

01.070

**Messaggio
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**

del 7 novembre 2001

Onorevoli presidenti e consiglieri,

Con il presente messaggio vi sottoponiamo, per approvazione, un disegno di decreto federale sul rinnovo del credito quadro volto a garantire, mediante fideiussioni, un effettivo sufficiente di navi d'alto mare che battono bandiera svizzera.

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

7 novembre 2001

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Moritz Leuenberger
La cancelliera della Confederazione, Annemarie Huber-Hotz

Compendio

La Svizzera, Paese sprovvisto di litorale, povero di materie prime degne di menzione e di vettori energetici propri, ad eccezione dell'energia elettrica, nonché con una base alimentare autonoma semplicemente insufficiente, continua a dipendere dalle importazioni dall'estero, importazioni che, in buona parte, provengono da regioni d'oltremare. Al tempo stesso la Svizzera è anche un tipico Paese industrializzato che deve all'esportazione la metà dei suoi proventi. La crescente liberalizzazione dei mercati nella scia della globalizzazione espone la nostra economia a un'aspra concorrenza, inducendo ad ogni possibile compressione dei costi. Di conseguenza, industria e commercio hanno ridotto le riserve al minimo indispensabile, in base al principio del «just in time». Inoltre, in ragione della situazione di minore tensione dal profilo della politica di sicurezza e allo scopo di non gravare sui consumatori, negli anni scorsi la Confederazione ha considerevolmente ridotto anche le scorte obbligatorie di generi di prima necessità, sopprimendole addirittura per prodotti quali carbone, sapone e detersivi, certi concimi e foraggi, sementi, cacao e tè, mentre per altri ne è prevista la soppressione.

La globalizzazione, infine, ha condotto a una divisione del lavoro a livello internazionale mai conosciuta fino ad ora, per cui la fabbricazione di un bene non avviene più localmente, bensì è decentrata in più luoghi, in genere là dove i costi di produzione delle singole componenti sono inferiori. Così, prima di giungere ai consumatori, i prodotti industriali finiti, o i loro elementi, sono spesso trasportati avanti e indietro da un Paese o da un continente all'altro, su lunghi percorsi. La situazione è analoga nel settore dell'esportazione, che può mantenersi competitivo soltanto grazie a un'elevata capacità di consegna in tutti i punti del globo.

Tuttavia l'economia svizzera può permettersi di ridurre al minimo le riserve industriali e di limitare drasticamente le scorte obbligatorie solo nella misura in cui un sistema logistico efficiente le garantisce un afflusso di merci ininterrotto. Tanto le industrie che operano a livello internazionale come il settore dell'esportazione dipendono da un efficace sistema di trasporti a livello mondiale. Il perfetto funzionamento di questo settore di servizi riveste dunque un ruolo di vitale importanza per l'economia in generale. Da questo profilo, il trasporto marittimo è l'anello più delicato di tutta la catena di trasporti, ed è un settore sul quale la Svizzera, essendo sprovvista di litorale, non potrebbe esercitare alcuna influenza se non fossero prese le misure appropriate. Al giorno d'oggi, la navigazione marittima non è praticamente minacciata da conflitti bellici a carattere globale bensì piuttosto da conflitti armati su scala regionale – che comportano sempre più spesso il rischio dell'impiego di armi di distruzione di massa e di sistemi d'armamento a lunga portata – o da tensioni d'indole politico-militare, come pure da restrizioni del libero scambio tramite pressioni politiche ed economiche che possono andare dal blocco fino al ricatto economico vero e proprio. Si possono tuttavia temere perturbazioni del trasporto marittimo anche nel caso di catastrofi naturali o tecnologiche, come per esempio emanazioni radioattive o grandi agitazioni sociali. In generale simili eventi hanno per conseguenza una penuria di capacità di stiva che colpisce con particolare intensità il nostro Paese, in ragione della sua posizione geografica. In tali circo-

stanze, il fatto di poter disporre di unità di trasporto marittimo proprie significa non soltanto accrescere la sicurezza dell'approvvigionamento della Svizzera e la competitività delle sue esportazioni, ma anche, al tempo stesso, il suo margine di manovra politico ed economico. Nei periodi di crisi, una flotta di navi d'alto mare costituisce per il nostro Paese un servizio inestimabile, ragione per cui la Confederazione, dalla fine degli anni Quaranta, promuove la marina svizzera, dapprima mediante la concessione di crediti diretti, e in seguito, dalla fine degli anni Cinquanta, mediante una campagna di fideiussione. Nel 1992 il Parlamento ha approvato l'ultimo credito quadro di garanzia volto al mantenimento della flotta svizzera per un ammontare di 350 milioni di franchi su un periodo di dieci anni, portandolo quindi, nel 1997, a 600 milioni di franchi. Grazie a questa campagna di fideiussione, la flotta svizzera ha potuto essere considerevolmente modernizzata, con un notevole miglioramento della sua competitività e disponibilità.

Per motivi di approvvigionamento, di sicurezza, ma anche di politica estera e di politica economica esterna è indispensabile che la flotta mercantile svizzera sia adeguata ai bisogni del Paese. Grazie alla bandiera neutrale e ai suoi elevati standard tecnici, in caso di crisi essa è in misura di assicurare l'accesso a mercati vitali per l'approvvigionamento, la produzione industriale e le esportazioni. Rinnovando il credito quadro di garanzia di 600 milioni di franchi per un ulteriore periodo di 10 anni si consolida quanto acquisito finora e si consente la modernizzazione costante della nostra flotta.

La campagna di fideiussione è una misura di sostegno moderata, volta a istituire condizioni quadro più vantaggiose. Senza questo strumento della Confederazione, la nostra flotta avrebbe scarse possibilità di sopravvivenza di fronte al sovvenzionamento massiccio del settore praticato da quasi tutti i Paesi marittimi. Ancorché improntate in primo luogo al perseguimento di obiettivi politici di sicurezza e di approvvigionamento, le fideiussioni contribuiscono indirettamente anche al potenziamento della piazza di servizi svizzera, in particolare in Svizzera romanda dove diverse aziende novatrici operano con successo nel settore del management dei trasporti marittimi internazionali. Per la Confederazione il rischio deve essere considerato minimo: dall'inizio del suo impegno a favore della marina mercantile non si è mai fatto uso del suo obbligo di garanzia.

Il sistema svizzero di fideiussioni è perfettamente conforme alle norme in materia di concorrenza del GATT, rispettivamente dell'OMC, dell'OCSE e dell'UE, e, per la sua forma e la sua entità, si situa bene al di sotto di quanto in questi casi sarebbe lecito, nonché di quanto viene di fatto accordato dalla maggior parte degli Stati sotto forma di sussidi.

Messaggio

1 Parte generale

1.1 Situazione iniziale

Il 4 giugno 1992, con il «*decreto federale che stanziava un credito quadro destinato a garantire, mediante fideiussioni, un effettivo sufficiente di navi d'alto mare che battono bandiera svizzera*» (FF 1992 III 899) le vostre Camere hanno approvato un credito quadro per la concessione di fideiussioni di 350 milioni di franchi per un periodo di 10 anni. L'obiettivo del provvedimento è di garantire una flotta adeguata di navi svizzere d'alto mare atte ad assicurare l'approvvigionamento economico del Paese. Questo provvedimento, che si situa nel proseguimento di una campagna di fideiussione precedente, ha dato chiare indicazioni di successo già dopo pochi anni. L'incremento della domanda di costose navi di nuova costruzione in ragione dell'impovertimento del mercato di navi di seconda mano ha reso in seguito necessario un aumento del credito quadro di ulteriori 250 milioni di franchi, portando l'ammontare globale delle fideiussioni a 600 milioni di franchi. In base al postulato Seiler Bernhard del 22 marzo 1996 concernente il mantenimento di una sufficiente flotta svizzera d'alto mare (96.3165), la vostra Assemblea ha approvato questi mezzi supplementari con modifica del decreto federale del 4 giugno 1992 (FF 1997 IV 663). Lo strumento della fideiussione è volto ad agevolare il finanziamento di navi d'alto mare che battono bandiera svizzera, in un contesto economico particolarmente arduo per gli armatori svizzeri. Intanto però i mezzi in questione sono stati completamente esauriti per consentire il desiderato rinnovamento e contemporaneamente una notevole modernizzazione della flotta svizzera d'alto mare. Il sostegno accordato a più riprese dalla Confederazione dalla fine degli anni Cinquanta si è rivelato estremamente efficace e praticamente privo di rischio: finora la Confederazione non è mai stata chiamata a rispondere degli impegni di fideiussione assunti.

A dieci anni dall'approvazione del credito quadro originale, il decreto federale attualmente vigente scade a metà 2002. Grazie a una campagna complementare si intendono mantenere i successi finora conseguiti ed assicurare la perennità della flotta svizzera d'alto mare, come pure il livello di modernizzazione raggiunto. Senza questo unico strumento di sostegno, la flotta mercantile svizzera avrebbe ben scarse probabilità di sopravvivenza, a media e a lunga scadenza, in un settore fortemente sovvenzionato, in cui gli Stati privi di accessi al mare si trovano, naturalmente, in posizione di svantaggio rispetto a Nazioni dalla lunga tradizione marinara. Il rinnovo del credito quadro per la concessione di fideiussioni per un ulteriore periodo di 10 anni è quindi di interesse vitale per la Svizzera.

1.2 Procedura preliminare

Nell'ambito dell'elaborazione del presente decreto, le cerchie della navigazione marittima, la commissione svizzera della navigazione marittima, la federazione svizzera degli armatori, economistesuisse e il sindacato della FCTA hanno avuto occasione

di esprimersi. Tutte le cerchie interessate hanno esplicitamente salutato il rinnovo del credito quadro, pur rilevando che l'ammontare proposto di 600 milioni di franchi costituisce il minimo indispensabile.

2 Parte speciale

2.1 Il significato dei trasporti marittimi per la politica di approvvigionamento

2.1.1 Globalizzazione dell'economia e dei trasporti marittimi

Oggi lo scambio di merci al di là delle frontiere nazionali e continentali praticamente non conosce limiti. Dal profilo economico, l'inasprimento della concorrenza ha condotto da anni ad un rafforzamento della divisione del lavoro a livello internazionale. Per ragioni di costo, si è costretti a decentrare la fabbricazione di un prodotto nei più disparati punti del globo prima di immetterlo nei mercati. Un'economia a tal punto internazionale da trovare la propria espressione nella cosiddetta *globalizzazione* e da estinguere le ultime velleità di autarchia, implica una mobilità mai conosciuta prima d'ora. Le esigenze di una competitività sempre più accesa hanno imposto una compressione dei costi: in base al principio del «*just in time*», industria e commercio devono sopprimere o ridurre al minimo le riserve immobilizzate nei depositi. Non soltanto le grandi imprese, ma anche le piccole e le medie aziende ordinano ormai vettori energetici, materie prime, prodotti finiti o semilavorati come pure generi alimentari e foraggi in funzione della domanda dei clienti e di preferenza senza immagazzinamento intermedio, per consegna entro un termine prestabilito. Una siffatta flessibilità economica presuppone sistemi logistici e di trasporto affidabili ed efficienti, in grado di operare in qualsiasi momento e in tutto il mondo, come pure altre prestazioni di servizio, per esempio bancarie e assicurative. Il sistema «*just in time*» consente di realizzare ingenti risparmi di costi ed è quindi vantaggioso per i consumatori, ma comporta anche rischi elevati. I sistemi di trasporto costituiscono in un certo senso il punto debole dell'approvvigionamento in quanto, come dimostreremo qui appresso, se essi vengono meno si può giungere rapidamente ed inevitabilmente a situazioni di penuria.

La globalizzazione delle strutture economiche significa che oggi più del 90 per cento delle merci fabbricate nel mondo viene trasportato almeno una volta per via marittima. Mentre un tempo il trasporto marittimo concerneva soprattutto materie prime, cereali e altre merci alla rinfusa, oggi, grazie a una logistica e ad una tecnologia di contenitori più moderne, anche beni industriali di consumo di uso quotidiano sono avviati via mare. Negli ultimi anni l'impiego sempre più frequente di navi portacontainer indica una chiara tendenza alla crescita. Secondo i pronostici del FMI e dell'OCSE sull'evoluzione a media scadenza dell'economia e del commercio, si considera realistica l'ipotesi di un raddoppio dell'impiego di navi portacontainer nei prossimi dieci anni, il che corrisponde ad un aumento annuo di circa il 7 per cento. Tale aumento è nettamente superiore al tasso di crescita dell'economia e del commercio mondiali. Una tale crescita è possibile soprattutto grazie alla riduzione dei costi di trasporto con contenitori, che rende questo tipo di trasporto economicamente attrattivo per un numero di prodotti sempre maggiore, favorendo inoltre lo scambio

di manufatti allo stadio semilavorato. Globalmente quindi la navigazione marittima acquista un'importanza sempre maggiore. Contemporaneamente, tuttavia, si registra anche una maggiore dipendenza da questo tipo di trasporto.

2.1.2 Strutture dell'approvvigionamento in Svizzera

La Svizzera, in qualità di piazza industriale e di servizi, è sottoposta come tutti gli altri Paesi alle leggi che reggono i mercati internazionali e all'andamento generale dell'economia mondiale. Dal profilo della catena d'approvvigionamento, per altro, essa è colpita molto più duramente e più rapidamente della maggior parte degli altri Stati dalle perturbazioni dei mercati e delle strutture, tanto più che, oltre a essere sprovvista di litorale, non dispone di fonti di materie prime indigene, né di una base alimentare sufficiente. Quasi il 100 per cento delle materie prime industriali, circa l'85 per cento dell'energia e circa un terzo delle derrate alimentari provengono dall'estero, e, in stragrande maggioranza, direttamente o indirettamente, d'oltremare. A causa della sua posizione geografica, inoltre, la Svizzera ha scarse possibilità di poter reagire efficacemente a perturbazioni delle importazioni la cui origine, di massima, va ricercata all'estero.

La concorrenza internazionale, alla quale il nostro Paese non vuole né potrebbe sottrarsi senza essere economicamente emarginato, esige provvedimenti di ogni genere volti alla compressione dei costi. Per questa ragione, negli ultimi anni anche le aziende svizzere hanno massicciamente ridotto le riserve secondo il principio del «*just in time*», al fine di evitare ingenti immobilizzazioni di capitale che rendono più costosa la produzione e, da ultimo, vanno a scapito della competitività. Di conseguenza, attualmente, lo stato delle *riserve* nei settori dell'industria e del commercio è calato a un livello minimo praticamente sconosciuto fino ad oggi. Anche le rare riserve di materie prime o di semilavorati ancora esistenti bastano, nella maggior parte dei casi, appena per qualche giorno, o, al massimo, per alcune settimane.

Per la piazza industriale svizzera la sicurezza delle importazioni di materie prime e di fonti energetiche è una questione d'importanza vitale. Non solo, ma, come già in passato, anche nel settore alimentare si constata una notevole dipendenza dall'estero. Ingenti quantità di foraggi e di derrate alimentari, quali cereali, riso, caffè, cacao, tè, oppure, per esempio, di concimi sono importate in Svizzera da Paesi d'oltremare. Le aziende svizzere sono quindi tenute a costituire scorte obbligatorie della maggior parte di questi prodotti per far fronte ad eventuali perturbazioni dell'approvvigionamento. Tali riserve devono permettere di parare, a breve scadenza, alla mancanza di rifornimenti in base a piani di approvvigionamento prestabiliti. In sostanza, tuttavia, questa soluzione è prevista *ai fini dell'approvvigionamento di base* di determinati generi alimentari, carburanti e combustibili allo stato liquido e antibiotici solo nella misura in cui le scorte obbligatorie sono prescritte. Di conseguenza, l'impiego esclusivo delle scorte obbligatorie sarebbe concepibile soltanto per una durata relativamente breve, perché negli scorsi anni tali riserve sono state drasticamente ridotte. L'obbligo di costituire scorte è stato addirittura abolito per molti prodotti, come per esempio carbone, sapone e detersivi, determinati concimi e foraggi, sementi, cacao e tè, mentre per altri articoli un'abolizione è prevista nei prossimi anni. I piani di approvvigionamento economico del Paese partono dunque dal presupposto che, anche in una situazione di crisi, si possa preservare un certo *volume di importazioni*,

grazie a provvedimenti stabiliti al fine di assicurare i trasporti più importanti, come, per l'appunto, i trasporti marittimi. Ed è parimenti su questa base che negli anni scorsi, nonostante la diminuzione generalizzata delle riserve, il nostro Collegio ha potuto abolire per buona parte le scorte obbligatorie, visto il rischio relativamente basso di un conflitto generalizzato in Europa a breve o a media scadenza.

In tutti gli altri settori dei beni di consumo o d'investimento, come per esempio nell'industria delle macchine o dei semiconduttori, in quella chimica o tessile o nell'industria alimentare – ad eccezione della produzione e distribuzione delle derivate alimentari di base – come pure, in generale, nel settore commerciale la sicurezza dell'approvvigionamento poggia esclusivamente sui *depositi privati*, ovvero sulle riserve minime di gestione, e sulla fiducia in strutture logistiche e di trasporto in grado di funzionare in qualsiasi circostanza. Dall'affidabilità di queste infrastrutture non dipendono per altro soltanto le aziende commerciali, industriali e alimentari legate alle importazioni bensì anche, almeno in uguale misura, l'intero *settore svizzero delle esportazioni*, per cui il funzionamento dei mezzi di trasporto costituisce un servizio imprescindibile e quindi d'importanza vitale. Globalmente, in ragione dell'importanza delle esportazioni per la Svizzera, questo settore assume un significato del tutto particolare. Se i nostri prodotti non potessero più essere consegnati ai destinatari, o non in tempo, segnatamente anche sui mercati di sbocco d'oltremare in America, in Asia o in Africa, la competitività dell'industria svizzera delle esportazioni e da ultimo anche della piazza di produzione svizzera sarebbe perlomeno fortemente minacciata.

2.1.3 I pericoli della politica di sicurezza quali fattori d'instabilità

Dai tempi della guerra fredda i rischi inerenti alla politica di sicurezza sono sostanzialmente mutati, tanto dal profilo quantitativo come da quello qualitativo. Oggi sulla Svizzera non gravano più minacce d'indole militare per la sua integrità territoriale; sono invece la capacità di funzionamento dello Stato, della società e dell'economica ad essere messe a repentaglio da nuovi pericoli, caratterizzati da tre aspetti: la dinamica, la complessità e il ridimensionamento dell'importanza dello spazio geografico (Rapporto concernente la politica di sicurezza della Svizzera RAPOLSIC 2000, FF 1999 6566 e 6569).

I conflitti intestini e regionali in ragione di tensioni etniche, religiose o ideologiche sono in aumento. Dietro a questi conflitti si nascondono spesso interessi economici precisi, per cui singole fazioni cercano di assicurarsi l'egemonia su regioni ricche di giacimenti naturali come pure l'accesso a posizioni chiave dal profilo strategico. L'esplosione demografica e la pressione migratoria, a cui si aggiungono condizioni d'esistenza di crescente miseria, costituiscono un fertile terreno per questi conflitti, che solo raramente possono essere controllati dalla comunità internazionale e comunque con un enorme dispendio di materiale e di uomini. In tale contesto d'instabilità cresce anche la preoccupazione circa la diffusione sempre più vasta di armi di distruzione di massa e di sistemi di armamento a lunga portata.

Dal profilo dell'approvvigionamento economico del Paese, lo scoppio di un *conflitto di portata regionale* può interessare la Svizzera nella misura in cui renda più difficile l'accesso alle regioni colpite e di conseguenza alle risorse di materie prime,

ai mercati di sbocco come pure alle officine di produzione dei semilavorati e dei manufatti allo stadio intermedio svizzeri. In genere simili conflitti – soprattutto in caso d'intervento militare da parte delle organizzazioni internazionali o degli Stati coinvolti, come fu il caso all'epoca della guerra del Golfo – provocano un forte aumento della domanda di tonnellaggio, che a sua volta genera condizioni di penuria sul mercato. In futuro, in una simile eventualità, la riduzione delle flotte militari registrata a livello mondiale negli ultimi dieci anni, segnatamente di quelle di alcuni Stati membri della NATO – USA, Gran Bretagna, Francia e Germania – renderebbe ancor più rapido e massiccio l'impiego di tonnellaggio civile. Tale situazione sarebbe ulteriormente inasprita dal fatto che questi Stati, nel decennio trascorso, hanno assistito a un notevole smantellamento delle loro flotte mercantili, fino al 30 per cento, per abbandono dei registri nazionali. Si tratta di una tendenza che colpisce da anni tutte le Nazioni industrializzate, perfino il Giappone, che, per questo motivo, si preoccupa seriamente circa la sicurezza del proprio approvvigionamento via mare. In caso di guerra o di crisi, si potrebbe scarsamente contare sul tonnellaggio disponibile dei Paesi asiatici emergenti, né su quello dei Paesi che tradizionalmente prestano bandiera di comodo. Le loro capacità di stiva, comunque, consentirebbero di far fronte solo parzialmente e settorialmente ad un aumento massiccio della domanda.

Oggigiorno, oltre ai conflitti d'indole politico-militare, anche le *restrizioni degli scambi commerciali* come pure le *pressioni politiche ed economiche* costituiscono un rischio da non sottovalutare per il nostro approvvigionamento e per le nostre esportazioni, malgrado tutti gli sforzi volti ad assicurare il libero scambio in un mondo globalizzato. I piccoli Stati con limitate possibilità di ritorsione, come la Svizzera, in questo caso sono tendenzialmente i più vulnerabili. Non occorre infatti che le pressioni politico-economiche come pure le restrizioni degli scambi siano messe in atto direttamente contro il nostro Paese: le ripercussioni di tali misure non tarderebbero a farsi sentire, in ragione della maggiore divisione internazionale del lavoro. Qualora invece una pressione politica o economica fosse esercitata nei confronti della Svizzera o dei suoi principali partner commerciali, il fatto di possedere una flotta mercantile propria aumenterebbe considerevolmente il margine di manovra del nostro Paese.

Sul nostro approvvigionamento gravano anche numerose altre minacce d'indole economica, sociale o ecologica, come scioperi a oltranza di lunga durata, intemperie, siccità e altre catastrofi naturali, come dimostra il fatto, per esempio, che in caso di cattivi raccolti in Europa appaiono rapidamente lacune nell'approvvigionamento di derrate alimentari. E si tratta di un rischio da prendere in seria considerazione, visti i mutamenti climatici. Una simile crisi avrebbe per conseguenza un forte aumento della domanda di prodotti corrispondenti provenienti da altre parti del mondo, a cui farebbe seguito, entro breve tempo, un altrettanto marcato aumento della domanda di tonnellaggio supplementare. Anche in questo caso non mancherebbero di manifestarsi rapidamente situazioni di penuria nel settore dei trasporti marittimi. Le rare capacità di stiva potrebbero essere ottenute solo a prezzi esorbitanti e senza alcuna garanzia di consegna tempestiva. Un simile scenario diventerebbe di drammatica attualità nel caso, per esempio, di una catastrofe legata alla nostra civiltà, segnatamente una catastrofe nucleare.

2.2 **Necessità di possedere la propria flotta mercantile**

2.2.1 **Il significato della flotta svizzera dal profilo dell'approvvigionamento e della politica di sicurezza**

In virtù dell'articolo 102 Cost. la Confederazione deve assicurare l'approvvigionamento del Paese in beni e servizi vitali in caso di minacce d'ordine egemonico o bellico nonché in caso di gravi situazioni di penuria a cui l'economia non è in grado di rimediare da sé.

Questo mandato costituzionale è attuato nell'articolo 22 capoverso 1 della legge sull'approvvigionamento del Paese (RS 531), secondo il quale, in simili casi di crisi, il Consiglio federale prende le misure necessarie per garantire, tra l'altro, possibilità di trasporto sufficienti e per mantenere aperte le vie di comunicazione. Nel contesto attuale, caratterizzato da strutture d'approvvigionamento molto efficienti ma estremamente vulnerabili, da depositi minimi e da un continuo coinvolgimento della nostra economia nei processi internazionali di divisione del lavoro, i trasporti in generale assumono un'importanza decisiva per l'approvvigionamento e le esportazioni, e costituiscono indiscutibilmente un settore di servizi d'importanza vitale. Ai sensi della legge sull'approvvigionamento economico del Paese, tuttavia, l'importanza vitale su cui si possa fondare la corresponsabilità dello Stato sussiste soltanto allorché, in funzione del grado di perturbazioni potenziali, si constata una vulnerabilità superiore alla media, e allorché si tratta, innanzi tutto, del trasporto di beni d'importazione essenziali come pure di merci per l'esportazione e il traffico di perfezionamento. Nella catena dei trasporti, quello marittimo rappresenta l'anello più debole per la Svizzera, tanto più che, essendo privo di accessi al mare, il nostro Paese non può minimamente influenzare questo settore al di fuori del proprio territorio. Una circostanza, questa, che si rivelerebbe particolarmente svantaggiosa proprio in una situazione di crisi. Nel messaggio del 19 febbraio 1997 a sostegno di una modifica del decreto federale che stanziava l'ultimo credito quadro per la concessione di fidejussioni, il nostro Collegio dichiarava: «*Dal punto di vista della politica di approvvigionamento, l'importanza di una flotta di navi d'alto mare propria cresce nella misura in cui le scorte per il commercio e l'industria del nostro Paese diminuiscono e l'economia svizzera è legata alla divisione del lavoro su scala internazionale*» (FF 1997 III 206); una constatazione che ancor oggi non ha perso nulla della sua validità.

Una penuria di tonnellaggio mercantile, ovviamente, colpisce in primo luogo i Paesi che non dispongono di flotta propria, indipendentemente dalla natura politica, economica o militare dei fattori che hanno scatenato la crisi. In una simile situazione, di regola, si ottengono solo difficilmente capacità di stiva adeguate. L'esperienza insegna inoltre che le navi ancora disponibili presentano problemi tecnici, e sono proposte a prezzi esorbitanti; non si tratta, dunque, di un'opzione realistica. Di conseguenza, in situazioni di crisi, la Svizzera dovrebbe contare sul buon volere degli altri Stati per far fronte ai propri bisogni in materia di trasporti marittimi, e, come la storia insegna, anche questa soluzione è certo poco affidabile. Dobbiamo infatti anche presumere che, a seconda delle circostanze, si possano addirittura esigere dalla Svizzera, in cambio della messa di disposizione di tonnellaggio, *concessioni politiche* come, per esempio, la partecipazione a misure economiche di embargo, o comunque altre controprestazioni difficilmente conciliabili con la nostra neutralità e la nostra sovranità. Il nostro Paese potrebbe così essere costretto, in caso di necessità, ad ac-

mettere rapporti indesiderati di dipendenza economica e politica dalle conseguenze problematiche.

In caso di crisi, dal punto di vista dei trasporti marittimi la Svizzera non potrebbe neppure contare su un sostegno basato, per esempio, sulla crescente *integrazione dell'UE* o sulla sua adesione al Partenariato per la pace (PPP), organizzazione civile della NATO. Entrambe le organizzazioni non interferiscono nei problemi di politica di sicurezza dei propri membri e assumono tutt'al più una funzione coordinatrice. In seno al PPP, la discussione su questo argomento è appena in fase embrionale. La maggior parte dei Paesi europei, e quindi, segnatamente, anche i nostri Paesi limitrofi, rinunciano consapevolmente, per ragioni di costo, alle riserve di numerosi beni vitali, e si concentrano dichiaratamente sul rifornimento dai Paesi d'oltremare, grazie alla loro flotta. In una situazione di crisi questa strategia d'approvvigionamento non farebbe che acuire il problema della domanda di tonnellaggio.

Infine, in un contesto di crisi, la questione della bandiera acquista una spiccata importanza politica, mentre in tempi normali, grazie al liberalismo imperante, essa non ha praticamente alcun ruolo. In una situazione di crisi le navi delle Nazioni belligeranti o dei Paesi ad esse legati spesso non possono fare scalo in determinati porti o non possono percorrere certe rotte; ciò è accaduto ancora di recente, nel 1999, durante il conflitto nel Kosovo, allorché alle navi iugoslave, alle navi con partecipazioni iugoslave, come pure alle navi il cui personale era comandato da iugoslavi fu vietato l'accesso ai porti americani. La bandiera svizzera, grazie al simbolo di neutralità che rappresenta, nonché alla buona reputazione e agli elevati standard di sicurezza di cui è garante, offre in questo caso la garanzia che le nostre navi possano utilizzare, anche in situazione di crisi, rotte e porti che sono chiusi a determinate bandiere.

Per ragioni d'approvvigionamento, di politica estera e di politica economica estera, il mantenimento di una flotta mercantile propria, adeguata ai suoi bisogni, è dunque d'interesse nazionale per la Svizzera.

2.2.2 Impiego della flotta svizzera ai fini dell'approvvigionamento economico del Paese

Il piano per un eventuale impiego della flotta svizzera nell'ambito dell'approvvigionamento economico del Paese prevede diverse misure orientate ai principi della proporzionalità e dell'adeguatezza. Il tipo e la portata di tale impiego dipendono dalla rilevanza della penuria di tonnellaggio, rispettivamente dalla gravità della crisi. In un primo tempo si organizzerebbe, secondo i bisogni, il noleggio di singole navi di capacità adeguata in base a contratti di trasporto marittimo e di locazione di scafo tra spedizionieri e acquirenti delle merci da un lato, e armatori dall'altro, per cui la Confederazione si limiterebbe soltanto ad obbligare gli armatori svizzeri a mettere le loro navi a disposizione di clienti svizzeri.

In caso di inasprimento della situazione dal profilo della politica di sicurezza o della politica estera, invece, il tonnellaggio necessario potrebbe essere assicurato mediante il noleggio obbligatorio o addirittura la requisizione di navi. In quest'ultimo caso, la Confederazione assumerebbe la responsabilità operativa della nave, mentre le questioni tecniche resterebbero nelle mani dell'armatore. Una misura così incisiva, tuttavia, sarebbe presa in considerazione soltanto nell'eventualità di un impiego

massiccio della flotta e nella misura in cui fosse impossibile trovare una soluzione consensuale. In ragione del principio di sussidiarietà che regge l'approvvigionamento economico, si preferiscono comunque soluzioni tollerabili su basi consensuali, che interferiscano il meno possibile con i meccanismi di mercato. I costi di un tale impiego della flotta sarebbero scaricati integralmente sui clienti.

In caso della messa in servizio di navi svizzere ai fini dell'approvvigionamento economico del Paese, la Confederazione, nell'ambito delle sue possibilità politiche e tecniche, dovrebbe intervenire anche dal profilo della loro sicurezza. Per esempio, dovrebbe negoziare i diritti portuali, di transito e di approvvigionamento con gli Stati interessati qualora simili accordi non esistano ancora, assicurare il mantenimento delle comunicazioni e l'applicazione delle necessarie misure di sicurezza per l'equipaggio, come pure il rispetto delle norme di diritto marittimo e internazionale. Qualora gli armatori non fossero più in grado di rifornire le navi noleggate di viveri, carburante, lubrificanti e pezzi di ricambio, la Confederazione svolgerebbe una funzione di sostegno e di coordinamento.

2.3 Sviluppo della marina mercantile internazionale

2.3.1 Tendenze generali

Le tendenze del commercio marittimo rispecchiano l'andamento generale dell'economia mondiale. La domanda di tonnellaggio aumenta o diminuisce in funzione dei cicli congiunturali, per cui si possono constatare disparità nei diversi settori della navigazione marittima. Allorché si registra un indebolimento della congiuntura, i prezzi di noleggio scendono e anche l'attività dei cantieri registra un calo, sia pure con un certo ritardo. Si possono allora ottenere a prezzi vantaggiosi navi nuove, come pure navi di seconda mano. In caso di crescita economica, invece, il tonnellaggio si fa subito più scarso, e i prezzi di noleggio o di acquisto delle navi aumentano in maniera corrispondente, con conseguente rapido prosciugamento del mercato delle navi di seconda mano, mentre per i cantieri, a termine, si profila una ripresa dell'attività. Di fatto, però, gli sviluppi della congiuntura generale e del settore della navigazione marittima solo raramente coincidono.

Dopo una grave crisi nella seconda metà degli anni Ottanta, agli inizi degli anni Novanta la navigazione marittima ha conosciuto una nuova crescita, che ha raggiunto il suo apice verso il 1995. Tuttavia, già nel 1998, in seguito alla crisi asiatica, si è registrato il più grave calo dagli anni Ottanta. D'allora la situazione è nuovamente in netto miglioramento, benché questa tendenza non sia certa per gli anni a venire. Questi cicli dimostrano chiaramente come il settore sia continuamente esposto a forti fluttuazioni congiunturali, che spesso sono risentite maggiormente di quelle che toccano lo sviluppo economico generale. Si dovrebbe di conseguenza adottare un comportamento anticiclico a livello di investimenti. Nella pratica, invece, tale comportamento è ostacolato da bisogni di capitale elevati, con prospettive di rendimento instabili e modeste. Le società di navigazione possono resistere sul mercato soltanto se sono in grado di effettuare investimenti ammortizzabili su un lungo periodo, circa 20-25 anni, e a condizione, per giunta, di disporre di mezzi finanziari tali da poter far fronte anche a fasi di congiuntura sfavorevole. Ne deriva un processo di concentrazione della navigazione marittima mondiale di cui ancora non si intravede la fine,

e soprattutto si manifestano forme di sostegno abilmente escogitate, praticate da quasi tutti i Paesi marittimi.

Dal profilo delle *misure volte alla protezione del mare* va sottolineato uno sviluppo interessante. Queste misure si rivelano particolarmente efficaci, in quanto prescrizioni ambientali più severe rendono sempre meno interessante, economicamente, l'impiego di navi vetuste o tecnicamente superate. In futuro ci si può quindi attendere un'accelerazione della demolizione in cantiere delle navi obsolete, o almeno che le navi in cattivo stato tecnico abbiano crescenti difficoltà di accesso ai porti degli Stati industrializzati, segnatamente quelli dell'UE, dell'America settentrionale o dell'Australia. Sempre più spesso, infatti, le autorità portuali di questi Paesi intervengono rigorosamente nei confronti delle navi in questione e dei loro equipaggi. Tali pressioni spingono gli armatori che vogliono continuare ad operare nel settore a rinnovare la loro flotta più celermente di quanto non facessero in passato. In definitiva, date le sue pessime condizioni, una parte non insignificante del tonnellaggio mercantile disponibile in realtà non può essere impiegata per i trasporti marittimi a destinazione dei Paesi industrializzati.

Grazie all'impegno internazionale volto a garantire standard sociali a bordo si sono potuti realizzare, in passato, notevoli progressi, ma gli imperativi della concorrenza e l'assenza di controlli da parte di determinati Stati che prestano bandiere di comodo, incoraggiano certi armatori a ricercare il profitto a scapito degli equipaggi, economizzando sui costi sociali. Sono soprattutto i marinai dei Paesi in sviluppo ad essere vittime di tali pratiche. Le navi a bordo delle quali non sono osservati gli standard sociali costituiscono un rischio da non sottovalutare, perché non di rado anche i loro equipaggi sono sprovvisti delle qualifiche necessarie alla navigazione. Particolarmente in caso di crisi, sarebbe sconsigliabile fare affidamento su navi del genere perché nei porti dei Paesi industrializzati esse corrono costantemente il rischio di essere sequestrate per non aver rispettato gli standard dell'ILO e dell'ITF¹. A bordo delle navi svizzere, invece, le condizioni sociali sono esemplari, perché rette dalla legge sul lavoro del diritto marittimo svizzero, le cui esigenze sono nettamente superiori alle esigenze minime del diritto internazionale.

2.3.2 Promovimento delle flotte nazionali

Da sempre i trasporti via mare sono esposti ad una acerrima concorrenza a livello mondiale. I governi di tutte le Nazioni marittime considerano quindi appropriato sostenere le loro flotte e i loro cantieri navali mediante le misure più varie. Si perseguono in tal modo diversi obiettivi di politica estera, di politica economica esterna e di politica della sicurezza, che sono però dettati, prevalentemente, da considerazioni di politica dell'impiego. Tra i classici strumenti d'incentivo figurano, in particolare, le sovvenzioni e le agevolazioni fiscali di ogni tipo concesse ad armatori e marinai, gli aiuti ai cantieri navali e così via. Molto spesso, tuttavia, i sussidi statali a favore dei trasporti marittimi nazionali non sono accordati apertamente e direttamente, bensì mediante prestazioni occulte, per cui è difficile avere una visione d'insieme accurata.

¹ ILO: International Labor Organisation (Organizzazione internazionale del lavoro, ONU);
ITF: International transport federation (Federazione internazionale dei lavoratori dei trasporti).

Gli sforzi volti ad arginare a livello internazionale questi sussidi hanno finora ottenuto uno scarso successo. L'ultimo tentativo di liberalizzazione del settore dei trasporti marittimi nell'ambito del Uruguay Round, nel 1996, è fallito soprattutto a causa del rifiuto degli Stati Uniti di sottoporre al disciplinamento del GATS, in qualità di servizio, la navigazione marittima, considerata un settore troppo delicato dal profilo della sicurezza e della politica economica per esporlo a ulteriori e continue misure di liberalizzazione. La discussione, inizialmente rinviata al 2000, a tutt'oggi non è stata ripresa.

Nell'ambito dell'OCSE si è potuto concludere nel 1994 un «*accordo sulle condizioni normali di concorrenza nell'industria della costruzione e di riparazioni di navi mercantili*», che prevede lo smantellamento di tutte le sovvenzioni in questo settore. Tuttavia l'accordo non è entrato in vigore a causa della mancata ratifica da parte degli Stati Uniti.

La politica dell'UE in materia di trasporti marittimi è orientata al mantenimento delle flotte degli Stati membri, che in sostanza ne consente il promovimento mediante misure adeguate a livello fiscale, finanziario e di altro tipo. Finora, per altro, non si è ancora raggiunto un accordo sulla garanzia di agevolazioni fiscali e di altro tipo da parte della Commissione UE e sul relativo trasferimento di competenze dagli Stati membri all'Unione. A suo tempo, anche l'introduzione del «*Registro EUROS*», che aveva per obiettivo di unificare gli standard di sicurezza, è fallita a causa di questo problema di fondo. In seno alla Comunità è apparso, nel frattempo, un effetto di freno delle sovvenzioni al settore delle costruzioni navali, ma i cantieri degli Stati membri ne risentono, e perdono molti appalti in favore dei cantieri navali asiatici.

2.4 Sviluppo della flotta mercantile svizzera

2.4.1 Successo della campagna di fideiussione del 1992

La campagna di fideiussione introdotta nel 1992 e completata nel 1997 è stata coronata da un pieno successo. Grazie al credito quadro di 600 milioni di franchi approvato dalla vostra Assemblea e già esaurito prima della fine del periodo di durata, si sono potuti raggiungere gli obiettivi di promovimento desiderati, segnatamente il mantenimento di una flotta mercantile adeguata ai fini dell'approvvigionamento economico del Paese, come pure la sua modernizzazione. Tale successo va ascritto in particolare alle vantaggiose condizioni di fideiussione consentite dal nostro Collegio con l'«*Ordinanza del 24 giugno 1992 concernente la fideiussione di mutui per il finanziamento di navi svizzere d'alto mare*» (SR 531.44). Grazie alla duttilità da noi conferita allo strumento della fideiussione si è potuto creare un clima favorevole agli investimenti a lungo termine. Inoltre il passaggio dalla fideiussione semplice alla fideiussione solidale si è rivelato un fattore decisivo, generando, rispetto a campagne precedenti, una sensibile diminuzione dei tassi d'interesse. Contemporaneamente, tale effetto positivo è stato rafforzato mediante ulteriori agevolazioni come la fideiussione in valuta estera oppure la fideiussione di mutui accordati da istituti finanziari esteri o ancora la possibilità di prolungare la durata ed aumentare l'entità della fideiussione.

2.4.2

Composizione della flotta svizzera d'alto mare

Oggi la flotta svizzera d'alto mare conta 24 unità (stato ottobre 2001), con una capacità complessiva di 887 850 DWT² ovvero 501 975 SL³. Essa occupa il 61° posto a livello mondiale, e il secondo posto dopo il Lussemburgo, fra le flotte dei Paesi sprovvisti di litorale. Dal punto di vista numerico la flotta svizzera si è ridotta da 34 a 24 unità rispetto agli anni Ottanta, ma la sua capacità di carico nel frattempo è quasi triplicata. Queste 24 navi sono impiegate in tutto il mondo e trasportano merci per conto di grosse imprese commerciali sulla base di contratti di noleggio temporaneo o a viaggio. La composizione della flotta svizzera d'altro mare è attualmente la seguente:

Tipo di nave	Numero di navi	Età media	Capacità	Apparecchi di sollevamento propri/gru.	TEU ⁴
Bulk carrier, di cui:	15	3,70 anni	829 251 DWT	10	
- Handymax	10	4,20 anni	461 685 DWT	10	
- Panamax	5	3,00 anni	367 566 DWT	0	
Navi portacontainer:	6	1,50 anni	38 431 DWT	2	1883
- Container/Bulk-Feeder	4	2,00 anni	20 200 DWT	0	880
- Container Combi Freighter	2	1,00 anni	18 231 DWT	2	1003
Navi cisterna per prodotti	3	9,50 anni	20 168 DWT	3	
Totale	24	3,70 anni	887 850 DWT	15	1883

Il grosso della flotta consiste in bulk carrier delle categorie Handymax e Panamax da 43'600 a 75'500 DWT. A differenza delle navi Panamax, i bulk carrier Handymax sono dotati di gru proprie e possono quindi eseguire autonomamente le operazioni di carico e di scarico. In genere possono anche ospitare un carico supplementare sul ponte, come pure, se necessario, contenitori. I bulk carrier sono particolarmente adatti al trasporto di merci sciolte come cereali, acciai, carbone, minerali metalliferi e così via. Se finora si poteva lamentare la mancanza di navi portacontainer, negli ultimi due anni si sono potute acquistare 6 unità di piccola stazza, equipaggiate per il trasporto di contenitori, ma che possono anche essere impiegate per il trasporto di merci a pezzi o alla rinfusa. Tale polivalenza le rende particolarmente interessanti dal profilo dell'impiego nell'ambito dell'approvvigionamento economico del paese, segnatamente per l'import-export di semilavorati e di prodotti finiti. In considerazione del crescente impiego di contenitori, in futuro si dovrà considerare, a seconda degli sviluppi, un aumento del numero di unità portacontainer di piccola o media stazza. Dal profilo dell'approvvigionamento economico del Paese sarebbe allora estremamente interessante se gli armatori svizzeri che possiedono navi portacontainer di stazza media potessero partecipare, su determinate rotte, alla navigazione di linea.

² DWT: *deadweight ton*; capacità, peso del carico che una nave è autorizzata a trasportare a bordo libero estivo.

³ *Stazza lorda*; unità aritmetica (non è una dimensione concreta) stabilita dalla convenzione internazionale sulla stazzatura delle navi del 1969, in vigore dal 1982.

⁴ TEU: *Twenty Foot Equivalent Unit*, contenitori di 20 piedi.

armatori grazie ad agevolazioni sul piano fiscale e in materia di contributi sociali, come pure con controlli lassisti. Per ragioni di politica economica e di politica di sicurezza, anche un numero sempre maggiore di Paesi industrializzati, come quelli dell'UE e altri, cerca di proteggere la propria flotta da una concorrenza improntata al ribasso dei prezzi mediante sostanziosi sussidi. In genere, proprio nel caso dei Paesi marittimi tradizionali, anche le considerazioni di politica dell'impiego svolgono un ruolo significativo. Quanto ai Paesi emergenti, spesso essi sostengono i loro cantieri in vista di ottenere parti di mercato. E non esiste il minimo segnale che indichi che in futuro questa massiccia pratica di sussidi potrà essere seriamente repressa.

Gli armatori svizzeri non possono beneficiare di simili importanti sussidi né di agevolazioni fiscali e sono quindi nettamente svantaggiati rispetto alla concorrenza internazionale. Perciò la possibilità di scegliere una bandiera straniera in grado di offrire ingenti vantaggi economici può essere allettante. Eppure da parte degli armatori finora non sono mai stati richiesti tali sussidi; si auspicano tuttavia *condizioni quadro* adeguate, volte a dare alle compagnie di navigazione svizzere i mezzi per poter partecipare a questa concorrenza ineguale. La campagna che sta per giungere al termine, volta a facilitare il finanziamento di tonnellaggio mediante fideiussioni, ha largamente dimostrato che si tratta di uno strumento adeguato e contenuto per migliorare la posizione degli armatori svizzeri in un contesto economico dei più difficili. Senza questo provvedimento, le compagnie di navigazione svizzere non sarebbero più in condizione, in futuro, di scegliere ancora la bandiera svizzera. Si può dunque affermare che senza questo strumento d'incoraggiamento oggi non esisterebbe più una flotta di navi d'alto mare che battono bandiera svizzera. Se la Confederazione vuole che la Svizzera possa disporre anche in futuro di una flotta mercantile atta a soddisfare i bisogni di approvvigionamento economico del Paese, la continuazione del promovimento dei trasporti marittimi è indispensabile.

Si pone allora la questione delle eventuali alternative a questo incentivo. Di tanto in tanto viene evocato in questo contesto il modello della cosiddetta *tassa di tonnellaggio*, praticato da qualche tempo in Olanda, e che anche Germania, Francia, Gran Bretagna, Danimarca e Finlandia hanno introdotto con qualche variante. Si tratta di accordare alle compagnie di navigazione la possibilità di scegliere questo sistema, anziché il normale sistema d'imposizione, a condizione che per 10 anni intrattengano una sede nel Paese interessato. Il principale vantaggio consiste nel fatto che queste aziende possono trattenere per sé una determinata percentuale – che in Olanda è addirittura pari al 100 per cento – dell'imposta sul salario e dei costi salariali accessori. Inoltre, soprattutto in Olanda, nel caso di vendita di una nave, la differenza fra il valore contabile e il ricavato non è imponibile. Un simile sistema d'incentivo non si adatta alle circostanze in Svizzera. Esso mira innanzi tutto a spronare gli armatori a restare nel proprio Paese. Tuttavia, per mantenere il tonnellaggio, si sono dovute fare concessioni non indifferenti in materia di tasse e di contributi sociali come, per l'appunto, in Olanda. La Germania, invece, con una tassa di tonnellaggio relativamente moderata, non è riuscita finora ad frenare la tendenza all'abbandono dei registri nazionali e la perdita di posti di lavoro a bordo, e si vede ora costretta ad accordare importanti agevolazioni supplementari in materia di contributi sociali. Con la tassa di tonnellaggio lo Stato accetta di essere fortemente penalizzato dal profilo fiscale e dei contributi sociali. Questo sistema è appropriato soprattutto nei Paesi per i quali la navigazione marittima costituisce una branca importante dell'intera economia nazionale, e non consentirebbe più il promovimento mirato di una flotta il cui impiego è limitato a fini precisi, così come esso è praticato in Svizzera. Un simile

strumento, scarsamente compatibile con il sistema fiscale svizzero, implicherebbe inoltre interferenze a livello della sovranità fiscale dei Cantoni. Parimenti, il sistema di assicurazione sociale risentirebbe dell'introduzione di un elemento estraneo, poco compatibile con la politica sociale svizzera. Infine gli effetti pregiudizievoli per gli altri settori economici costituiscono un argomento a sfavore dell'introduzione della tassa di tonnello.

2.5.2 Obiettivi della politica svizzera di navigazione marittima

Sessanta anni di storia della navigazione svizzera d'alto mare dimostrano che fin dall'inizio l'orientamento della nostra flotta mercantile è stato dettato esclusivamente da considerazioni legate alla politica d'approvvigionamento, alla politica di sicurezza e alla politica estera. Tali obiettivi politici sono stati sanciti dal legislatore nelle disposizioni del diritto marittimo (cfr. art. 6 e 36 della *legge del 23 settembre 1953 sulla navigazione marittima sotto bandiera svizzera*; RS 747.30). Come abbiamo spiegato esaurientemente nel presente messaggio, queste basi legali conservano la loro piena validità nonostante un radicale mutamento delle premesse della politica di sicurezza. Non si tratta ormai più di garantire l'approvvigionamento via mare di una Svizzera minacciata da un conflitto mondiale, bensì di *garantire le capacità di trasporti via mare autonomi, nonostante la grande vulnerabilità della navigazione marittima, in un clima economico globale mutato, nell'interesse dell'approvvigionamento economico del Paese, della politica economica estera, della politica della sicurezza e della politica estera della Svizzera, in qualità di Paese neutrale e privo di accessi al mare.*

L'obiettivo del rinnovo della campagna di fideiussione che vi proponiamo è quindi il mantenimento di una flotta moderna e competitiva, che corrisponda in media all'effettivo attuale di 25 unità. Modifiche della composizione della flotta sono naturalmente possibili, in funzione dell'evoluzione del mercato. È inoltre auspicabile un nuovo leggero aumento del numero di navi cisterna per prodotti.

Questa flotta serve ad accrescere la sicurezza dell'approvvigionamento in situazioni di penuria o nel caso di perturbazioni dei trasporti via mare, segnatamente per il trasporto di:

1. *beni di consumo essenziali e parzialmente anche di vettori energetici;*
2. *materie prime come pure semilavorati e componenti per la fabbricazione e il perfezionamento di prodotti industriali rilevanti per la piazza industriale svizzera;*
3. *beni d'esportazione destinati ai mercati di distribuzione d'oltremare che contribuiscono a preservare la competitività dell'economia svizzera.*

Si deve inoltre rafforzare il margine di manovra dal profilo della politica estera e della politica economica estera ed eliminare il rischio di un'esplosione dei costi di trasporto ai danni dell'economia e dei consumatori nel caso di un'eventuale penuria di tonnello.

2.5.3 Ripercussioni favorevoli del promovimento della navigazione marittima sull'economia in generale

Sotto certi aspetti, il promovimento della navigazione marittima rafforza anche il settore svizzero dei servizi, anche se per motivi d'ordine politico ciò non rappresenta un obiettivo dichiarato di promovimento. Non va per altro dimenticato che queste misure hanno anche effetti collaterali del tutto positivi sull'economia. Negli ultimi dieci anni, per esempio, grazie alla campagna di fideiussione ancora in vigore, due nuove compagnie di armatori si sono stabilite a Berna e a Zurigo, mentre in Svizzera romanda, dove la tradizione marinara è tradizionalmente più radicata, si sono potuti creare o mantenere posti di lavoro qualificati. Infine la Svizzera non soltanto ha acquisito e consolidato un prezioso know-how marittimo, di utilità generale per i settori dei trasporti e della logistica, ma ha anche stabilito contatti importanti dal profilo dei sistemi logistici. Sono così riunite altre condizioni indispensabili per garantire, in caso di crisi, l'approvvigionamento economico del Paese mediante trasporti d'importanza vitale.

2.5.4 Durata e importo di un nuovo credito quadro per la concessione di fideiussioni

Il ciclo decennale dell'ultima campagna di fideiussione si è dimostrato efficace. L'esperienza insegna che la flotta nell'arco di un tale lasso di tempo è in grado di adeguarsi ai bisogni di un mercato in perenne mutamento. Ciò significa che in tale periodo essa deve essere in gran parte sostituita in vista di conservare la propria competitività. Se si considera lo stato attuale di 23 navi, bisogna tener conto del fatto che in media, nel corso dei prossimi dieci anni, 18-20 unità dovranno probabilmente essere sostituite. Negli anni scorsi si sono acquistate prevalentemente navi nuove e relativamente care, mentre l'acquisto di navi di seconda mano è rimasto un'eccezione. Calcolando un prezzo medio di circa 25-35 milioni di dollari americani per ogni nuova unità e un limite di prestito pari a circa l'80 per cento, è necessario un credito quadro di 600 milioni di franchi. Tale importo è determinato in funzione di un dollaro americano forte – la valuta delle transazioni marittime – e di un euro relativamente debole, nella cui scia anche il franco svizzero è sottoposto a lievi fluttuazioni. Il corso attuale dei cambi, che si situa tra 1,60 – 1,80 franchi per un dollaro, sembra doversi mantenere in un futuro prevedibile. Comparato all'ultimo credito quadro di 600 milioni di franchi, che si basava ancora sul cambio di 1,35 franchi per dollaro, il credito quadro richiesto appare piuttosto contenuto, anche in considerazione dell'obiettivo che si desidera raggiungere.

2.5.5 Valutazione dei rischi per la Confederazione e la sicurezza

Tra il 1948 e il 1959 la Confederazione ha concesso direttamente prestiti a tassi d'interesse vantaggiosi per il finanziamento di tonnellaggio. In seguito, il promovimento della navigazione è stato realizzato esclusivamente con lo strumento della fideiussione. In tanti anni di impegno per il sostegno della navigazione, la *Confede-*

razione non ha mai registrato perdite, sia allorché prestava fondi direttamente, sia da quando ha introdotto la fideiussione. Dal profilo del rischio questo eccellente risultato è eccezionale. Non da ultimo esso va ascritto a una pratica di concessione di fideiussioni restrittiva, che impone severe condizioni in materia della redditività e dei requisiti tecnici di una nave come pure della solvibilità del proprietario. Il controllo costante della situazione finanziaria del proprietario in stretta collaborazione con la banca finanziatrice, come pure dello stato della nave dal profilo tecnico da parte dell'Ufficio federale per l'approvvigionamento economico del Paese durante tutta la durata della fideiussione, consentono di individuare precocemente eventuali difficoltà e, se del caso, di rimediarevi tempestivamente.

Nei confronti della banca la Confederazione garantisce che il proprietario della nave restituisca almeno metà dell'importo del prestito durante la prima metà della durata del medesimo, e l'altra metà entro lo scadere del termine. Per le navi di nuova costruzione la durata della fideiussione è di 15 anni al massimo e l'entità è limitata, al massimo, all'85 per cento del prezzo d'acquisto, mentre per le navi di seconda mano durata e entità della fideiussione sono ridotte proporzionalmente all'età e alle condizioni dell'unità in questione. Da quando, nel 1992, è stata introdotta la fideiussione solidale, la Confederazione esige dal proprietario, in cambio della concessione della fideiussione, un diritto di pegno adeguato mediante un'ipoteca di primo grado sulla nave. Questo diritto di pegno sulla nave è iscritto nel registro del naviglio svizzero a nome della Confederazione, sotto forma di un'ipoteca globale. Inoltre il proprietario della nave deve cedere alla Confederazione tutte le sue pretese previste dalle polizze di assicurazione sulla nave, e notificare questa cessione agli assicuratori.

In base alle esperienze positive fatte negli ultimi cinquant'anni con lo strumento della fideiussione, il rischio per la Confederazione deve essere considerato basso. Gli ammortamenti regolari riducono ulteriormente i suoi obblighi, per cui, anche nel caso di un esaurimento totale del credito quadro, il rischio effettivo è molto inferiore all'ammontare globale della fideiussione.

3 Ripercussioni finanziarie sull'effettivo del personale

La concessione di fideiussioni comporta solo obblighi che non gravano sul preventivo e quindi non implicano alcun onere per le casse federali. Con la conclusione di un contratto di fideiussione, la Confederazione risponde del prestito per la nave e, al massimo, di un interesse annuo. Sarebbe obbligata a pagare solo in caso di insolvenza del debitore. In un simile caso bisognerebbe approvare, mediante una domanda di credito supplementare, il relativo pagamento, nella misura in cui le pretese della Confederazione non possano essere soddisfatte mediante il diritto di pegno e la cessione delle polizze di assicurazione fornite in garanzia. Come già esposto nel numero 2.5.5, la Confederazione non ha mai dovuto, finora, rispondere di una sua promessa di fideiussione.

La gestione del credito per le fideiussioni può senz'altro essere affidata, come finora, al personale dell'Ufficio federale per l'approvvigionamento economico del Paese.

4 Programma di legislatura

Il presente oggetto figura nel rapporto del 1° marzo 2000 sul programma di legislatura 1999-2003 (FF 2000 2092).

5 Rapporto con il diritto europeo

La fideiussione della Confederazione che vi proponiamo è pienamente compatibile con il disciplinamento giuridico della Comunità europea (art. 87-89 del Trattato CE). Gli aiuti finanziari statali nel settore della navigazione marittima ammessi dalle autorità dell'UE (agevolazioni fiscali, sussidi alle compagnie di armatori, aiuti ai cantieri navali e via dicendo) vanno ben oltre il provvedimento qui presentato.

6 Basi giuridiche

L'approvazione del credito quadro proposto compete, in base all'articolo 167 della Costituzione federale, all'Assemblea federale. Il credito richiesto, secondo l'articolo 29 capoverso 7 dell'ordinanza dell'11 giugno 1990 sulle finanze della Confederazione 1990 (RS 611.01), è un credito quadro che, secondo gli articoli 140 e 141 della Costituzione federale, non sottostà a referendum e che, secondo l'articolo 163 capoverso 2 della Costituzione federale, deve essere emanato in forma di decreto federale semplice.

La base giuridica materiale per sollecitare il credito è fornita dall'articolo 22 capoverso 1 della legge federale dell'8 ottobre 1982 sull'approvvigionamento economico del Paese (RS 531), secondo cui il nostro Consiglio prende, tra l'altro, « *...le misure necessarie per garantire possibilità di trasporto e di comunicazione sufficienti...* ». I dettagli sulla concessione di fideiussioni sono disciplinati dal nostro Consiglio, come finora, in un'ordinanza d'esecuzione separata.

7 Freno alle spese

La questione se il disegno sottostia al freno alle spese secondo l'articolo 159 capoverso 3 lettera b della Costituzione federale è discutibile. Da un lato, si tratta del proseguimento di un credito quadro per la concessione di fideiussioni già esistente e di pari entità. Dall'altro lato va ricordato che, in base alle esperienze positive finora condotte dalla fine degli anni Quaranta, per cui la Confederazione non ha mai dovuto rispondere di una sua promessa di fideiussione, il rischio di dover rispondere del prestito è molto basso. Bisogna innanzi tutto procedere dal presupposto che, se anche la Confederazione dovesse essere sollecitata dai creditori, il limite di 20 milioni di franchi non sarebbe mai raggiunto, grazie al diritto di pegno e alla cessione delle polizze di assicurazione forniti in garanzia. È dunque sostenibile che il progetto non debba sottostare al freno alle spese.