

Messaggio

relativo a un decreto federale concernente la concessione di sussidi alla gente di mare svizzera, onde assicurare un effettivo sufficiente dell'equipaggio a bordo delle navi svizzere d'altomare

del 22 febbraio 1989

Onorevoli presidenti e consiglieri,

Con il presente messaggio, vi sottoponiamo, per approvazione, un disegno di decreto federale concernente la concessione di sussidi alla gente di mare svizzera, onde garantire un effettivo sufficiente dell'equipaggio a bordo di navi svizzere d'altomare.

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

22 febbraio 1989

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Delamuraz

Il cancelliere della Confederazione, Buser

Compendio

Dalla metà degli anni settanta, la navigazione marittima internazionale è sempre più confrontata con serie difficoltà economiche. La quasi totalità degli Stati che possiedono flotte commerciali si sforza di mantenere l'effettivo delle navi con sussidi e provvedimenti protezionistici. Le costruzioni navali vengono persino, per quanto possibile, promosse con l'attuazione di programmi di politica occupazionale. Ne risulta una caduta minacciosa dei prezzi di nolo che costringe le compagnie d'armamento degli Stati dell'OCSE, operanti secondo i principi della libera concorrenza, a esaurire tutte le possibilità di ridurre le tariffe. L'elemento essenziale dei costi è costituito dai salari: gli armatori arruolano pertanto soltanto manodopera proveniente da Paesi in cui i salari sono bassi, specialmente dall'Estremo Oriente e da Paesi con economia pianificata, al posto della manodopera indigena troppo cara. In tal modo i costi d'esercizio possono essere ridotti fino al 50 per cento.

La situazione della navigazione svizzera d'altomare non è affatto diversa da quella d'altri Stati dell'OCSE, in quanto gli armatori svizzeri devono affrontare gli stessi problemi. Alcuni di essi, nel corso degli ultimi anni, hanno dovuto cessare la loro attività o lottano per la loro sopravvivenza. Dalla primavera del 1985, l'effettivo delle navi è diminuito da 34 a 23 unità. Ancora più allarmante della perdita di tonnellaggio è la diminuzione dell'effettivo degli equipaggi svizzeri che è sceso dal 44,4 per cento, ovvero 306 uomini, alla fine del 1984, al 18 per cento attuale, ovvero 69 uomini. Questa evoluzione, di cui non si vede ancora la fine, pregiudica i nostri interessi di politica di sicurezza in misura tale da render necessari provvedimenti urgenti. Avendo la Svizzera riconosciuto, in base alle esperienze delle due guerre mondiali, che è indispensabile creare e mantenere una propria flotta per assicurare l'approvvigionamento, la Confederazione dovrebbe prendere i provvedimenti necessari affinché la disponibilità di questa flotta sia assicurata in ogni tempo in previsione di casi di crisi o di guerra. Attualmente, questa disponibilità non sarebbe però più garantita in caso di conflitto, poiché le navi svizzere con gente di mare proveniente dai Paesi dell'Est non potrebbero più toccare i porti dell'Europa occidentale, la cui importanza è vitale per il nostro Paese e che sono tutti situati negli Stati della NATO. Infine, sussiste pur sempre il pericolo che un belligerante si avvalga del diritto di catturare navi svizzere, fondandosi sul diritto di guerra navale, nel caso in cui a bordo non si trovassero Svizzeri o si trovasse gente di mare di uno Stato belligerante o di un Paese alleato dell'avversario.

Non si può imporre alle compagnie armatoriali svizzere la responsabilità della nostra politica di sicurezza, poiché esse, in tempo di pace relativa, operano secondo i principi della libera concorrenza. La politica di sicurezza incombe infatti alla Confederazione che deve anche assicurare, giusta l'articolo 22 capoverso 1 della legge sull'approvvigionamento economico del Paese dell'8 ottobre 1982 (RS 531), già a livello di preparazione permanente, possibilità sufficienti di trasporto sul mare. In base a questa disposizione legale occorre accordare

aiuti finanziari a gente svizzera di mare, onde assicurare un effettivo sufficiente dell'equipaggio a bordo delle navi svizzere d'altomare. Grazie al pagamento della differenza di salario tra la media delle retribuzioni dei marinai svizzeri e la media, nettamente più bassa, di quelle pagate nella navigazione marittima internazionale, è previsto che l'effettivo indigeno potrà essere aumentato a un livello compatibile con gli interessi della nostra politica di sicurezza. I beneficiari di questi contributi dovrebbero però arruolarsi durante sei mesi al minimo su una nave svizzera e mantenersi in seguito disponibili, durante cinque anni, per un eventuale impiego, in caso di crisi o di guerra, nel quadro dell'approvvigionamento economico del Paese. La spesa che ne risulta è valutata a 20 milioni di franchi per il periodo di cinque anni. Affinché si possano acquisire le esperienze necessarie, la durata dell'azione sarà limitata provvisoriamente a cinque anni.

Il provvedimento previsto esplica, oltre alle menzionate ripercussioni sulla nostra politica di sicurezza, effetti benefici sia per la politica estera, sia per la politica di neutralità della Svizzera.

1 Parte generale

11 Situazione iniziale

Il 4 marzo 1986, il consigliere nazionale Peter Spälti ci ha domandato, in un'interpellanza (86 320), informazioni sull'importanza che attualmente conferiamo alla navigazione d'altomare svizzera, come strumento dell'approvvigionamento economico del Paese in caso di crisi o di guerra. Si è inoltre informato sui provvedimenti che eventualmente intendiamo adottare per migliorare le condizioni quadro della navigazione marittima. Nella nostra risposta scritta del 28 maggio 1986, abbiamo confermato la grande importanza della flotta svizzera d'altomare nel senso suesposto. Ci siamo però dichiarati contrari a provvedimenti interventisti, rilevando nel contempo che nulla si oppone alla creazione di condizioni quadro più favorevoli.

L'interpellante non si è dichiarato soddisfatto di questa risposta generica e ha chiesto fra altro, nella discussione in seno al Consiglio, l'esame della possibilità di un aiuto finanziario della Confederazione (Boll. Uff. N 1987 238 segg.).

Nella discussione, il presidente della Confederazione ha lasciato intravedere che avremmo esaminato, appena possibile, i provvedimenti abbozzati dall'interpellante. In seguito, il Delegato all'approvvigionamento economico del Paese ha istituito un gruppo di lavoro composto di rappresentanti degli uffici federali interessati e delle compagnie armatoriali svizzere d'altomare, con l'incarico di analizzare la situazione e sottoporre proposte.

Il gruppo di lavoro è giunto alla conclusione che, essendo le attuali condizioni economiche manifestamente sfavorevoli, la flotta marittima svizzera arrischia di diminuire progressivamente in modo considerevole e che il nostro Paese potrebbe così perdere uno strumento molto importante della politica di sicurezza, della politica estera e d'approvvigionamento. In caso di crisi o di guerra, l'impiego delle navi esistenti che battono bandiera svizzera non sarebbe più garantito a causa della percentuale fortemente regressiva della gente di mare svizzera.

Per questa ragione sono stati previsti soltanto provvedimenti relativi alla politica di sicurezza e di approvvigionamento, che perseguono un duplice scopo, ossia:

- a. *il mantenimento della flotta svizzera d'altomare in quanto tale e*
- b. *la garanzia di un effettivo minimo di gente di mare svizzera.*

12 Procedura preliminare

Gli ambienti interessati della navigazione marittima erano già rappresentati nel gruppo di lavoro ed hanno così potuto pronunciarsi esaustivamente su questo progetto, sottoposto per altro anche alla commissione della navigazione marittima, in seno alla quale erano rappresentati il Vorort, l'associazione degli armatori e i sindacati interessati. I provvedimenti proposti sono stati accolti in generale favorevolmente e considerati necessari.

2 Parte speciale

21 Situazione generale nella navigazione d'altomare

Da anni la navigazione internazionale d'altomare è in preda a grandi difficoltà economiche. Benché talvolta si sia manifestata una certa speranza di miglioramento, la situazione non è mai migliorata sostanzialmente dallo scoppio della crisi economica verso la metà degli anni settanta (cfr. «Les transports marittimes, rapport annuel 1987» dell'OCSE); infatti, nonostante un miglior andamento reddituale nel 1988, non si può per il momento parlare di una vera e propria inversione di tendenza. Le cause di questa situazione sono molteplici ed essenzialmente riconducibili ai seguenti fattori:

Anzitutto, la recessione economica generale ha provocato una netta diminuzione del volume trasportato. Questa tendenza è stata ulteriormente accelerata dalla caduta del dollaro e dal crollo del mercato delle materie prime. La capacità di trasporto non è però stata adeguata alla mutata situazione del mercato, anzi, al contrario, all'ovest e all'est, sono stati intrapresi sforzi per conservare il tonnellaggio eccedente. Sussidi massicci e provvedimenti protezionistici di ogni genere presi praticamente da tutti i Paesi marittimi hanno finalmente condotto, per le ragioni più diverse, a una modernizzazione costante delle navi e perfino, per le flotte commerciali dell'Estremo Oriente, a un potenziamento del tonnellaggio. A questa considerevole offerta di spazio non corrisponde però un sufficiente volume delle merci da trasportare. La conseguenza inevitabile è una concorrenza ruinosa tra gli armatori, che ha richiesto un tributo considerevole sotto forma di numerose insolvenze. Le imprese di navigazione degli Stati dell'OCSE, di cui la maggior parte è organizzata secondo i principi dell'economia privata, sono quelle più duramente colpite da questa evoluzione, poiché non possono abbassare impunemente i loro costi d'esercizio a causa del livello elevato dei salari e dei prezzi nel rispettivo Paese. Un'aspra concorrenza viene soprattutto esercitata dalle flotte di certi Paesi emergenti dell'estremo oriente e da quelle del commercio di Stato dei Paesi dell'est. In questa evoluzione, le diverse branche della navigazione non sono coinvolte nella stessa misura. Certi settori specifici del mercato, come i trasportatori d'automobili e le navi cisterna per il trasporto di prodotti chimici, conseguono bensì risultati soddisfacenti, anche se non sono in grado di modificare l'immagine negativa dell'insieme della navigazione marittima mondiale.

Per attenuare questa pressione dei costi dovuta soprattutto ai salari, gli armatori cercano di sfruttare ogni possibilità per abbassare i costi d'esercizio. Gli armatori, poiché praticamente tutti gli Stati hanno emanato disposizioni per l'arruolamento di marinai indigeni, aggirano l'ostacolo ricorrendo a bandiere di comodo di Stati come la Liberia, Panama, Cipro ecc. I cambiamenti di bandiera permettono agli armatori di arruolare sulle loro navi equipaggi originari da Paesi nei quali i salari sono bassi, riducendo così della metà i costi d'esercizio.

La tendenza constatata da qualche tempo a scambiare la bandiera nazionale con una bandiera di comodo ha già provocato in numerose nazioni marittime occidentali una tale riduzione della capacità di trasporto da far sorgere viepiù serie

preoccupazioni negli Stati interessati, in materia di politica della navigazione e della difesa. Determinati Paesi della NATO si adoperano quindi per attenuare le conseguenze di questa evoluzione elaborando programmi di rimpatrio delle navi. È tuttavia evidente che siffatti programmi risulterebbero efficaci in caso di crisi soltanto a determinate condizioni, perché il personale indigeno necessario non sarebbe più disponibile a sufficienza e la gente di mare straniera non potrebbe più essere arruolata per motivi di sicurezza. L'introduzione di cosiddetti secondi registri presenta gli stessi inconvenienti perché la perdita di un proprio equipaggio ben formato in caso di emergenza non potrebbe essere compensata entro un termine accettabile.

22 Situazione della navigazione d'altomare svizzera

La flotta marittima svizzera d'altomare è di massima sottoposta alle stesse norme legali e condizioni di ogni altra flotta degli Stati dell'OCSE. Essa pure è minacciata, direttamente o indirettamente, nella sua esistenza dalla concorrenza ineguale dei Paesi in sviluppo, dei Paesi emergenti e degli Stati del blocco dell'Est. L'eccedenza di tonnellaggio delle flotte di questi Paesi e la caduta dei prezzi di trasporto che ne risulta colpisce direttamente le società armatoriali svizzere che sono costrette a ridurre viepiù le spese d'esercizio, soprattutto nel settore dei salari, il più importante elemento dei costi.

Le condizioni di concorrenza hanno raggiunto nel frattempo una disparità tale che l'esistenza dell'una o dell'altra compagnia svizzera è messa in pericolo. Ad esempio, la compagnia «Alpina Reederei», in Basilea ha dovuto cessare definitivamente qualsiasi attività, per ragioni economiche, già nel corso del 1987. Nella primavera del 1988, la «Suisse - Outremer - Reederei» di Zurigo ha posto le sue due ultime navi che battevano bandiera svizzera sotto bandiera liberiana, onde ottenere determinati vantaggi non meglio specificati. Da qualche tempo la sola compagnia svizzera di traffico di linea, la «Keller Shipping AG» di Basilea, chiamata «Nautilus Line», assicurante un traffico di linea tra la Francia, risp. l'Italia e l'Africa occidentale, è esposta a provvedimenti protezionistici draconiani. A tale compagnia viene infatti impedito sistematicamente l'accesso al carico, segnatamente dal cartello delle compagnie di armamento francesi e italiane. Tutti i passi politici e giudiziari finora intrapresi non hanno dato il risultato sperato, per cui la base economica di questa compagnia è seriamente minacciata.

Ciononostante, la specializzazione e la diversificazione promettono un certo successo anche per le compagnie svizzere, a condizione che vengano tosto presi provvedimenti in questo senso. Le imprese di navigazione che sono in grado di ampliare il loro campo di attività hanno finora superato meglio la crisi e hanno anche potuto procedere ai necessari reinvestimenti. La concorrenza internazionale viepiù aspra, di cui sono vittime le compagnie svizzere, annulla a poco a poco gli effetti delle misure di razionalizzazione, tra le quali l'arruolamento di gente di mare straniera proveniente da Paesi dove i salari sono bassi è certamente la più efficace per abbassare i costi. L'ultima scappatoia per gli armatori, prima della cessazione dell'esercizio, consiste nel far battere alle loro

navi bandiere ombra, ciò che permette loro di realizzare forse ancora qualche risparmio.

L'effettivo della flotta, che nella primavera 1985 ammontava ancora a 34 unità, è diminuito a 29 unità nel corso del 1986, per raggiungere 28 unità nel 1987 e 23 unità nel 1988. Attualmente sembra stabilizzarsi a questo livello appena accettabile per l'approvvigionamento economico del Paese.

Più allarmante della diminuzione del numero di navi è tuttavia la rapida riduzione dell'effettivo degli equipaggi, come lo mostra la seguente tavola:

Anno	Stranieri:	in %	Svizzeri:	in %	Totale	Numero delle navi
1965	363	37,7	600	62,3	963	31
1970	437	49,5	445	50,5	882	31
1975	424	54,8	350	45,2	774	27
1980	395	56,9	299	43,1	694	30
1984	383	55,6	306	44,4	689	34
1985	378	57,9	275	42,1	653	34
1986	353	62,7	210	37,3	563	29
1987	395	76,3	123	23,7	518	28
1988 ¹⁾	313	82,0	69	18,0	382	23

¹⁾ Data di riferimento: 10 dicembre 1988.

L'aumento percentuale di stranieri è più marcato a livello del grado di ufficiale che a quello dei gradi d'equipaggio. Accade pertanto sovente che marinai svizzeri qualificati si rivolgono all'Ufficio svizzero della navigazione marittima a Basilea per procurarsi lavoro. Dato però che solo raramente vengono assunti su una nave svizzera poiché gli armatori danno la preferenza a manodopera straniera meno cara, queste persone abbandonano definitivamente la navigazione marittima dopo qualche tempo e cercano un'occupazione a terra. Dopo cinque anni al più tardi esse si sono talmente allontanate dalla loro professione iniziale che il loro reimpiego in mare - nella misura in cui ne manifestino ancora il desiderio - non entra più in linea di conto.

23 Importanza della flotta d'altomare svizzera per il nostro Paese

Per meglio valutare l'importanza e la necessità di una flotta svizzera commerciale basta rifarsi alle esperienze del nostro Paese nella prima e nella seconda guerra mondiale. Durante questi periodi, le potenze belligeranti utilizzarono le loro flotte commerciali esclusivamente per i loro scopi militari ed economici, cosicché alla Svizzera venne a mancare, pur essendo disposta a pagare prezzi elevati, il tonnello necessario al trasporto delle merci d'oltremare, d'importanza vitale per il proprio approvvigionamento. Durante il secondo conflitto, la Confederazione acquistò o noleggiò pertanto, all'ultimo momento, alcune navi da carico greche e le pose, sotto la bandiera svizzera appositamente creata, al servizio dell'approvvigionamento economico del Paese. Nel corso della

guerra, queste navi resero servizi inestimabili e contribuirono alla sopravvivenza del nostro Paese. Non bisogna tuttavia ignorare che a suo tempo la creazione di una flotta commerciale fu possibile soltanto grazie al concorso di circostanze favorevoli: da una parte, il conflitto si allargò solo gradatamente fino ad assumere dimensioni mondiali e, dall'altra, non esistevano ancora i grandi blocchi.

In caso di un nuovo conflitto internazionale di una certa portata non ci sarebbe praticamente alcuna speranza che siffatta possibilità si ripresenti, poiché i due grandi blocchi militari non requisierebbero soltanto la loro propria flotta mercantile, bensì anche quella di Stati amici battente bandiera di comodo. Bisogna dunque procedere dalla considerazione che in una situazione di crisi risultante da una politica di forza non ci sarebbe praticamente più un mercato di navi; inoltre, siccome in tale situazione i periodi fra l'allarme e l'evento diventano sempre più brevi, verrebbe presumibilmente a mancare il tempo sufficiente per gli acquisti.

È incontestabile tuttavia che la Svizzera, con la sua lontananza dai mari, non potrebbe sopravvivere a lungo senza importazioni ed esportazioni da e verso l'oltremare. Per questa ragione e *nell'interesse del suo approvvigionamento*, il nostro Paese dovrebbe disporre di una flotta marittima sufficiente per mantenere aperte, anche in caso di crisi o di conflitto, le vie d'approvvigionamento con i Paesi d'oltremare, poiché non potrebbe contare su un aiuto dell'estero. Le esperienze del passato mostrano chiaramente che è opportuno per il nostro Paese disporre in qualsiasi tempo di un *siffatto strumento strategico d'approvvigionamento*.

Oltre all'interesse legato all'approvvigionamento del Paese, parlano a favore del mantenimento di una flotta svizzera anche *considerazioni di politica di neutralità e di politica estera*. Senza tonnellaggio proprio, la Svizzera dipenderebbe infatti completamente dagli Stati esteri per i suoi trasporti marittimi. Sappiamo però per esperienza che, nella migliore delle ipotesi, essa potrebbe ricorrere, per tali prestazioni a Stati esteri soltanto se accordasse, come contropartita, favori politici ed economici; in caso di conflitto ci potrebbe pertanto essere rivolto il rimprovero di aver violato la nostra neutralità, ciò che rischierebbe di provocare gravi conseguenze per il nostro Paese. Una propria flotta conferisce inoltre alla Svizzera *maggior libertà di azione in materia di politica estera* e la rende soprattutto meno esposta a ricatti. Con altre parole, la flotta svizzera esercita anche *un effetto di dissuasione*. Per tutte queste ragioni, *la flotta svizzera è uno strumento strategico importante per il nostro Paese*.

Questo strumento tuttavia è utile soltanto se vien garantita la possibilità di essere impiegato. Una flotta svizzera senza *un effettivo minimo di personale svizzero* è esposta, per quanto concerne il suo impiego, a rischi considerevoli, poiché, in caso di conflitto, le navi, il cui equipaggio è composto di marinai degli Stati dell'Est, non potrebbero più toccare nessuno dei porti dell'Europa occidentale, tutti situati nei Paesi della NATO, ma d'importanza vitale per il nostro Paese. Secondo la prassi del diritto in materia di guerra marittima sussisterebbe inoltre continuamente il grave pericolo che i belligeranti si avvalgano del diritto di catturare navi svizzere, nel caso in cui a bordo non si trovassero Svizzeri o si trovassero marinai d'uno Stato belligerante o di un Paese alleato dell'avversario.

Secondo la prassi del diritto marittimo internazionale nelle due guerre mondiali, uno dei criteri importanti per stabilire se una nave è amica o nemica è costituito anche dall'identità tra la bandiera e la nazionalità del capitano, degli ufficiali e dell'equipaggio.

Riassumendo, l'importanza della flotta svizzera può essere definita come segue:

La flotta svizzera è uno strumento importante del nostro Paese in materia di politica di sicurezza, di politica estera e di neutralità (strumento strategico). Essa aumenta sostanzialmente la sicurezza dell'approvvigionamento, come pure l'indipendenza del nostro Paese a livello di politica estera e di neutralità. Svolge dunque un ruolo dissuasivo importante.

Con provvedimenti appropriati non va dunque soltanto garantito un effettivo sufficiente di navi, ma contemporaneamente anche di personale svizzero, onde permettere in ogni tempo un'impiego affidabile della flotta.

24 Provvedimenti presi finora dalla Confederazione per proteggere la bandiera svizzera in mare e per sostenere la navigazione d'altomare

241 Prescrizioni per proteggere la bandiera svizzera

L'assenza di una definizione uniforme sul piano del diritto internazionale del concetto di bandiera crea un'insicurezza permanente per quanto concerne i criteri utilizzati dagli Stati belligeranti per determinare le bandiere neutre e quelle nemiche. Secondo la pratica surriferita della prima e della seconda guerra mondiale, questo problema viene risolto essenzialmente in base alla bandiera, alla cittadinanza e al domicilio del proprietario della nave, alla provenienza dei capitali, come pure all'identità tra bandiera e nazionalità del capitano, degli ufficiali e dell'equipaggio. Per questa ragione il legislatore svizzero ha sempre badato a subordinare la concessione della bandiera svizzera a condizioni restrittive per non fornire a nessuna parte, in caso di conflitto, il pretesto di avvalersi del diritto di requisizione (FF 1981 III 331). Negli articoli 17-25 della legge federale del 23 settembre 1953 sulla navigazione marittima sotto bandiera svizzera (LNM; RS 747.30), sono quindi stabilite norme estremamente severe per la determinazione della cittadinanza degli organi e la provenienza dei capitali delle società proprietarie. Per quanto concerne la questione della cittadinanza degli equipaggi, abbiamo rinunciato scientemente ad avvalerci della nostra competenza di emanare prescrizioni sul numero minimo di capitani e di marinai di cittadinanza svizzera (art. 61 cpv. 1 LNM). Tale rinuncia era giustificata per scongiurare il serio pericolo che gli armatori svizzeri, per rimaner competitivi sul piano internazionale, cambiassero bandiera, come molti armatori di altri Stati dell'OCSE. Questo pericolo sussisterà fintantoché alla gente di mare svizzera dovranno essere pagati salari più elevati che a quella straniera.

242 Provvedimenti per promuovere il tonnellaggio d'altomare

Dopo che la Confederazione durante la seconda guerra mondiale ebbe noleg-

giato, rispettivamente acquistato alcune navi d'altomare, la navigazione marittima, nel dopoguerra, venne trasferita interamente in mani private. Tuttavia per garantire un effettivo di navi sufficiente, la Confederazione sostenne all'inizio l'acquisto di nuove unità, accordando prestiti a tassi d'interesse vantaggiosi. Alla fine degli anni cinquanta, la Confederazione accordò però gli aiuti finanziari per l'acquisto di navi ancora soltanto sotto forma di fidejussioni a favore delle istituzioni bancarie che concedevano i crediti. Rinnovò infine tali fidejussioni nel 1972 e nel 1982 ogni volta per una durata di 10 anni. Obiettivo di questi provvedimenti era di incoraggiare gli armatori a rinnovare e a potenziare la loro flotta. L'azione ancora in corso mostra purtroppo che siffatti provvedimenti non forniscono attualmente gli incentivi previsti.

Secondo gli armatori il risultato negativo è soprattutto dovuto al livello poco attrattivo attuale degli interessi. Per questa ragione si esaminano le possibilità di migliorare la situazione onde siano nuovamente operati i necessari reinvestimenti.

243 Promozione della formazione professionale dei capitani e della gente di mare svizzeri

In virtù dell'articolo 61 capoverso 2 della legge sulla navigazione marittima (RS 747.30) e dell'ordinanza del 7 aprile 1976 concernente il promovimento della formazione professionale di capitani e gente di mare svizzeri (RS 747.341.2), la Confederazione versa già da alcuni anni contributi per la formazione di ufficiali di cittadinanza svizzera e per determinate formazioni speciali. I beneficiari di siffatti contributi devono impegnarsi a lavorare almeno durante tre anni a bordo di una nave svizzera. L'ammontare di 100 000 franchi messo ogni anno a disposizione dalla Confederazione, nel 1988 non è stato di gran lunga esaurito (18 230 franchi per quattro persone).

La diminuzione dell'effettivo della flotta svizzera e il fatto che gli armatori siano costretti a ridurre le spese di personale con l'arruolamento di gente di mare straniera a salari inferiori tolgono viepiù agli Svizzeri interessati ad arruolarsi la possibilità di trovare lavoro a bordo di navi svizzere. Tenuto conto di questa situazione sfavorevole, i modesti contributi federali per la formazione perdono molto della loro attrattiva poiché è praticamente impossibile per il beneficiario di soddisfare gli obblighi risultanti, in particolare quello di lavorare almeno tre anni a bordo di una nave svizzera.

25 Provvedimenti intesi a garantire un effettivo sufficiente di gente di mare svizzera a bordo di navi svizzere d'altomare

251 Principi politici della navigazione svizzera d'altomare

Dalle considerazioni suesposte risulta che se è riconosciuta la necessità di una flotta svizzera d'altomare quale strumento per l'approvvigionamento economico del Paese e quindi della nostra politica di sicurezza, dev'essere simultaneamente garantita anche la sua disponibilità in caso di crisi o di guerra. At-

tualmente questa disponibilità è seriamente messa in questione in seguito alla diminuzione massiccia dell'effettivo della gente di mare indigena sulle navi svizzere. Questa situazione inquietante è il risultato di un'evoluzione economica internazionale che costringe gli armatori svizzeri a reagire essenzialmente secondo i principi della libera concorrenza. Tale comportamento corrisponde anche chiaramente al sistema politico scelto dal legislatore alla fine della seconda guerra mondiale: A quell'epoca, la navigazione d'altomare, che era stata sottoposta alla regia dell'Ufficio federale di guerra dei trasporti, fu trasferita, nella sua totalità, all'economia privata per i tempi di pace relativa (FF 1952 I 257 segg.). La Confederazione non ha tuttavia mai sottaciuto che rimetterà la flotta al servizio della difesa economica in caso di un nuovo isolamento dovuto ad eventi bellici o analoghi (cfr. art. 6 LNM; RS 747.30). Essa ha infatti continuato a promuovere la navigazione d'altomare da questo aspetto adottando le misure summenzionate e fissando inoltre condizioni quadro tali da permettere in ogni tempo alla flotta di essere impiegata per l'approvvigionamento economico del Paese. In questo contesto vanno evidenziate segnatamente le disposizioni su la bandiera svizzera, la riserva prevista a favore della Confederazione in caso di cancellazione di navi dal registro conformemente all'articolo 36 LNM e l'introduzione del sistema d'identificazione Traîne per la protezione contro i sommergibili.

Gli interessi della Svizzera in materia di sicurezza nel settore della navigazione d'altomare sono attualmente minacciati seriamente dall'evoluzione economica; la Confederazione non deve tuttavia sgravare gli armatori dal rischio imprenditoriale, come non può neppure addossare loro la responsabilità della politica di sicurezza del nostro Paese. Secondo la ripartizione politica dei compiti, soltanto alla Confederazione compete la responsabilità di mantenere, in caso di necessità, la prontezza d'impiego della flotta svizzera. Quindi i provvedimenti che la Confederazione dovesse prendere per garantire detta prontezza d'impiego sono chiaramente motivati *dalla politica di sicurezza e d'approvvigionamento*; sono quindi infondati i timori che la Confederazione porti avanti una politica strutturale camuffata o crei dei precedenti.

Nemmeno gli armatori sollecitano un tale aiuto poiché per loro, dal profilo operativo o dell'economia aziendale, poco importa che l'equipaggio delle loro navi si componga di Svizzeri o di stranieri. Le misure proposte qui appresso *perseguono quindi uno scopo prioritario di politica della sicurezza nell'interesse del Paese.*

252 Aiuti finanziari federali a gente di mare svizzera

Un effettivo sufficiente di gente di mare svizzera può essere garantito soltanto con la creazione di condizioni salariali accettabili poiché la causa della rapida diminuzione dell'effettivo dell'equipaggio indigeno è stata soprattutto la grande disparità, a livello mondiale, della struttura salariale. È evidente che questo obiettivo non potrebbe essere conseguito imponendo agli armatori l'obbligo di assumere una quota determinata di Svizzeri, dachché, come abbiamo susposto (v. n. 241), una tale misura indurrebbe gli armatori a cambiare im-

mediatamente bandiera. Quindi, soltanto con aiuti finanziari, la Confederazione può creare la possibilità di arruolare un numero sufficiente di Svizzeri a bordo delle navi svizzere.

Si prevede dunque di versare agli Svizzeri, disposti a lavorare su una nave svizzera, la differenza tra il salario medio pagato alla gente di mare svizzera (capitani, ufficiali ed equipaggi) e i salari nettamente più bassi, versati nel traffico marittimo internazionale. Tali contributi verrebbero tuttavia versati soltanto a condizione che il beneficiario s'impegni per scritto, nei confronti della Confederazione, a lavorare almeno sei mesi a bordo di una nave svizzera e a tenersi a disposizione durante cinque anni per un ulteriore impiego in caso di crisi o di guerra, nel quadro dell'approvvigionamento economico.

L'armatore, da parte sua, deve impegnarsi, nei confronti della Confederazione, a conferire per quanto possibile la preferenza, all'atto dell'arruolamento del personale navigante, a cittadini svizzeri. Deve inoltre provvedere, per incarico della Confederazione, affinché il marinaio firmi, al momento della conclusione del contratto d'arruolamento, la dichiarazione d'impegno summenzionata. Simultaneamente l'armatore si obbliga, nei confronti delle autorità federali, a fornire ogni informazione per quanto concerne le questioni di sicurezza del personale. Gli obblighi degli armatori verso la Confederazione devono essere disciplinati con una convenzione speciale, la cui durata di validità sarà fissata almeno a cinque anni.

Con questo provvedimento la percentuale della gente di mare svizzera nell'effettivo totale dovrebbe raggiungere di nuovo almeno il 50 per cento, ossia 200 Svizzeri su un effettivo attuale di meno di 400 uomini, ripartiti su 23 navi. Dopo un certo tempo, si potrebbe in tal modo costituire un effettivo di riserve, che potrebbe, in caso di crisi o di guerra, sostituire in una certa misura il personale estero.

Se l'effettivo delle navi e quindi quello degli equipaggi dovesse aumentare nei prossimi anni, occorrerebbe pure aumentare la quota effettiva della gente di mare svizzera per poter mantenere la proporzione del 50 per cento, in quanto ogni nuova nave rappresenterebbe un completamento molto opportuno della flotta, il cui effettivo è attualmente minimo.

L'Ufficio federale per l'approvvigionamento economico del Paese (UFAE), d'intesa con l'Ufficio svizzero della navigazione marittima, fisserebbe ogni anno l'ammontare totale dei contributi. Le compagnie d'armamento dovrebbero annunciare all'UFAE, alla fine di ogni navigazione di una durata di 6 mesi al minimo, il numero di giorni di servizio del marinaio in base al libretto d'arruolamento e produrre contemporaneamente i documenti di salario per esame. L'UFAE disporrebbe successivamente il versamento del contributo.

3 Conseguenze finanziarie e ripercussioni sull'effettivo del personale

Proponiamo che la durata dell'azione sia dapprima limitata a cinque anni, dato che l'evoluzione economica a lungo termine nel campo della navigazione marit-

tima internazionale non può essere valutata in maniera sufficientemente affidabile e che devono essere raccolte le necessarie esperienze con i nuovi provvedimenti.

Per il calcolo del limite di spesa si è tenuto conto delle considerazioni seguenti: il salario annuo lordo medio della gente di mare svizzera (capitani, ufficiali ed equipaggi) ammonta attualmente, secondo le convenzioni tariffarie in vigore, a circa 40 000 franchi, compreso il vitto e l'alloggio. A titolo di paragone, i salari della gente di mare estera, proveniente da Paesi a salario basso, raggiungono appena la metà di questo ammontare. Si prevede dunque che la Confederazione assuma l'importo pari alla differenza. (ossia il 50%) tra il salario della gente di mare svizzera e quello della gente di mare straniera. Per un effettivo di 200 uomini, la spesa annua corrisponde a 4 milioni di franchi e, per tutta la durata dell'azione, a 20 milioni di franchi. Presentemente è presumibile che questo ammontare non sarà utilizzato integralmente durante i primi anni; negli anni successivi è però probabile che l'effettivo di 200 uomini sarà superato e che occorrerà d'altro canto tener conto di un certo rincaro per cui è opportuno mantenere la valutazione della spesa globale a 20 milioni di franchi. Sarà nostro compito includere ogni anno nel preventivo, in base a una stima attuale e accurata, l'ammontare necessario. Questo modo di procedere permette anche di evitare una ripartizione indifferenziata dei sussidi.

La gestione di questi pagamenti potrà verosimilmente essere assicurata dal personale dell'UFAE grazie a pertinenti provvedimenti. Non è dunque necessario un supplemento di posti in organico.

4 Programma di legislatura

Il progetto è preannunciato nel programma di legislatura 1987-1991 (FF 1988 I 339 appendice 2). Per contro, l'ammontare domandato non è contenuto nel piano finanziario della legislatura 1987-1991.

5 Relazioni con il diritto europeo

Gli aiuti finanziari proposti non sono contrari ad alcuna norma giuridica della Comunità europea. Dato che si basano sulla politica di sicurezza non ostano neppure agli accordi internazionali sul diritto del lavoro.

6 Basi giuridiche

La Competenza dell'Assemblea federale di accordare il credito proposto risulta dall'articolo 85 n. 10 della Costituzione. Per quanto concerne il credito stesso, si tratta di un limite di spesa (art. 30 segg. dell'ordinanza concernente la gestione finanziaria della Confederazione, del 15 gennaio 1986; RS 611.01), il quale, in virtù dell'articolo 8 della legge sui rapporti tra i Consigli (RS 171.11), deve rivestire la forma di decreto federale semplice, poiché non è di natura legislativa. Non sottostà quindi al referendum facoltativo.

La base legale materiale della domanda e dell'utilizzazione del credito risulta dall'articolo 22 capoverso 1 della legge sull'approvvigionamento economico del Paese dell'8 ottobre 1982 (LAP; RS 531). Conformemente a questo articolo, il nostro Collegio prende «... le misure necessarie per garantire possibilità di trasporto e di comunicazione sufficienti; ...». Questa disposizione costituisce una base legale solida per la concessione di contributi volti ad assicurare le possibilità di trasporto per mare, nel quadro dello stato di preparazione permanente (Titolo secondo, capitolo 2, LAP).

Le modalità relative ai contributi, più particolarmente le condizioni della loro concessione, saranno disciplinati in una nostra ordinanza, nel senso delle considerazioni esposte nel numero 252.

Disegno

**Decreto federale
concernente la concessione di sussidi alla gente
di mare svizzera, onde assicurare un effettivo sufficiente
dell'equipaggio a bordo delle navi svizzere d'altomare**

del

L'Assemblea federale della Confederazione Svizzera,
visto l'articolo 85 numero 10 della Costituzione federale;
visto il messaggio del Consiglio federale del 22 febbraio 1989¹⁾,
decreta:

Art. 1 Limite di spesa

Per il pagamento di sussidi a gente di mare svizzera arruolata su navi d'altomare battenti bandiera svizzera, è accordato, per il periodo dal 1990 al 1994, un limite di spesa di 20 milioni di franchi.

Art. 2 Disposizioni finali

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

2405

¹⁾ FF 1989 I 995

Messaggio relativo a un decreto federale concernente la concessione di sussidi alla gente di mare svizzera, onde assicurare un effettivo sufficiente dell'equipaggio a bordo delle navi svizzere d'altomare del 22 febbraio 1989

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1989
Année	
Anno	
Band	1
Volume	
Volume	
Heft	14
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	89.017
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	11.04.1989
Date	
Data	
Seite	995-1009
Page	
Pagina	
Ref. No	10 115 962

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.