

07.059

Messaggio

**concernente la modifica del decreto federale
sul rinnovo del credito quadro volto a garantire, mediante
fideiussioni, un effettivo sufficiente di navi d'alto mare
che battono bandiera svizzera**

del 27 giugno 2007

Onorevoli presidenti e consiglieri,

con il presente messaggio vi presentiamo, per approvazione, un disegno di modifica del decreto federale del 5 giugno 2002 sul rinnovo del credito quadro volto a garantire, mediante fideiussioni, un effettivo sufficiente di navi d'alto mare che battono bandiera svizzera (FF 2002 4715).

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

27 giugno 2007

In nome del Consiglio federale:

La presidente della Confederazione, Micheline Calmy-Rey
La cancelliera della Confederazione, Annemarie Huber-Hotz

Compendio

Al fine di prolungare il sostegno che la Confederazione accorda alla navigazione d'alto mare, le Camere federali verso la metà del 2002 hanno approvato un nuovo credito quadro di 600 milioni di franchi per i prossimi dieci anni atto ad agevolare il finanziamento della flotta marittima svizzera. Scopo di questa misura è mantenere una capacità di stiva a fini commerciali adeguata a garantire le importazioni e le esportazioni in tempi di crisi. Il sistema svizzero della fideiussione cui si fa ricorso per questo credito è stato istituzionalizzato dal 1959 e ha dimostrato di funzionare ottimamente. Negli anni passati è stato possibile ampliare la flotta svizzera con in media 25 navi di vario tipo e dimensione per una portata complessiva di più di 800 000 tonnellate, che in tempi di crisi sarebbero in ogni momento a disposizione del Paese per coprire le esigenze in fatto di approvvigionamento.

Nonostante siano passati 17 anni dal termine della Guerra fredda, è diventato evidente che una flotta commerciale propria corrisponde tuttora ad una reale esigenza della politica di rifornimento, benché la situazione della sicurezza sia molto cambiata. Nell'odierna economia globalizzata, in cui ha luogo uno scambio di beni di intensità mai conosciuta finora, la navigazione marittima assume una funzione chiave poiché il 97 per cento di tutte le merci viene trasportata almeno una volta per mare prima di raggiungere il consumatore. La strenua concorrenza impone ai commercianti il ricorso ad ogni possibilità di ridurre i costi e dunque anche un ampio smaltimento delle scorte di materia prima, vettori energetici, generi alimentari, semilavorati e parti di ricambio. Solo grazie a sistemi logistici e di trasporto efficaci è possibile consegnare queste merci secondo il principio «just-in-time» nell'esatto momento in cui se ne ha bisogno. I Paesi industrializzati e commerciali tuttavia ormai non vogliono più soltanto garantire i rifornimenti transoceanici di materia prima, vettori energetici e generi alimentari per il fabbisogno nazionale, ma nella competizione globale vogliono anche garantire la propria piazza commerciale. Un massiccio sussidio della flotta commerciale nazionale fa dunque parte della competizione. Poiché l'esperienza insegna che in caso di gravi perturbazioni del traffico navale la disponibilità di carico si esaurisce rapidamente, le nazioni marittime più importanti sono disposte anche a riservarsi le proprie flotte per scopi economici e militari. Per un Paese interno come la Svizzera, i trasporti via mare rappresentano l'anello più debole nella catena di approvvigionamento. Secondo l'incarico di cui all'articolo 102 Cost. che impone alla Confederazione di garantire le prestazioni di vitale importanza, è perciò necessario mettere a disposizione una capacità di stiva atta a superare i tempi difficili nel rifornimento delle merci. In questo modo la flotta svizzera non contribuisce solo ad assicurare l'approvvigionamento in senso classico nei periodi di crisi, ma anche a rafforzare la piazza economica svizzera in un contesto dominato da interconnessioni globali.

L'attuale misura di fideiussione avviata nel 2002 ha lo scopo di permettere il rinnovo progressivo delle navi della flotta entro la fine del periodo decennale. L'ammontare del credito concesso a questo scopo è stato calcolato in base alle esperienze fatte con l'ultima misura analoga del 1992–2002. Dalla spinta congiunturale dell'economia mondiale a partire dal 2003, i prezzi delle navi sono tuttavia aumen-

tati almeno del 50 per cento. Gli armatori che non hanno comprato o ordinato navi per tempo aspettano dunque prima di fare acquisti di sostituzione. Questo rende impossibile, già per motivi di tempo, raggiungere l'obiettivo del rinnovo della flotta entro i tempi prestabiliti. Attualmente circa tre quarti del credito sono stati utilizzati per pagare navi già consegnate o vincolati in progetti concreti. Nonostante si possa prevedere che in un paio di anni ci sarà un sensibile calo dei prezzi, i mezzi accordati e ancora disponibili non sono sufficienti per sostituire circa una dozzina di navi. Inoltre gli sviluppi politici ed economici rendono necessario completare la flotta da carico secco ben diversificata con un numero limitato di porta-prodotti di media grandezza. Per navi cisterna di questo tipo non si prevedevano mezzi, perciò il Consiglio federale propone di aumentare il credito attuale di 500 milioni di franchi e di prolungarne la durata di 5 anni. In questo modo l'importo medio disponibile ogni anno viene aumentato in maniera moderata da 60 a 73 milioni di franchi.

Da quando la Confederazione ha iniziato ad impegnarsi nella promozione della navigazione marittima, non ha perso neanche un franco. Il rischio per la Confederazione tuttavia viene giudicato estremamente basso non solo per questo andamento favorevole, unico nel suo genere. Per il caso in cui la Confederazione nonostante tutto dovesse rispondere di una fideiussione, avrebbe diritto ad una pretesa corrispondente nei confronti del proprietario, garantita da un diritto di pegno di primo grado sulla nave e da tutte le prestazioni assicurative trasmesse. Paragonato a questo rischio residuo marginale, grazie all'impegno profuso, la Confederazione ottiene un alto livello di sicurezza nei rifornimenti.

Messaggio

1 Situazione iniziale e contesto generale

1.1 Situazione iniziale

Dalla fine degli anni Quaranta, la Confederazione sostiene la flotta d'alto mare nell'interesse dell'approvvigionamento economico del Paese. All'inizio accordava prestiti ad interesse agevolato, ma dal 1959 partecipa in maniera sussidiaria al finanziamento con fideiussioni nei confronti di coloro che accordano prestiti. Il Parlamento da parte sua ha accordato ogni volta un credito quadro per un determinato periodo. Con il *«Decreto federale del 5 giugno 2002 sul rinnovo del credito quadro volto a garantire, mediante fideiussioni, un effettivo sufficiente di navi d'alto mare che battono bandiera svizzera»* (FF 2002 4715) le Camere federali hanno accordato nel 2002 l'ultimo credito per 600 milioni di franchi per un periodo di dieci anni. In questo modo il Consiglio federale e il Parlamento hanno confermato la volontà di proseguire, nell'interesse del Paese, la politica seguita finora concernente la flotta d'alto mare. Ora, passata la prima metà del periodo di validità, è chiaro che i mezzi del credito quadro con fideiussione per il finanziamento di navi sono già stati utilizzati o che per progetti concreti sono state accordate conferme di fideiussione vincolanti. Di fronte all'enorme aumento dei prezzi degli ultimi anni, questi mezzi non sono però sufficienti per sostituire, secondo quanto programmato, le navi da carico secco. Di fronte alla moderazione nei reinvestimenti, applicata nella prima metà del periodo di validità da parte dei proprietari delle navi a causa dell'elevato livello dei prezzi, anche i limiti di tempo per il previsto rinnovo della flotta non saranno più sufficienti.

Nel *«Messaggio del 7 novembre 2001 concernente il decreto federale sul rinnovo del credito quadro volto a garantire, mediante fideiussioni, un effettivo sufficiente di navi d'alto mare che battono bandiera svizzera»* il Consiglio federale ha affermato, per quel che riguarda la composizione della flotta, che alle condizioni attuali la Svizzera non ha bisogno di petroliere, in particolare grazie all'adesione all'Agenzia internazionale per l'energia (AIE) e grazie al relativo sistema applicato in casi di emergenza. Tuttavia, se il contesto generale dovesse mutare, la questione dovrebbe essere nuovamente esaminata (FF 2002 837 851).

Nel frattempo il contesto generale è mutato nella misura in cui anche l'AIE – analogamente alla Svizzera – prevede di garantire il rifornimento non più soprattutto con un sistema relativamente rigido di distribuzione con precise percentuali per ogni Paese, ma con la liberazione delle riserve obbligatorie e le forze di mercato. Inoltre, nei Paesi industrializzati sussistono sempre maggiori difficoltà nella raffinazione di petrolio, mentre i Paesi produttori del Medio Oriente e dell'Africa settentrionale e occidentale hanno iniziato a costituire riserve per l'esportazione. Per vari motivi nel frattempo tuttavia in tutto il mondo si assiste ad una scarsità di navi cisterna per prodotti. Dal punto di vista del rifornimento economico del Paese, mettere a disposizione una determinata quantità flessibile di tonnellaggio in navi cisterna di questo tipo è opportuno, anche per i motivi seguenti:

gli elevati costi del petrolio fanno sembrare sempre più interessante – anche se per il momento entro limiti modesti – sostituire in parte prodotti petroliferi con carburanti e combustibili derivanti da materie prime rinnovabili. Queste ultime però vengono

coltivate in gran quantità soprattutto nelle zone d'oltremare dell'America del Sud e dell'Asia. La possibilità di acquistare così al contempo anche dei certificati ambientali da poter scambiare rendono queste operazioni sempre più interessanti. Infine, in maniera molto generale, si nota che lo scambio di merci più intenso a livello globale non si ferma neanche davanti a merci liquide. Oggi, nel commercio mondiale, vengono sempre più spesso trasportate per nave sostanze chimiche e generi alimentari liquidi, come tutte le altre merci. Tutti questi fattori hanno modificato la situazione iniziale in modo da giustificare un completamento adeguato della flotta già esistente di navi cisterna per prodotti. Il credito quadro accordato tuttavia non basta per creare gli stimoli necessari ad un numero adeguato di navi porta-prodotti, oltre che per rinnovare la flotta di navi da carico secco.

Quanto addotto a suo tempo per giustificare la necessità di una flotta svizzera di alto mare continua ad essere valido al cento per cento. Per questo è possibile rimandare alle spiegazioni fornite nel relativo messaggio (FF 2002 857).

1.2 Procedura preliminare

Nell'ambito dell'elaborazione del disegno preliminare, le cerchie della navigazione marittima, la federazione svizzera degli armatori, economiesuisse, il sindacato Unia e l'Unione petrolifera svizzera hanno avuto occasione di esprimersi. Tutte le cerchie interessate hanno esplicitamente approvato l'aumento del credito quadro e il contemporaneo prolungamento della validità per altri cinque anni. La federazione svizzera degli armatori tuttavia ritiene che, visto l'attuale livello dei prezzi per le navi, l'importo supplementare proposto è troppo scarso. L'Unione petrolifera non vede come una flotta di porta-prodotti possa essere direttamente utile all'approvvigionamento di olio minerale per la Svizzera, ma ne riconosce i vantaggi per il rifornimento generale del Paese, cioè per gli «assets».

1.3 Contesto generale

1.3.1 Importanza economica della navigazione d'alto mare

Negli ultimi 25 anni, e soprattutto dopo la fine della Guerra fredda, i mercati si sono aperti a poco a poco in misura finora mai conosciuta rendendo possibile uno scambio di merci quasi senza ostacoli a livello mondiale, dal quale hanno tratto estremo vantaggio soprattutto i sistemi economici dei Paesi industrializzati e dei Paesi industrializzati recentemente. Questo processo di globalizzazione caratterizzato da una dura concorrenza internazionale è diventato praticamente irreversibile. Il fattore «costi» vi assume il ruolo dominante. I costi vengono ridotti soprattutto utilizzando in modo coerente i vantaggi offerti dalla posizione geografica. Questo sviluppo ha comportato ampie conseguenze strutturali per l'economia mondiale. Si produce nei luoghi in cui i costi di produzione sono più vantaggiosi, con la conseguenza che una merce prodotta industrialmente nel processo di affinazione spesso viene trasportata più volte da un luogo di produzione all'altro, prima di raggiungere il consumatore. La pressione causata dai prezzi tuttavia ha evidenziato anche altre conseguenze: le riserve di materia prima, vettori energetici, semilavorati e parti di ricambio vengono abolite o ridotte al minimo necessario poiché vincolano notevoli mezzi finanziari. Se gli operatori economici intendono restare competitivi devono evitare costi di questo

genere. Per questa ragione le merci vengono fornite secondo il principio *«just-in-time»* esattamente nel momento in cui se ne ha bisogno. Tuttavia, una condizione per questa struttura economica è che le strutture logistiche, di comunicazione e di trasporto funzionino sempre in modo ineccepibile. Oggi servono sistemi che permettano un decorso per quanto possibile privo di attriti con un trasbordo minimo. Testimone per eccellenza di questo sviluppo è il trasporto per mezzo di container standardizzati che registra ogni anno incrementi da record.

In un'economia globalizzata i trasporti navali, terrestri e aerei assumono un'importanza sempre maggiore. Il trasporto navale assume in questo sistema un ruolo insostituibile, dato che un buon 97 per cento di tutte le merci viene trasportato per mare almeno una volta, ma di solito più volte, prima di raggiungere il consumatore. Quest'importanza sempre maggiore della navigazione d'alto mare è dovuta da una parte al volume dei trasporti aumentato in modo considerevole e alle distanze sempre più grandi. Dall'altra, soprattutto nel commercio intercontinentale, il trasporto via mare rimane senza concorrenza, contrariamente a quello via terra e fiume dove nel frattempo tra i singoli elementi esiste un'aspra concorrenza. La concorrenza si sviluppa all'interno del settore. Riassunto, a causa del cambiamento strutturale nell'economia mondializzata, il ruolo della navigazione marittima in questi ultimi 15 anni è diventato molto più importante. Il trasporto via mare è ormai parte irrinunciabile dell'economia globale. Anche il tonnellaggio è aumentato del 35 per cento. Dal 1990 al 2005, il commercio marittimo mondiale è passato da 3977 a 6247 milioni di tonnellate (comprese le navi di più di 100 TSL) e nello stesso periodo di tempo il numero delle miglia percorse via mare sono aumentate da 17 121 a 26 355 miliardi.¹

1.3.2 La navigazione marittima quale rischio nella politica di approvvigionamento per il commercio mondiale

I vantaggi economici dello scambio di beni mondiale e il ruolo straordinario assunto in tale contesto dal traffico marittimo sono indiscussi. Tuttavia, in situazioni critiche, questo può trasformarsi in una cruna d'ago proprio a causa della mancanza di alternative. La navigazione marittima è soggetta in modo superiore alla media a rischi e pericoli per la politica della sicurezza e del commercio, ma anche di tipo naturale o tecnico. Gravi inconvenienti o un'interruzione dei trasporti via mare in regioni chiave per l'economia, come ad esempio l'Asia, avrebbero gravi conseguenze entro tempi brevissimi sul commercio e dunque sul rifornimento con materie prime, vettori energetici, semilavorati e sulla produzione industriale, cioè su tutta l'economia mondiale. L'esperienza mostra che nel caso di gravi crisi e conflitti militari, gli Stati implicati ricorrono velocemente al tonnellaggio civile per garantire le proprie esigenze logistiche. In questo modo però sottraggono le corrispondenti riserve al mercato civile. Tuttavia, situazioni di penuria non si creano solo in caso di interventi statali: tensioni politiche, misure di politica economica contro determinati Paesi o gruppi di Paesi, terrorismo e catastrofi naturali e tecniche possono causare un aumento della domanda e dunque notevoli riduzioni del tonnellaggio. Uno degli esempi più recenti ne è il mercato di porta-prodotti completamente sprovvisto a causa della distruzione di numerose raffinerie di petrolio statunitensi dopo gli uragani Rita e Katrina nell'estate e nell'autunno 2005. Allora, da agosto a novembre, non

¹ Institut für Seeschifffahrt und Logistik (ISL), Università di Brema.

erano più disponibili navi porta-prodotti sul mercato poiché il tonnellaggio disponibile era stato noleggiato per lunghi periodi e tutte le navi ancora disponibili erano state destinate al trasporto di prodotti petroliferi dall'Europa, dal Sudamerica, dall'Asia verso gli USA. Poiché la domanda era aumentata vertiginosamente, anche le quote di noleggio sono aumentate in modo mai visto e hanno contribuito a rendere ancora più costosi i prodotti petroliferi. Questo ha mostrato chiaramente la velocità con cui un singolo avvenimento può causare penuria settoriale sul mercato. Infatti, nonostante sovrabbondanze occasionali in determinati settori, non esistono grandi riserve di tonnellaggio. Le riserve navali esistenti, per motivi economici, non sono adeguate alle situazioni eccezionali, ma calcolate in base ad una domanda normale sviluppatasi nel corso degli anni. L'accumularsi di più situazioni eccezionali, come mostrato in maniera esauriente nel messaggio del 7 novembre 2001 al numero 2.1.3 (FF 2002 843 segg.), può causare repentini fenomeni di crisi nell'economia mondiale.

1.3.3 Programmi nazionali di sostegno alla flotta per garantire la competitività economica

I Paesi marinari hanno praticato per lungo tempo una politica navale soprattutto nell'ottica della sicurezza e del rifornimento in senso stretto. In sostanza si trattava di garantire l'approvvigionamento di materia prima e altre merci indispensabili per l'economia nazionale. La politica in materia di navigazione marittima già in passato tuttavia è servita per raggiungere scopi di politica industriale e occupazionale. Questi obiettivi classici sono tuttora presenti, ma, soprattutto per quel che riguarda gli aspetti di politica di sicurezza, sono scivolati in secondo piano.

Invece, nella concorrenza globale, per le Nazioni industriali e i Paesi di recente industrializzazione mantenere la competitività della piazza economica nazionale è un obiettivo di primo piano. Il sostegno alla flotta è fornito oggi soprattutto sotto questo punto di vista, dato che resta competitivo solo chi è in grado di far produrre le proprie merci in ogni momento e luogo e chi in più dispone di un'ampia capacità di fornire a prezzi concorrenziali. È evidente che questo comporta automaticamente la capacità di procurare la materia prima necessaria, i vettori energetici, i semifabbricati e le parti di ricambio. Perciò una flotta commerciale efficiente è un presupposto importante per poter competere nella concorrenza internazionale.

Per queste ragioni, i Paesi industrializzati e quelli di recente industrializzazione sostengono le proprie flotte con tutto l'impegno possibile. I vantaggi che accordano sono molteplici e vengono concessi a vario titolo in piena luce o in modo nascosto. Attualmente la Repubblica federale tedesca persegue una politica di questo genere estremamente efficace. L'elemento principale del sostegno è rappresentato dalla *Tonnagesteuer* (imposta sul tonnellaggio) in concomitanza con il modello fiscale per le società in accomandita, con la quale le società marittime sottostanno ad una bassa tariffa lineare. Con questo sistema inoltre si rinuncia ad un'imposta degli utili da acquisti navali e degli utili di capitale dei soci. L'imposta sul tonnellaggio è molto diffusa e rientra, in primo luogo nell'UE, insieme ad altri sussidi, tra le sovvenzioni più importanti ammesse per il settore della navigazione.

1.3.4 La politica svizzera di sostegno alla flotta

Fino a poco tempo fa, la Confederazione ha condotto una politica di sostegno alla flotta di tipo classico sotto l'aspetto della sicurezza e dell'approvvigionamento. Si voleva innanzitutto garantire il rifornimento con merci indispensabili d'oltremare per far fronte ad eventuali crisi o guerre in Europa. Perciò il settore terziario della *navigazione marittima* è stato ritenuto a lungo di vitale importanza solo per questo aspetto. Invece la sua importanza non deriva solo dal ruolo che assume nell'importazione; altrettanto importante per il nostro Paese è garantire, nel mondo globalizzato, il trasporto di prodotti da esportazione e semilavorati, in particolare lo scambio di beni da affinazione. Momenti di scarsa capacità di stiva nel trasporto marittimo, insieme al mancato accesso al tonnellaggio necessario, potrebbero riverlarsi estremamente dannosi per la piazza industriale svizzera e la competitività economica, ma per alcuni settori potrebbero rappresentare addirittura una grave minaccia per la sopravvivenza. Grazie ai collegamenti della Svizzera con l'economia globalizzata questo aspetto oggi, nell'ottica di eventuali disguidi del trasporto marittimo, ha acquistato decisamente importanza. Per questo la navigazione marittima rappresenta di per sé un settore di servizi di importanza vitale ai sensi del mandato di approvvigionamento di cui all'articolo 102 Cost. Questo aspetto è preso in considerazione nella «Strategia dell'approvvigionamento economico del Paese»² secondo la quale in situazioni di crisi deve essere garantito lo scambio necessario alla Svizzera di beni da importazione ed esportazione, in particolare mettendo a disposizione un sufficiente tonnellaggio d'alto mare.

Nella nuova situazione politica ed economica di un'economia mondiale globalizzata, la Confederazione prosegue con coerenza la politica di sostegno alla flotta, avviata dopo la Seconda guerra mondiale, basata attualmente sul credito quadro con fideiussione di 600 milioni di franchi approvato nel 2002 dalle Camere federali (FF 2002 4715). Grazie all'elevato grado di flessibilità, lo strumento delle fideiussioni marittime ha dato ottime prove di efficacia: non c'è dunque ragione di cercare altre soluzioni nella politica di sostegno. Strumenti utilizzati in altri ambiti non hanno gli stessi effetti o non sono applicabili al contesto svizzero.

1.3.5 Sviluppo della flotta commerciale svizzera

Grazie alle flessibili condizioni di fideiussione che il Consiglio federale ha accordato per la prima volta nel 1992 e ha confermato con il rinnovo del credito quadro del 2002, è stato possibile approntare progressivamente una flotta commerciale adeguata alle esigenze dell'approvvigionamento del Paese, ma soprattutto molto moderna e competitiva. In questo modo è stato possibile raggiungere una massa critica per la flotta di navi da carico secco, nell'ottica di un intervento in caso di crisi. Il grado di addebito dell'85 per cento al massimo del prezzo di acquisto ha permesso alle società proprietarie soprattutto l'acquisto di navi nuove con il conseguente e significativo «ringiovanimento» della flotta (in parte l'età media delle navi non raggiunge i quattro anni). Lo scopo dell'attuale misura di fideiussione è mantenere il livello raggiunto grazie al rinnovo continuo del tonnellaggio, poiché, come mostra la tabella

² N. 3.6.4 della «Strategia dell'approvvigionamento economico del Paese» del DFE (di cui il Consiglio federale ha preso atto il 15 ottobre 2003).

seguito, l'età media delle navi sta di nuovo aumentando e entro la fine del periodo di validità dovrebbe raggiungere almeno i dieci anni.

Tipo di nave	n. di navi	età media	capacità in DWT ³	navi con gru o apparecchi di sollevamento	TEU ⁴
Bulk Carrier (portarinfuse)	12	7,0 anni	520 522 DWT	9	
Handysize	5	5,0 anni	109 760 DWT	5	
Handymax	4	7,5 anni	191 674 DWT	4	
Panamax	3	8,0 anni	219 088 DWT	0	
Cargo e portacontainer:	14	4,5 anni	312 634 DWT	6	21 451
Container Combi Freighter	6	3,5 anni	66 419 DWT	6	4 067
Container/Bulk-Feeder	2	8,0 anni	10 100 DWT	0	440
Container Freighter	6	2,5 anni	236 115 DWT	0	16 944
Navi cisterna	5	4,5 anni	53 472 DWT	5	
per prodotti speciali	3	6,5 anni	13 512 DWT	3	
per prodotti	2	1,0 anno	39 960 DWT	2	
Totale	31	5,5 anni	886 628 DWT	20	21 451

Le condizioni attuali di fideiussione permettono di reagire in modo flessibile a repentini mutamenti delle esigenze di trasporto nella navigazione marittima con un'offerta corrispondente di capacità di stiva adeguata. Una flotta moderna rappresenta la migliore garanzia non solo per quel che riguarda la funzionalità in rapporto all'approvvigionamento economico del Paese, ma anche per il moderato rischio finanziario che comporta.

L'evoluzione degli ultimi anni è stata favorita in maniera determinante anche dal prezzo estremamente basso, storicamente parlando, delle navi tra il 1997 e il 2002. Dopo questo periodo i prezzi hanno iniziato ad aumentare considerevolmente a causa dello sviluppo congiunturale. Da allora restano a livelli elevati. Anche se, dopo un po' di tempo, i prezzi dovessero diminuire, come si può prevedere in una dinamica ciclica, non ci si può aspettare seriamente una riduzione così massiccia fino a raggiungere il livello indicato. Diversi armatori che fino al 2003 non avevano ordinato nuove navi al momento esitano ancora, e a ragion veduta, a realizzare i progetti di reinvestimento. Comunque, per il periodo restante della misura di fideiussione si delinea in ogni caso la necessità di maggiori finanziamenti al fine di raggiungere gli obiettivi prefissati di rinnovo della flotta. Infatti, come mostrato più avanti, si viene a creare un ulteriore fabbisogno di crediti con fideiussione per permettere l'acquisto di alcune porta-prodotti di media grandezza.

³ DWT (deadweight ton): capacità; peso totale, cioè carico, olio combustibile, olio lubrificante e vettovaglie che una nave è autorizzata a trasportare a bordo libero estivo.

⁴ TEU: *Twenty Foot Equivalent Unit (20-Fuss-Container)*.

1.3.6 Composizione della flotta svizzera d'alto mare

Come indicato dalla statistica precedente, la flotta svizzera d'alto mare è composta soprattutto di navi da carico secco. Queste sono soprattutto di tre tipi di dimensioni diverse: porta rinfuse, navi cargo e portacontainer. Dal punto di vista del rifornimento economico del Paese, l'attuale composizione della flotta di navi da carico secco è ideale poiché in caso di crisi sarebbe a disposizione un tonnellaggio sufficiente, moderno e adeguato per tutte le esigenze di trasporto.

Un quadro meno positivo fornisce la flotta di navi cisterna composta al momento solo da tre piccole cisterne speciali e due porta-prodotti di media grandezza. L'esiguo numero di cisterne piccole dipende dal fatto che finora per vari motivi le navi per il trasporto di liquidi sono state finanziate con moderazione, tra l'altro anche a causa della passata politica di approvvigionamento dell'AIE. La flotta svizzera ha sempre avuto un paio di porta-prodotti con una stazza tra i 4000 e i 10 000 DWT destinate soprattutto al trasporto di sostanze chimiche liquide e generi alimentari. Le due porta-prodotti di medie dimensioni appartengono ad un gruppo di quattro navi gemelle di cui le prossime due verranno consegnate nel 2008.

1.3.7 Porta-prodotti

Da quando l'AIE ha abbandonato la politica della distribuzione di quote fisse ai singoli Paesi in caso di crisi e affida la responsabilità del rifornimento in questo settore in genere ai singoli Paesi membri, non c'è più ragione di cautela nell'acquisto di navi cisterna nel quadro del sostegno alla flotta.

Tuttavia le navi cisterna non sono interessanti solo per il rifornimento di olio minerale. Lo scambio di merci a livello globale, sempre più avanzato, riguarda non solo i carichi secchi, ma anche i prodotti liquidi di tutti i tipi. Per tali esigenze di trasporto sono richieste navi cisterna polivalenti, che possono essere impiegate per il trasporto di merci diverse. A questo scopo possono essere utilizzate solo le porta-prodotti che sono in grado di trasportare sostanze chimiche e prodotti petroliferi, ma anche prodotti biologici come l'etanolo, il diesel biologico, l'olio di semi di palma e altri tipi di olio nonché generi alimentari liquidi.

Per quel che riguarda il rifornimento del Paese con prodotti petroliferi, secondo la Strategia dell'approvvigionamento economico si tratta di riempire una lacuna dapprima con le scorte obbligatorie, ma al contempo rafforzando l'import. Tuttavia, a medio e lungo termine sarà necessario esaminare l'opportunità di importare questi prodotti anche direttamente da Paesi del Medio Oriente, dell'Africa, del Sudamerica o dalla Russia, da Paesi che aumentano le capacità di raffinazione. Poiché la flotta mondiale di porta-prodotti è limitata, come si è visto chiaramente dopo l'uragano Katrina, per garantire trasporti di questo tipo è necessaria una determinata capacità di stiva propria della quale disporre velocemente ad ogni momento.

Al fine di poter soddisfare le diverse esigenze di trasporto per merci liquide durante una crisi di rifornimento e di poter raggiungere anche in questo segmento una massa critica, secondo una stima degli esperti in logistica oltre alle poche navi cisterna più piccole già disponibili è necessaria una flotta di circa otto porta-prodotti di medie dimensioni con una stazza tra i 20 000 e i 40 000 DWT per unità da poter impiegare in modo flessibile. Invece non servono le petroliere, poiché in caso di perturbazioni sul mercato del petrolio i carichi sarebbero minori. Poiché il tonnellaggio odierno è

sufficiente, in una crisi si dovrebbe tener presente addirittura l'eventualità di un'offerta eccessiva. Se necessario, anche le porta-prodotti sarebbero in grado di trasportare il greggio. Tuttavia bisogna riconoscere che trasporti di questo tipo, in condizioni normali, non sarebbero redditizi a causa della portata limitata delle porta-prodotti.

2 Prosecuzione del sostegno alla navigazione marittima

2.1 Ulteriore fabbisogno di finanziamento

Come abbiamo spiegato, al momento dell'approvazione del credito quadro a metà del 2002 (FF 2002 4715) i prezzi delle navi erano molto bassi. Nella seconda metà del 2003 tuttavia, a causa dello sviluppo economico in Asia, in particolare in Cina e in India, sia i prezzi delle navi nuove sia quello delle imbarcazioni di seconda mano hanno iniziato sorprendentemente a salire considerevolmente raggiungendo in poco tempo valori da record storico. Dopo il 2005 sono leggermente diminuiti e da allora si sono fermati ad un livello alto. La tabella seguente offre una panoramica di questo sviluppo per le navi che vengono costruite in cantieri asiatici:

Tipo di nave	prezzo di navi nuove nel 2002 in milioni di dollari US	prezzo di navi nuove nel 2007 in milioni di dollari US
Navi da carico secco		
Handysize	18	35
Handymax	20	50
Panamax	30	60
Container Combi Freighter	27	38
Container/Bulk-Feeder	12	18
Container Freighter	40	65
Navi cisterna		
per prodotti speciali (5000 DWT)	18	30
per prodotti (20 000 DWT)	27	42

In media i prezzi sono al momento almeno del 50 percento superiori di quelli del 2002. Data la costante crescita economica in Asia, probabilmente rimarranno tali ancora per alcuni anni. Grazie a ordinazioni impartite per tempo a cantieri navali dell'Estremo Oriente prima dell'inizio della crescita economica, è stato finora possibile finanziare con mezzi federali dieci unità a prezzo favorevole. Di queste, sette navi sono state consegnate tra il 2002 e il 2006; le altre tre verranno prese in consegna nel 2007 e nel 2008 dalle società proprietarie. Per quattro di queste nuove imbarcazioni, si tratta di porta-prodotti di medie dimensioni con una stazza di circa 20 000 DWT ciascuna. Rappresentano ormai il nucleo della flotta necessaria all'approvvigionamento del Paese. Oltre a queste dieci, è stato possibile finanziare sei navi di seconda mano di medie dimensioni.

I 600 milioni di franchi chiesti precedentemente e approvati dal Parlamento erano destinati esclusivamente al ricambio di unità già in uso, alle condizioni economiche vigenti all'epoca ed entro dieci anni. In questo credito quadro non erano stati comunque previsti mezzi finanziari per il finanziamento di navi cisterna di medie dimensioni (FF 2002 851).

2.2

Aumento del credito quadro con fideiussione e proroga della durata

A causa del notevole aumento dei prezzi delle navi, intervenuto nel frattempo, i mezzi della fideiussione approvata non sono sufficienti per mantenere il numero di navi della fine del 2001, rispettivamente degli inizi del 2002, e completarlo al contempo con una piccola flotta di porta-prodotti. Vista l'età media di allora, molto bassa, della flotta svizzera e della cautela sviluppata dagli armatori nei progetti di reinvestimento a causa dell'elevato aumento dei prezzi, la durata di dieci anni si rivela chiaramente troppo breve. Per raggiungere l'obiettivo originario del decreto federale, cioè un rinnovo graduale della flotta in dieci anni e per allestire una flotta di porta-prodotti limitata sono necessari perciò ulteriori fondi. Un aumento dell'attuale credito quadro tuttavia è opportuno solo se al contempo anche il periodo a disposizione per gli investimenti viene prolungato in modo adeguato.

Per calcolare l'ulteriore fabbisogno finanziario, è necessario prima di tutto basarsi su sui 600 milioni di franchi calcolati finora per dieci anni. Per ogni anno dunque in media 60 milioni di franchi. Questo importo deve essere adeguato in modo tale da permettere di tener conto di un rincaro medio di circa il 30 per cento (rincaro attuale: circa il 50 per cento) con 200 milioni di franchi. Vi si aggiungono 300 milioni di franchi per il finanziamento di circa otto porta-prodotti medie, finanziate in parte con i mezzi già accordati, ma che ora mancano al finanziamento del ricambio per le navi da carico secco. Dunque, l'ulteriore fabbisogno ammonta a 500 milioni di franchi.

Vista l'interruzione degli investimenti, è opportuno prolungare al contempo di cinque anni, cioè a 15, la durata del credito quadro con fideiussione. Se si calcola il periodo restante di quasi dieci anni ancora, l'ulteriore fabbisogno annuo aumenta da 60 a circa 73 milioni di franchi.

3

Conseguenze

3.1

Rischi per la Confederazione e garanzie

L'andamento del rischio per le fideiussioni per navi è favorevole come mai finora: la Confederazione dall'inizio dell'impegno nel 1959, come del resto anche prima con il finanziamento diretto tra il 1948 e il 1959, non ha mai subito perdite. Al momento nessun prestito per cui si è resa garante è minacciato. Se tuttavia la Confederazione dovesse tener fede ad una promessa di fideiussione, avrebbe, nei confronti del proprietario, comunque un credito garantito con un diritto di pegno di primo grado sulla nave e con la cessione di ogni prestazione assicurativa. In questo modo il rischio effettivo si riduce ad una richiesta mancata che può essere giudicata estremamente modesta grazie alle garanzie di cui dispone.

3.2

Effetti economici generali favorevoli della promozione della navigazione marittima

La promozione svizzera della navigazione marittima è uno strumento della politica di sicurezza e di approvvigionamento con cui, per motivi politici, non possono essere perseguiti altri obiettivi. Come strumento di finanziamento la fideiussione si è rivelata così interessante, che negli ultimi anni, oltre alle tradizionali società di navigazione nella Svizzera occidentale, tre gruppi di ditte si sono stabilite nelle regioni di lingua tedesca. Perciò la promozione della navigazione marittima si rivela anche un vantaggioso strumento di promozione delle PMI. Senza fideiussioni federali queste società avrebbero scelto come sede, secondo le loro stesse affermazioni, un Paese con un ambiente più favorevole all'economia marittima, e comunque non avrebbero registrato le navi sotto la bandiera svizzera. Le constatazioni nel messaggio del 7 novembre 2001 (FF 2002 857), secondo le quali la promozione della navigazione marittima rafforza in modo indiretto anche la piazza svizzera dei servizi, ha trovato conferma: queste ditte guadagnano soldi all'estero, pagano le tasse nel nostro Paese e mettono a disposizione in Svizzera varie centinaia di posti di lavoro.

3.3

Ripercussioni sulle finanze e sul personale

Ai sensi dell'articolo 21 capoverso 4 lettera e della legge federale del 7 ottobre 2005 sulle finanze della Confederazione (RS 611.0), per l'assunzione di fideiussioni sono necessari crediti d'impegno che vengono indicati nel preventivo e nel conto di Stato alla voce «crediti d'impegno e quadro finanziario», nel complesso e secondo gli importi chiesti. Gli obblighi contrattati sono compensati con crediti garantiti da un'ipoteca e con la cessione delle prestazioni assicurative. Se la Confederazione dovesse tener fede ad una promessa di fideiussione senza che il diritto di pegno e le prestazioni assicurative coprano l'importo deficitario, i fondi necessari potrebbero essere chiesti con un credito budgetario, se i termini lo permettono, o con un credito supplementare se la richiesta è urgente e imprevista.

L'Ufficio federale per l'approvvigionamento economico del Paese può, come successo finora, assumere la gestione del credito con gli effettivi di personale a sua disposizione.

4

Programma di legislatura

Il testo non è previsto nel programma di legislatura 2004–2007, poiché allora gli sviluppi indicati concernenti il prezzo delle navi e il settore delle navi cisterna non erano ancora prevedibili.

5

Aspetti giuridici

5.1

Basi legali

Ai sensi dell'articolo 167 della Costituzione federale e dell'articolo 25 della legge del 13 dicembre 2002 sul Parlamento (RS 171.10), l'Assemblea federale è competente dell'approvazione del richiesto adeguamento del credito quadro. Poiché non si

tratta di una disposizione normativa, l'atto sarà emanato sotto forma di decreto federale semplice, non sottostante a referendum, ai sensi dell'articolo 163 capoverso 2 Cost.

Il credito si basa sull'articolo 22 capoverso 1 della legge dell'8 ottobre 1982 sull'approvvigionamento del Paese (RS 531), ai sensi della quale il Consiglio federale prende «... *le misure necessarie per garantire possibilità di trasporto e di comunicazione sufficienti* ...». Le modalità di concessione di fideiussioni sono disciplinate nell'ordinanza del 14 giugno 2002 concernente la fideiussione di mutui per il finanziamento di navi svizzere d'alto mare (RS 531.44).

5.2 Subordinazione al freno alle spese

In virtù dell'articolo 159 capoverso 3 lettera b della Costituzione federale, il decreto federale proposto è sottoposto al freno alle spese e deve essere approvato dalla maggioranza dei membri di ogni Camera.

5.3 Conformità con il diritto europeo

La fideiussione proposta è compatibile con le disposizioni dell'Unione europea (articoli da 87 a 89 del trattato CE). Gli aiuti pubblici (le agevolazioni fiscali e molti altri) che le autorità europee ammettono nel settore marittimo superano di gran lunga le misure proposte con il presente messaggio.