 7 agosto 1974 (UIT, UIL, OMPI), 2 marzo 1977 (OMPI), 25 maggio 1983 (CIM), 5 marzo 1984 (CERN), 27 novembre 1985 (UIT), 18 febbraio 1987 (OMPI), 13 febbraio 1989 (HCR), 17 febbraio 1993 (CERN, OMM), 30 maggio 1984 (GEC, Federazione internazionale delle Società della Croce Rossa e della Mezzaluna Rossa), 19 settembre 1994 (OMM, CWR): FF 1964 II 1919, 1966 I 798, 1967 I 746, 1971 I 314, 1974 I 1237, II 437, 1977 I 1189, 1983 II 1445, 1984 I 965, 1985 III 431, 1987 I 664, 1989 I 1025, 1993 I 965, 1994 III 945 e V 245.

cesso dalla Svizzera ad un'organizzazione internazionale per sottolineare l'interesse particolare del nostro Paese nei confronti della sua attività o di un mezzo estremo per evitare il trasferimento di un'organizzazione il cui mantenimento a Ginevra sarebbe determinante per la prosecuzione della nostra politica di Stato ospite, lo strumento della donazione dovrà essere utilizzato con estrema cautela. Si dovrà vigilare affinché tale misura puntuale non metta in pericolo la coerenza della nostra politica di Stato ospite.

Peraltro il numero elevato di organizzazioni intergovernative con sede a Ginevra non ci consente di prevedere una generalizzazione di questa prassi già in vigore in taluni altri Paesi ospiti. Se i mutui tuttora aperti dovessero essere trasformati in doni ne risulterebbe una perdita nominale di introiti di 1,2 miliardi di franchi per i prossimi 99 anni. Attualizzata al 5 per cento tale perdita sarebbe di circa 400 milioni di franchi.

23 Sistema dei mutui FIPOI

La FIPOI dà in locazione gli immobili di cui è proprietaria; la pigione copre i costi finanziari propriamente detti legati al rimborso dei mutui consentiti dalla Confederazione (quote annue), le somme per il funzionamento e la manutenzione degli edifici e, all'occorrenza, la rendita del diritto di superficie. Le organizzazioni internazionali proprietarie del proprio edificio, oltre a pagare i relativi costi di manutenzione, rimborsano i propri mutui mediante quote annue alla fine di ogni anno civile.

La quota annua include due elementi: l'ammortamento dei mutui e gli interessi sul saldo dei mutui. Gli interessi sono scalari in concomitanza con la diminuzione del saldo non rimborsato. In linea di massima le organizzazioni internazionali scelgono il sistema delle quote annue costanti, più facilmente prevenibili. In tal caso la riduzione annua degli interessi è compensata da un aumento corrispondente dell'ammortamento che rimane variabile. Per contro, se il beneficiario del mutuo opta per il sistema delle quote annue variabili, l'ammortamento è costante. La quota annua regredisce annualmente in funzione della riduzione costante degli interessi.

La durata del rimborso dei mutui FIPOI, sin dall'inizio della sua creazione, variava da un caso all'altro, ma col passare degli anni si è istaurata una prassi più omogenea. I mutui consentiti dalla FIPOI a un'organizzazione internazionale che costruiva il proprio edificio dovevano essere rimborsati nell'arco di 40 anni mentre alla FIPOI era consentito un rimborso scaglionato su 99 anni qualora decidesse di costruire un immobile per affittarlo ad un'organizzazione internazionale.

3 Nuova definizione delle condizioni di rimborso dei mutui FIPOI

31 Soppressione degli interessi sui mutui FIPOI

Consapevoli della necessità di alleggerire gli oneri finanziari delle organizzazioni internazionali per il rimborso dei mutui FIPOI e inviare un chiaro segnale

politico alla comunità internazionale, proponiamo di mettere in atto le raccomandazioni del gruppo permanente congiunto Confederazione-Canton Ginevra sulle priorità della piazza di Ginevra azzerando i tassi di interesse, tuttora del 3 per cento. In altri termini, sopprimere gli interessi sui mutui concessi dalla Confederazione alla FIPOI o, per il tramite della FIPOI, alle organizzazioni internazionali stabilite a Ginevra.

Il gruppo permanente congiunto Confederazione-Canton Ginevra ha vagliato diverse altre ipotesi, in particolare quella di un semplice abbassamento del tasso di interesse all'1 per cento. Si è giunti però alla conclusione che l'azzeramento degli interessi, ai fini di una riduzione degli oneri finanziari legati al rimborso dei mutui, era la scelta più idonea. Peraltro, la concessione di mutui a interesse zero sarà sicuramente accolta dalla comunità internazionale come un gesto significativo e innovativo della nostra politica di Stato ospite.

Per le organizzazioni internazionali proprietarie del proprio immobile la soppressione degli interessi comporterebbe, mediamente, una diminuzione del 29 per cento delle quote annue. Su un mutuo quarantennale già concesso, ma il cui rimborso non ha ancora avuto luogo, tale riduzione potrebbe raggiungere anche il 42 per cento. Sui mutui concessi dalla Confederazione alla FIPOI per gli immobili di cui è proprietaria, la cui durata varia attualmente da 72 a 99 anni, la riduzione media delle quote annue sarà del 66 per cento. Questa differenza deriva dal fatto che l'abbuono dell'interesse per un importo analogo è più elevato per un mutuo rimborsabile in 99 anni che non in 40 anni. La riduzione dei tassi di interesse – e a maggior ragione la loro totale soppressione – è più marcata su un mutuo a lunga scadenza.

32 Uniformità della durata di rimborso dei mutui

Il fenomeno osservato nel capitolo precedente, ossia una riduzione più incisiva degli oneri legati al rimborso dei mutui concessi alla FIPOI per gli immobili di cui è proprietaria, rispetto ai mutui destinati alle organizzazioni internazionali, favorisce le organizzazioni locatarie a detrimento di quelle proprietarie. Un simile trattamento preferenziale, nei confronti appunto delle organizzazioni locatarie, contrasterebbe con la politica finora seguita nel quadro della FIPOI che consiste nel favorire l'accesso alla proprietà delle organizzazioni internazionali.

Per ridurre l'eventuale divario tra i benefici ottenuti dalle organizzazioni proprietarie del proprio immobile e quelle locatarie di un immobile FIPOI a seguito della diminuzione degli oneri finanziari dopo l'azzerramento degli interessi, occorrerà uniformare la durata dei rimborsi di tutti i mutui concessi nell'ambito della FIPOI. Anche in questo caso, il gruppo permanente congiunto Confederazione-Canton Ginevra ha esaminato diverse soluzioni: ridurre di poco la durata di rimborso dei mutui concessi inizialmente per 99 anni per non indebolire oltre l'impatto della soppressione degli interessi sulle quote annue e limitare la perdita di introiti della Confederazione, inevitabile qualora si differisse di molto la durata del rimborso dei mutui accordati alle organizzazioni internazionali. In applicazione delle raccomandazioni del gruppo vi proponiamo di fissare una durata unica di 50 anni per tutti i mutui FIPOI non ancora interamente rimborsati.

33 Conseguenze per i diversi mutui non ancora rimborsati

331 Cenni generali

Qualora decideste di approvare i due disegni di decreto federale allegati, le misure presentate nei capitoli 31 e 32 qui innanzi saranno applicate sia ai futuri mutui concessi nell'ambito della FIPOI sia a quelli già concessi, ma il cui rimborso non è ancora terminato o neppure iniziato. Per i mutui già concessi, l'applicazione delle misure proposte consentirà di ridurre fino al 42 per cento le quote annue delle organizzazioni proprietarie dei loro immobili, mentre per quelle locatarie, gli oneri sul rimborso dei mutui concessi alla FIPOI diminuiranno mediamente del 38 per cento.

332 Mutui concessi alle organizzazioni internazionali proprietarie del proprio immobile

Le modifiche proposte riguardano dodici mutui concessi dalla Confederazione alla FIPOI¹⁾. Le nuove condizioni saranno applicate retroattivamente il 1° gennaio 1996. Nella misura in cui le organizzazioni internazionali pagano le quote annue alla fine di ogni anno civile, le autorità svizzere avranno sufficiente tempo per informarle delle nuove disposizioni che vi sottoporremo per approvazione. La FIPOI presenterà a sua volta l'ammontare della quota annua e il rimanente periodo di rimborso ad ogni organizzazione internazionale interessata.

In linea di massima la durata del rimborso dei mutui, inizialmente fissata a 40 anni, verrà aumentata di dieci anni pari ad una proroga del 25 per cento. I mutui concernono l'OMM, l'UIT, l'OMPI, l'OIM, il CERN e la Federazione internazionale delle società della Croce Rossa e della Mezzaluna Rossa. Il rimborso di un altro mutuo venticinquennale accordato all'UIT nel 1975, sarà pure prorogato del 25 per cento e passerà a 31 anni. Infine, il mutuo accordato nel 1975 all'UIL di una durata di 45 anni sarà prorogato di soli cinque anni.

I mutui inferiori ai dieci anni il 1° gennaio 1996 non saranno prorogati. Si parte dall'idea che per motivi di pianificazione finanziaria le organizzazioni interessate preferiscano effettuare i rimborsi nei termini inizialmente previsti vale a dire in quattro o cinque anni piuttosto che dilazionare i pagamenti su una quindicina d'anni. Nella fattispecie si tratta di un mutuo trentennale concesso nel 1967 all'OMM (inizio rimborso 1971) e di un mutuo venticinquennale all'UIT (inizio del rimborso 1975). Anche per questi ultimi due saranno azzerati i rispettivi interessi come per l'insieme dei mutui FIPOI.

Il 1° gennaio 1996 sono state avviate due costruzioni: l'edificio amministrativo dell'OMM (mutuo di 79 mio) e l'ampliamento della sede della Federazione internazionale delle società della Croce Rossa e della Mezzaluna Rossa (mutuo di 124,4 mio). Gli interessi intercalari non saranno più calcolati a partire da quella data visto che gli importi definitivi risulteranno leggermente meno elevati di quelli previsti nei rispettivi messaggi. Il loro rimborso inizierà solo nel 1997 rispettivamente nel 1998, e quello destinato al CERN per il finanziamento di un nuovo edificio amministrativo (34,4 mio) inizierà nel corso del 1996.

¹⁾ Per i dettagli, vedere allegato 2.

333 Mutui concessi alla FIPOI per gli immobili di cui è proprietaria

Questa categoria comprende cinque mutui. Il disegno di decreto federale che vi sottoponiamo per approvazione prevede di applicare le nuove condizioni FIPOI retroattivamente il 1° gennaio 1996. La FIPOI continuerà a riscuotere le pigioni il cui importo rimarrà immutato rispetto all'attuale situazione sino a quando non avrete preso una decisione in merito al secondo disegno di decreto federale allegato. La FIPOI terrà conto delle eccedenze nel calcolo delle fatture successive.

La durata del rimborso dei mutui sarà ridotta da 99 a 50 anni. Dal momento che nessuno di questi mutui decorre da più di 27 anni, il termine rimanente coincide con la nuova durata totale di 50 anni.

Il mutuo FIPOI per il finanziamento del parcheggio della Piazza delle Nazioni sottostà parimenti alle nuove disposizioni. Siccome la quasi totalità dei posti macchina è affittata alle organizzazioni internazionali nonché all'UIT il cui personale non dispone, contrariamente a quello di altre organizzazioni, di un parcheggio sotterraneo annesso all'edificio di sede, pare giusto applicare anche al mutuo in questione le nuove agevolazioni FIPOI per non penalizzare l'UIT. La flessione della quota annua non si ripercuoterà per contro sul costo degli abbonamenti privati.

Per quanto concerne il mutuo FIPOI destinato all'OIM, gli interessi intercalari saranno calcolati sino al 31 dicembre 1995. Il relativo rimborso inizierà nel corso del 1996.

34 Portata dei provvedimenti proposti

Se la portata di una riduzione dei tassi FIPOI per le organizzazioni interessate si può definire realistica, non deve tuttavia essere sopravvalutata. Infatti i costi per il loro insediamento sono di gran lunga inferiori alle spese di personale. Bisogna ammettere che Ginevra in questo settore è penalizzata a causa dell'alto costo del franco svizzero e del carovita. Confidiamo tuttavia sul fatto che le misure adottate dallo Stato ospite saranno accolte di buon grado dagli Stati membri.

L'azzeramento degli interessi sui mutui FIPOI è senza dubbio un provvedimento di rilievo seppure non sufficiente a soddisfare le necessità delle organizzazioni internazionali stabilite a Ginevra. È praticamente impossibile sapere se tale procedimento sarà sufficiente a trattenere un'organizzazione alla quale venisse offerta una sistemazione gratuita in un'altra sede. La Svizzera dovrà comunque dar prova di elasticità al momento di definire, sviluppare e applicare le condizioni di accoglienza delle organizzazioni internazionali.

Gli interessi sui mutui FIPOI sono stati decisi negli anni Sessanta. Per diversi decenni hanno soddisfatto le aspettative delle organizzazioni internazionali. Al giorno d'oggi tali condizioni non garantiscono più a Ginevra una forza attrattiva sufficiente. In un'epoca in cui le organizzazioni devono far fronte a profonde restrizioni finanziarie e ove la concorrenza fra Stati ospiti si fa sempre più aspra, è gioco-forza migliorare le condizioni di accoglienza diminuendo so-

prattutto i costi. La Svizzera non può intervenire sui loro costi salariali, ma può contribuire ad attuare i loro obiettivi varando norme tese ad alleggerire gli oneri immobiliari.

La stipulazione di mutui a interesse zero è la via più idonea per contenere i costi d'insediamento delle organizzazioni internazionali. Questo provvedimento riprende la prassi già in vigore prima del 1964 che aveva contribuito a fare di Ginevra un centro privilegiato della cooperazione internazionale. Se vi proponiamo oggi di azzerare gli interessi non è certo per aumentare il numero di tali istituzioni, poiché a tal fine siffatto provvedimento sarebbe insufficiente vista l'aspra concorrenza tra Stati ospiti, bensì per mantenere quelle che già vi risiedono. Del resto non ignoriamo che queste misure non potranno evitare un'eventuale partenza di divisioni amministrative onusiane tuttora in Ginevra. Nel quadro dei vari raggruppamenti funzionali in seno alle Nazioni Unite, dobbiamo invero aspettarci che talune unità lascino Ginevra per sistemarsi altrove. Nello stesso ordine di idee potrebbe verificarsi il contrario, ossia che altri istituti decidano di trasferirsi a Ginevra sebbene, per il momento, il fattore costi non lasci presagire nulla di simile.

In quanto membro di numerose istituzioni specializzate del sistema delle Nazioni Unite la Svizzera ha interesse a mantenere raggruppate le diverse organizzazioni dell'ONU. Ebbene queste ultime rimarranno verosimilmente a Ginevra soltanto se saremo in grado di offrire anche in avvenire condizioni di lavoro corrispondenti alle loro esigenze e un contesto finanziario sopportabile. L'azzeramento degli interessi sui mutui FIPOI rientra in questa strategia. Approvando le misure contemplate nei disegni di decreto federale manifesterete il vostro attaccamento all'insieme delle organizzazioni internazionali stabilite a Ginevra e al mantenimento di questo importante strumento della nostra politica estera.

4 Apporto del Cantone di Ginevra

I rappresentanti ginevrini in seno al gruppo permanente congiunto hanno fatto sapere di voler associare il proprio Cantone agli sforzi intrapresi dalla Svizzera tesi a ridurre i costi infrastrutturali delle organizzazioni internazionali in Ginevra. La maggior parte dei terreni sono già offerti gratuitamente; per taluni altri invece è stato finora riscosso un diritto di superficie ridotto. I rappresentanti ginevrini hanno precisato che il Cantone è disposto a rinunciare alla riscossione di qualsiasi diritto di superficie sui terreni messi a disposizione delle organizzazioni internazionali o della FIPOI alla condizione che la Confederazione azzeri gli interessi che gravano i mutui FIPOI. Tale soluzione comporterà per il Canton Ginevra, rispetto alla situazione odierna, una perdita di introiti dell'ordine di 550 000 franchi annui.

5 Conseguenze finanziarie e ripercussioni sull'effettivo del personale

51 Conseguenze finanziarie

Non è possibile quantificare le perdite di introiti dovute all'azzeramento degli interessi sui futuri mutui FIPOI non essendo ancora noto il volume di queste

somme. Anche in avvenire ogni mutuo FIPOI sarà oggetto di un messaggio da sottoporre alle Camere. Questo varrà parimenti per eventuali contributi a fondo perduto concessi in via del tutto eccezionale dalla Confederazione alla FIPOI.

Per contro si possono valutare le conseguenze derivanti dall'applicazione del secondo disegno di decreto federale. Se la FIPOI dovesse rimborsare, il 1° gennaio 1996, il saldo attualizzato al 5 per cento di tutti i mutui non rimborsati concessi a quella data dalla Confederazione, ne deriverebbe una perdita di 405 milioni di franchi qualora il rimborso venisse effettuato secondo il vecchio sistema (3%, 99/40 anni) mentre sarebbe di 238 milioni alle condizioni sottoposte alla vostra approvazione (0%, 50 anni). Per le entrate della Confederazione, l'attuazione delle misure proposte nel secondo disegno di decreto federale - azzeramento degli interessi e uniformità della durata di rimborso di tutti i mutui FIPOI - comporterà una perdita complessiva del 5 per cento, ovvero di 167 milioni di franchi¹⁾. In altri termini gli introiti della Confederazione nell'ambito FIPOI diminuiranno, a seguito del passaggio dal vecchio al nuovo sistema, del 41 per cento.

Volendo presentare un quadro il più possibile omogeneo delle incidenze sugli introiti della Confederazione dopo l'applicazione delle misure proposte, i dati qui appresso tengono parimenti conto di due mutui il cui rimborso verrà effettuato a decorrere dal 1997 o 1998. Si tratta di un mutuo di 79 milioni di franchi concesso all'OMM con decreto federale del 17 marzo 1994 e 13 marzo 1995 nonché di un mutuo di 12,4 milioni concesso alla Federazione internazionale delle società della Croce Rossa e Mezzaluna Rossa in osservanza del decreto federale del 14 dicembre 1994. Le relative quote annue non possono essere calcolate con precisione. Le tavole 2 e 3 in appendice contengono somme approssimative: le cifre esatte saranno ottenibili solo al termine dei lavori e alla chiusura dei conti edilizi. Non è stata ancora precisata la data di fine cantiere. Qualora fossero approvati dal Parlamento ed effettuati i primi versamenti è sembrato opportuno includere questi mutui nei conteggi anche se i rimborsi avverranno solo a partire dal 1997 o 1998.

A titolo illustrativo possiamo indicare le quote annue in franchi odierni che la FIPOI avrebbe dovuto versare alla Confederazione entro uno, due o tre anni, se fosse stato mantenuto il vecchio sistema e paragonarle agli importi dovuti secondo le nuove condizioni di rimborso. Nel 1996 la perdita di introiti ammonta a 7,8 milioni. A partire dal 1998 (inizio del rimborso del mutuo OMM di 79 milioni) sarà di 10 milioni l'anno per una ventina d'anni e decrescerà in seguito fino al 2038. Fra il 2038 e il 2047, data alla quale saranno stati rimborsati tutti i mutui concessi dalla Confederazione, gli introiti derivanti dal nuovo sistema saranno più elevati rispetto a quelli del vecchio sistema. I paragoni non tengono conto tuttavia della svalutazione della divisa e non riflettono correttamente il fatto che la durata di rimborso dei mutui varia da un regime all'altro. Per queste ragioni non è possibile stabilire mediamente la perdita annua per la Confederazione con l'applicazione delle nuove misure.

¹⁾ Cfr. allegato 3.

52 Applicazione del freno alle spese

I mutui a tassi preferenziali e le prestazioni a fondo perduto sono aiuti finanziari ai sensi dell'articolo 3 capoverso 1 della legge sui sussidi (RS 616.1). Di conseguenza, i capoversi 1 e 2 dell'articolo 1 del disegno di decreto federale di obbligatorietà generale concernente gli aiuti finanziari alla FIPOI vanno intesi come disposizioni a sostegno di nuovi sussidi. In merito vi raccomandiamo di sottoporre queste disposizioni al freno alle spese istituito dal decreto federale del 7 ottobre 1994 per quanto esse comportino nuove spese uniche superiori a 20 milioni di franchi o nuove spese ricorrenti superiori a 2 milioni di franchi.

Nel caso del capoverso 1 che prevede la concessione di mutui a interesse zero, si può interpretare il sussidio sia dall'aspetto della concessione unica a condizioni preferenziali sia della rinuncia periodica alla riscossione di un interesse. Secondo l'approccio, la prestazione riveste carattere unico o ricorrente. In entrambi i casi appare chiaro che i limiti previsti di 20 o di 2 milioni di franchi saranno ampiamente superati. Pertanto nulla si oppone affinché questa disposizione venga sottoposta al freno alle spese.

Per sottoporre al freno alle spese il capoverso 2 che prevede in casi eccezionali contributi a fondo perduto, il contributo deve superare i 20 milioni di franchi (spesa unica). Presumendo che questo limite verrebbe ampiamente superato qualora si dovesse applicare detta disposizione, appare giusto sottoporre la medesima al freno alle spese.

Per contro, a nostro avviso, il disegno di decreto federale semplice concernente la modifica delle condizioni di rimborso dei mutui FIPOI sfugge al freno alle spese. Infatti non si tratta di un decreto di finanziamento (credito d'impegno, contingentamento delle spese) e benché preveda chiaramente un'estensione dei sussidi, non riveste forma di legge e neppure di decreto federale di obbligatorietà generale. Di conseguenza non sarà possibile, sotto l'aspetto formale, sottoporre al freno alle spese le disposizioni specifiche che regolano i sussidi. Per quanto insoddisfacente possa essere questa situazione non potrà essere corretta a motivo del contenuto esplicito dell'articolo 88 capoverso 2 della Costituzione federale.

53 Ripercussioni sull'effettivo del personale

I due disegni di decreto federale non avranno ripercussioni sull'effettivo del personale della Confederazione.

54 Conseguenze per i Cantoni e i Comuni

L'esecuzione dei due decreti federali compete esclusivamente alla Confederazione e non comporterà quindi nessun onere diretto per i Cantoni e i Comuni.

6 Programma di legislatura

La politica che consiste nel costruire immobili destinati alle organizzazioni internazionali - solitamente per il tramite della FIPOI - figura nel nostro rapporto del 25 marzo 1992 sul programma di legislatura 1991-1995 (FF 1992 III 1). L'obiettivo 2 relativo al potenziamento del ruolo tradizionale della Svizzera quale Stato ospite di organizzazioni internazionali cita espressamente il nostro sostegno ad accogliere in Svizzera queste organizzazioni mediante la concessione di mutui alla FIPOI. Tale sostegno è di notevole importanza tanto più che in seguito ai cambiamenti politici verificatisi nel mondo la posizione di Ginevra quale sede di numerose organizzazioni internazionali è sempre più incerta a causa della volontà di numerosi Paesi ad accogliere le organizzazioni internazionali sul proprio territorio.

7 Basi giuridiche

71 Costituzionalità

Il primo decreto federale che sottoponiamo alla vostra approvazione contiene una norma generale ed astratta di sussidio alla FIPOI. Secondo la prassi vigente un aiuto finanziario ricorrente, in particolare se non è limitato nel tempo o se è previsto per parecchi anni, necessita di una base giuridica formale. Sono eccettuati i contributi volontari versati a organizzazioni internazionali per i quali è sufficiente la competenza costituzionale in materia di politica estera (FF 1984 I 973). Sebbene lo scopo della FIPOI, in conformità dei suoi statuti, sia di mettere a disposizione delle organizzazioni internazionali gli immobili situati nel Canton Ginevra, essa è giuridicamente e finanziariamente indipendente da tali organizzazioni. Ne deriva quindi la necessità di adottare un decreto federale di obbligatorietà generale fondato sulla competenza della Confederazione in materia di politica estera (FF 1993 II 981). Il decreto federale è limitato a cinque anni poiché le autorità federali stanno esaminando la possibilità di elaborare una legge generale concernente il versamento di contributi nell'ambito della politica estera.

Per quanto concerne il secondo disegno di decreto federale, la vostra Assemblea (o il nostro Consiglio, fatta salva la vostra competenza in materia di bilancio) possono concedere contributi unici fondandosi direttamente sulla competenza della Confederazione in materia di politica estera senza che venga richiesta una base giuridica formale (FF 1991 IV 523, 1993 II 969). Tale è il caso per i mutui FIPOI di cui si dovranno modificare le condizioni. Tale è parimenti il caso del secondo decreto federale che vi sottoponiamo per approvazione e che riveste la forma di decreto federale semplice.

72 Forma giuridica degli atti da adottare

La concessione di aiuti alla FIPOI deve assumere la forma di decreto federale di obbligatorietà generale in virtù degli articoli 5-7 della legge federale del 23 marzo 1962 sui rapporti fra i Consigli (RS 171.11). Il relativo decreto federale

sottostà al referendum facoltativo. La competenza dell'Assemblea federale in questo ambito discende dalla vostra prerogativa in materia di bilancio prevista nell'articolo 85 numero 10 della Costituzione federale.

Per contro vi proponiamo – conformemente alla prassi (cfr. FF 1993 I 965, 1994 III 945 e 1994 V 245) – di modificare le condizioni dei mutui già concessi alla FIPOI adottando un decreto federale semplice in virtù dell'articolo 8 della legge federale sui rapporti fra i Consigli (RS 171.11). Il decreto non sottostà al referendum facoltativo.

8594

Allegati:

- 1 Elenco delle abbreviazioni
- 2 Tabella esplicativa sulle conseguenze dell'azzeramento dei tassi di interesse (dal 3% allo 0%) per ogni quota annua e per ogni mutuo a partire dal 1° gennaio 1996, sui mutui concessi dalla Confederazione alla FIPOI e alle organizzazioni internazionali
- 3 Tabella delle quote annue al 3 per cento e 0 per cento e attualizzazione di queste somme tenendo conto di un tasso lineare di deprezzamento dei mutui del 5 per cento concessi dalla Confederazione alla FIPOI e alle organizzazioni internazionali su tutti i periodi a partire dal 1° gennaio 1996

Elenco delle abbreviazioni

AELS	Associazione europea di libero scambio
APEF	Associazione dei Paesi esportatori di minerale di ferro
BIE	Ufficio internazionale dell'educazione/UNESCO
CCI	Centro del commercio internazionale UNCTAD/GATT
CERN	Organizzazione europea per la ricerca nucleare
CICG	Centro internazionale di conferenze a Ginevra
CICR	Comitato internazionale della Croce Rossa
CIM	Comitato intergovernativo per le migrazioni
CNUCED	Conferenza delle Nazioni Unite sul commercio e lo sviluppo
CWR	Centro William Rappard
DHA	Dipartimento degli affari umanitari (ONU)
ECE/ONU	Commissione economica per l'Europa
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
GEC	Geneva Executive Center
HCR	Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati
IAM	Immobile amministrativo di Montbrillant
OICR	Organizzazione internazionale della circolazione stradale
OIL	Organizzazione internazionale del lavoro
OIM	Organizzazione internazionale per le migrazioni
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
ONU	Organizzazione delle Nazioni Unite
PPN	Parcheggio della Piazza delle Nazioni
UIT	Unione internazionale delle telecomunicazioni
UNESCO	Organizzazione delle Nazioni Unite per l'educazione, la scienza e la cultura
UNIDIR	Istituto di ricerca delle Nazioni Unite sul disarmo
UNRISD	Istituto di ricerca delle Nazioni Unite per lo sviluppo sociale
UPOV	Unione internazionale per la protezione delle novità vegetali

Tavola che evidenzia le conseguenze della variazione dei tassi di interesse del 3 per cento allo 0 per cento per le quote annue e per ogni mutuo a partire dal 1° gennaio 1996, dei mutui della Confederazione concessi alla FIPOI e alle Organizzazioni internazionali

Allegato 2

Mutui Organizzazioni internazionali	Durata	Capitale iniziale	Saldo da ammortizzare interesse 3% 1.1.96	Vecchio termine rimanente	Quote annue 3% Fr.	Saldo da ammortizzare interesse 0% 1.1.96	Nuovo termine rimanente	Quote annue 0% Fr.	Differenza 3%-0%		
									Fr.	%	
OMM 1	30 anni	1971-2000	6 717 975	1 577 997	5	344 563	1 577 997	5	315 599	28 963	8
OMM 2	40 anni	1998-2037	79 000 000	79 000 000	40	3 417 728	76 800 000	50	1 536 000	1 881 728	55
UIT 1	25 anni	1975-1999	22 991 563	4 925 735	4	1 325 156	4 925 735	4	1 231 434	93 722	7
UIT 2	40 anni	1990-2029	18 560 000	18 597 800	32	885 591	18 597 800	42	442 805	442 787	50
UIT 2	25 anni	1990-2014	2 500 000	2 347 900	17	173 135	2 347 900	23	102 083	71 052	41
UIL	45 anni	1976-2020	144 363 330	111 068 710	25	5 599 047	111 068 710	30	3 702 290	1 896 757	34
OMPI 1	40 anni	1979-2018	54 898 531	39 054 245	23	2 375 041	39 054 245	33	1 183 462	1 191 579	50
OMPI 2	40 anni	1990-2029	8 410 000	7 688 530	34	363 836	7 688 530	44	174 739	189 097	52
OIM	40 anni	1984-2023	18 000 000	14 025 427	28	747 460	14 025 427	38	369 090	378 370	51
CERN 1	40 anni	1986-2025	10 032 458	8 416 020	30	429 379	8 416 020	40	210 401	218 979	51
CERN 2	40 anni	1996-2035	34 400 000	34 400 000	40	1 488 226	34 400 000	50	688 000	800 226	54
FISCR	40 anni	1997-2036	12 400 000	12 400 000	40	536 453	12 200 000	50	244 000	292 453	55
		<i>Totale</i>	412 273 857	333 502 364		17 685 616	331 102 364		10 199 903	7 485 713	42
Mutui FIPOI											
FIPOI-AELS	99 anni	1969-2067	16 700 000	12 205 600	72	534 868	12 205 600	50	244 112	290 756	54
FIPOI-PPN	99 anni	1973-2071	16 000 000	12 283 200	76	345 850	12 283 200	50	245 664	100 186	29
FIPOI-CCI	99 anni	1990-2088	32 712 000	32 352 550	93	1 036 934	32 352 550	50	647 051	389 883	38
FIPOI-GEC	99 anni	1995-2093	68 000 000	67 884 477	98	2 155 523	67 884 477	50	1 357 690	797 833	37
FIPOI-IAM	99 anni	1996-2094	119 578 000	119 578 000	99	3 790 487	119 578 000	50	2 391 560	1 398 927	37
		<i>Totale</i>	252 990 000	244 303 827		7 863 661	244 303 827		4 886 077	2 977 585	38
<i>Totale generale</i>			665 263 857	577 806 191		25 549 277	575 406 191		15 085 979	10 463 298	41

Tavola delle quote annue totali al 3 per cento e 0 per cento e attualizzazione di queste somme tenendo conto di un tasso di interesse lineare di deprezzamento del 5 per cento su tutti i periodi a partire dal 1° gennaio 1996 dei mutui della Confederazione concessi alla FIPOI e alle Organizzazioni internazionali

Allegato 3

VF = valore futuro
VA = valore attuale

Mutui Organizzazioni internazionali	Durata	Capitale iniziale	VF mutui interesse 3%	VA mutui interesse 3% deprezzamento 5%	VF mutui interesse 0%	VA mutui interesse 0% deprezzamento 5%	Differenze dei VF 3%-0%		Differenze dei VA 3%-0%		
							Fr.	%	Fr.	%	
OMM 1	30 anni	1971-2000	6 717 975	1 722 814	1 491 777	1 577 997	1 366 380	144 817	8	125 397	8
OMM 2	40 anni	1998-2037	79 000 000	136 709 114	58 645 087	76 800 000	28 041 102	59 909 114	44	30 603 986	52
UIT 1	25 anni	1975-1999	22 991 563	5 300 624	4 698 937	4 925 735	4 366 603	374 889	7	332 334	7
UIT 2	40 anni	1990-2029	18 560 000	28 338 927	14 694 451	18 597 800	7 715 079	9 741 127	34	6 979 372	47
UIT 2	25 anni	1990-2014	2 500 000	2 943 293	2 049 531	2 347 900	1 376 949	595 393	20	672 582	33
UIL	45 anni	1976-2020	144 363 330	139 976 175	78 912 658	111 068 710	56 913 277	28 907 465	21	21 999 381	28
OMPI 1	40 anni	1979-2018	54 898 531	54 625 944	32 035 917	39 054 245	18 938 408	15 571 699	29	13 097 508	41
OMPI 2	40 anni	1990-2029	8 410 000	12 370 435	5 891 567	7 688 530	3 086 381	4 681 905	38	2 805 186	48
OIM	40 anni	1984-2023	18 000 000	20 928 890	11 135 759	14 025 427	6 225 771	6 903 463	33	4 909 989	44
CERN 1	40 anni	1986-2025	10 032 458	12 881 373	6 600 609	8 416 020	3 610 280	4 465 353	35	2 990 329	45
CERN 2	40 anni	1996-2035	34 400 000	59 529 032	25 536 595	34 400 000	12 560 077	25 129 032	42	12 976 518	51
FISCR	40 anni	1997-2036	12 400 000	21 458 139	9 205 052	12 200 000	4 454 446	9 258 139	43	4 750 606	52
Totale			412 273 857	496 784 761	250 897 941	331 102 364	148 654 753	165 682 397	33	102 243 188	41
Mutui FIPOI											
FIPOI-AELS	99 anni	1969-2067	16 700 000	25 570 800	8 638 920	12 205 600	4 456 490	13 365 200	52	4 182 430	48
FIPOI-PPN	99 anni	1973-2071	16 000 000	23 326 900	6 688 659	12 283 200	4 484 824	11 043 700	47	2 203 835	33
FIPOI-CCI	99 anni	1990-2088	32 712 000	96 434 850	20 516 768	32 352 550	11 812 515	64 082 300	66	8 704 253	42
FIPOI-GEC	99 anni	1995-2093	68 000 000	211 241 224	42 749 018	67 884 477	24 785 879	143 356 747	68	17 963 139	42
FIPOI-IAM	99 anni	1996-2094	119 578 000	375 258 181	75 204 415	119 578 000	43 660 141	255 680 181	68	31 544 273	42
Totale			252 990 000	731 831 956	153 797 779	244 303 827	89 199 849	487 528 129	67	64 597 930	42
Totale generale			665 263 857	1 228 616 717	404 695 720	575 406 191	237 854 602	653 210 526	53	166 841 119	41

**Decreto federale
concernente gli aiuti finanziari alla Fondazione
per gli immobili delle organizzazioni internazionali
(FIPOI)**

Disegno

del

L'Assemblea federale della Confederazione Svizzera,
vista la competenza della Confederazione in materia di politica estera;
visto il messaggio del Consiglio federale del 1° maggio 1996¹⁾,
decreta:

Art. 1

¹ La Confederazione può concedere mutui alla Fondazione per gli immobili delle organizzazioni internazionali (FIPOI). Detti mutui sono concessi a interesse zero e devono essere rimborsati entro 50 anni al massimo.

² La Confederazione può, in casi eccezionali, accordare alla FIPOI contributi a fondo perduto.

Art. 2

¹ Il presente decreto, di obbligatorietà generale, sottostà al referendum facoltativo.

² Esso entra in vigore il 1° luglio 1996 con effetto sino al 30 settembre 2001.

8596

Disegno

**Decreto federale
concernente la modifica delle condizioni di rimborso
dei mutui concessi alla Fondazione per gli immobili
delle organizzazioni internazionali (FIPOI)**

del

L'Assemblea federale della Confederazione Svizzera,

visto l'articolo 85 numero 10 della Costituzione federale;

visto il messaggio del Consiglio federale del 1° maggio 1996¹⁾,

decreta:

Art. 1

¹ La Confederazione rinuncia agli interessi sui mutui concessi alla Fondazione per gli immobili delle organizzazioni internazionali.

² Il termine di rimborso dei mutui:

- a. è ricondotto a 50 anni per i mutui concessi inizialmente per una durata di 99 anni;
- b. è prorogato di 10 anni per i mutui concessi inizialmente per una durata di 40 anni;
- c. è prorogato di 5 anni per il mutuo concesso all'UIL in applicazione dei decreti federali del 30 novembre 1966 e del 6 marzo 1975²⁾;
- d. è prorogato di 6 anni per i mutui concessi all'UIT in applicazione dei decreti federali del 19 dicembre 1967 e del 6 marzo 1975³⁾.

Art. 2

Il presente decreto entra retroattivamente in vigore il 1° gennaio 1996.

Art. 3

Il presente decreto, che non è di obbligatorietà generale, non sottostà al referendum.

8595

¹⁾ FF 1996 II 1193

²⁾ FF 1966 II 717 e 1975 I 906

³⁾ FF 1968 I 25 e 1975 I 906

Messaggio concernente gli aiuti finanziari alla Fondazione per gli immobili delle organizzazioni internazionali (FIPOI) a Ginevra come anche la modifica delle condizioni di rimborso dei mutui concessi alla FIPOI del 1° maggio 1996

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1996
Année	
Anno	
Band	2
Volume	
Volume	
Heft	24
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	96.033
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	18.06.1996
Date	
Data	
Seite	1193-1216
Page	
Pagina	
Ref. No	10 118 588

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dall'Archivio federale svizzero.