

## **Messaggio**

**a sostegno di un decreto federale che stanZIA un credito quadro destinato a garantire, mediante fideiussioni, un effettivo sufficiente di navi d'altomare che battono bandiera svizzera**

del 6 novembre 1991

---

Onorevoli presidenti e consiglieri,

Vi sottoponiamo, per approvazione, un disegno di decreto federale che stanZIA un credito quadro destinato a garantire, mediante fideiussioni, un effettivo sufficiente di navi d'altomare che battono bandiera svizzera.

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

6 novembre 1991

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Cotti

Il cancelliere della Confederazione, Couchepin

## Compendio

*La flotta svizzera di altomare è stata creata durante la Seconda guerra mondiale per assicurare le importazioni d'importanza vitale d'oltremare. Dopo la guerra, la Confederazione ha cessato l'esercizio della flotta mercantile e, per motivi di politica di sicurezza, ha incentivato l'acquisto di navi, dapprima concedendo prestiti e poi mediante fideiussioni. L'importanza per la politica di sicurezza della flotta d'altomare svizzera risulta dall'assenza di un accesso diretto al mare, dalla povertà di materie prime, nonché da una base alimentare insufficiente, condizioni dalle quali consegue l'esigenza di importazioni considerevoli d'oltremare come pure di esportazioni di quantità non trascurabili verso detti territori. L'esperienza ha mostrato che in caso di crisi dovuta a motivi di politica egemonica vi è sempre il pericolo di uno scarseggiare del tonnellaggio marittimo e quindi di un isolamento del nostro Paese dai flussi vitali di approvvigionamento d'oltremare. È quindi importante che la Svizzera stessa disponga di un tonnellaggio marittimo sufficiente. Dal punto di vista della politica di sicurezza, la riduzione del potenziale militare su scala mondiale non ha per nulla diminuito, bensì ulteriormente aumentato l'importanza della flotta svizzera. La sicurezza militare deve attualmente essere assicurata per mezzo di truppe sensibilmente meno numerose, ma più mobili. Questa mobilità presuppone tuttavia il ricorso al tonnellaggio marittimo civile che, come la recente guerra del Golfo ha dimostrato, verrebbe eventualmente ritirato dal mercato per mezzo di una requisizione. In caso di un intervento della NATO, che sta rafforzando i propri piani nel senso testé esposto, il tonnellaggio marittimo necessario per i nostri bisogni di approvvigionamento non sarebbe più disponibile o per lo meno non più in misura sufficiente.*

*La Comunità europea esercita soltanto una funzione di coordinamento in materia di politica estera e di sicurezza. I compiti della politica di difesa e d'approvvigionamento incombono agli Stati membri. In caso di crisi d'approvvigionamento dovute a motivi di politica egemonica, gli Stati terzi come la Svizzera non possono contare sul suo aiuto, tanto più che il tonnellaggio marittimo dei suoi membri negli ultimi dieci anni si è dimezzato.*

*In questi ultimi tempi, la nostra flotta ha subito una concorrenza schiacciante nel mondo intero e non ha potuto beneficiare di condizioni quadro altrettanto favorevoli di quelle delle sue rivali, sicché l'effettivo delle sue navi è regredito, in seguito a vendite, cambiamenti di bandiera o chiusura di aziende, dalle 34 unità del 1985 alle 23 attuali. Inoltre, il periodo odierno, caratterizzato da tassi d'interesse elevati, impedisce segnatamente i reinvestimenti, che in determinati casi si impongono da molto tempo. Se non si riesce a creare nuove condizioni quadro sufficientemente attraenti per gli armatori svizzeri, non si arrischia soltanto un'ulteriore diminuzione del numero delle navi, bensì anche un invecchiamento accresciuto della nostra flotta, con la conseguenza che la sua capacità di rendimento risulterebbe insufficiente in caso di conflitto.*

*La campagna di fideiussioni che la Confederazione promuove dal 1982 e che scadrà alla metà del prossimo anno non ha avuto il successo sperato. In merito,*

---

*sono state determinanti non soltanto l'evoluzione economica generale sfavorevole, bensì anche condizioni di finanziamento rigide. Il Consiglio federale domanda perciò alle Camere federali un nuovo credito quadro di una durata di 10 anni e di un ammontare di 350 milioni di franchi per fideiussioni. Tuttavia, per conferire l'attrattiva necessaria a nuovi investimenti e reinvestimenti, nonché per ottenere una riduzione dei tassi d'interesse, occorrerà ammorbidire le condizioni della concessione di fideiussioni, passando dalla fideiussione semplice a quella solidale, ampliando la cerchia dei mutuanti potenziali (diversi dalle banche), garantendo prestiti in divise estere, ecc. In tal modo la flotta marittima svizzera dovrebbe essere nuovamente in grado di soddisfare alle esigenze della politica di sicurezza, sia per quanto concerne l'effettivo delle navi, sia per quanto concerne le loro caratteristiche.*

# Messaggio

## 1 Parte generale

### 11 Situazione iniziale

Per mezzo di un'interpellanza (86.320), il Consigliere nazionale Peter Spälti ci aveva domandato, il 4 marzo 1986, di valutare l'importanza della flotta d'altomare svizzera quale strumento dell'approvvigionamento economico del Paese in tempi di crisi o di guerra. Nella nostra risposta, avevamo ribadito che, in una tale situazione, la flotta svizzera d'altomare rappresentava un importante strumento dell'approvvigionamento economico del Paese e che eravamo disposti a creare le condizioni quadro favorevoli per il suo mantenimento. In base alle discussioni in seno al Consiglio nazionale, ci siamo inoltre impegnati a esaminare le misure appropriate per mantenerla e sostenerla.

Un gruppo di lavoro istituito dal Delegato all'approvvigionamento economico del Paese ha in seguito redatto un rapporto relativo al *mantenimento della flotta svizzera d'altomare*, che costata, in base a un'analisi esaustiva della situazione, la necessità di mantenere la flotta svizzera per ragioni di politica di sicurezza, di politica estera e di neutralità e propone provvedimenti per mantenere un tonnellaggio marittimo sufficiente e per ristabilire un effettivo soddisfacente di marinai svizzeri, conforme alle esigenze della politica di sicurezza.

Il rapporto ci ha indotti a stabilire priorità e a decidere dapprima di prendere misure destinate ad aumentare l'effettivo dei marinai svizzeri. Nel nostro *messaggio del 22 febbraio 1989 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* (FF 1989 I 995), ne abbiamo espressamente condiviso le conclusioni, vale a dire l'evidenziazione dell'importanza straordinaria della flotta svizzera d'altomare in materia di politica di sicurezza, di politica estera e di neutralità. Abbiamo proposto alle vostre Camere di autorizzare, per gli anni 1990-94, un limite massimo di spese di 20 milioni di franchi che permettesse d'assicurare la disponibilità della flotta in caso di crisi o di guerra, concedendo alla gente di mare svizzera aiuti finanziari. Con il *decreto federale del 20 settembre 1989* relativo al messaggio surriferito (FF 1989 III 869), avete concesso il credito in questione. A 20 mesi circa dal suo inizio, si può affermare che questa campagna è molto promettente. In effetti, entro la metà del settembre del 1991, 189 cittadini svizzeri hanno già firmato una dichiarazione d'impegno; per contro, alla fine del 1989, soltanto 56 Svizzeri erano ancora arruolati a bordo di navi d'altomare che battevano bandiera svizzera.

Il credito quadro di 300 milioni di franchi per la concessione di fideiussioni, accordato nel 1982 per 10 anni, scadrà alla metà del 1992 (*decreto federale del 21 giugno 1982 che stanziava un credito quadro per il mantenimento della flotta marittima svizzera*; FF 1982 II 473). Se la Confederazione vuol continuare a sostenere la flotta svizzera d'altomare, s'impone il mantenimento di provvedimenti intesi a facilitarne il finanziamento. Un'interruzione della promozione della navigazione d'altomare potrebbe aver conseguenze esiziali. Già nel mes-

saggio concernente la concessione di sussidi alla gente di mare si è sottolineato che, in seguito a perdite allarmanti del tonnelloaggio marittimo, sarebbe stato indispensabile migliorare le condizioni di finanziamento, onde promuovere i reinvestimenti necessari (FF 1989 I 995, segnat. 997).

## **12 Procedura preliminare**

Gli ambienti interessati alla navigazione marittima hanno avuto l'occasione di pronunciarsi durante l'elaborazione del progetto ed hanno espressamente accolto con favore i provvedimenti proposti.

## **2 Parte speciale**

### **21 Necessità di mantenere una flotta mercantile svizzera**

#### **211 Cenno storico**

Cinquant'anni fa, il 9 aprile 1941, è stata introdotta la bandiera marittima svizzera con un decreto del Consiglio federale fondato sui pieni poteri (decreto del 9 aprile 1941 concernente la navigazione marittima sotto bandiera svizzera; RU 1941 379). Le origini della flotta svizzera d'altomare risalgono tuttavia a una data anteriore. Già all'inizio della Seconda guerra mondiale, la Confederazione noleggiò 15 navi greche per essere in grado di assicurare, mediante un tonnelloaggio minimo, le importazioni d'oltremare d'importanza vitale per la Svizzera. Dopo l'aggressione dell'Italia contro la Grecia, il Governo greco requisì dette navi per i suoi propri bisogni. In seguito, la Confederazione acquistò essa stessa quattro unità che, con sette navi appartenenti ad armatori privati, furono poste sotto bandiera svizzera (appena introdotta). Questa modesta flotta mercantile contribuì essenzialmente alla sopravvivenza economica della Svizzera durante la guerra.

Dopo la guerra, la Confederazione vendette le sue navi e si ritirò completamente dalla navigazione mercantile. Continuò tuttavia a promuovere la flotta d'altomare, dapprima con prestiti, indi con fideiussioni, nell'interesse dell'approvvigionamento economico del Paese. Dall'adozione della legge federale del 23 settembre 1953 sulla navigazione marittima sotto bandiera svizzera (*legge sulla navigazione marittima* [LNM]; RS 747.30) la legislazione marittima svizzera è stata ancorata nel diritto ordinario.

#### **212 Importanza della flotta svizzera d'altomare per la politica di sicurezza**

L'importanza della flotta marittima svizzera per la politica di sicurezza dipende in primo luogo da tre fattori che caratterizzano la situazione economica del nostro Paese, vale a dire la povertà di materie prime, una base alimentare insufficiente e soprattutto la mancanza di un accesso diretto al mare. Ne consegue che una cospicua parte delle nostre importazioni proviene d'oltremare, ma anche che la Svizzera smercia una parte importante delle sue esportazioni in questi

territori. Le esperienze acquisite durante la Prima e la Seconda guerra mondiale hanno mostrato con grande chiarezza che, in tempo di crisi o di conflitto armato, la Svizzera sarebbe in ampia misura tagliata fuori dai flussi di merci d'importanza vitale se non disponesse essa stessa del tonnellaggio marittimo necessario. Conflitti di una certa importanza che dovessero scoppiare in un punto qualunque del globo hanno per conseguenza una riduzione del tonnellaggio marittimo. L'esperienza mostra in effetti che in tali situazioni i belligeranti, ma anche gli Stati direttamente interessati, mettono rapidamente, in parte o totalmente, la loro flotta mercantile a disposizione dell'economia o dell'esercito, per mezzo di una requisizione o di provvedimenti analoghi. Gli USA prevedono persino, in caso di necessità, di utilizzare per i loro propri bisogni la flotta di Paesi amici come il Panama o la Liberia. La guerra del Golfo è l'esempio più recente di requisizioni di tonnellaggio mercantile a fini militari. Grazie al fatto che il conflitto è rimasto limitato sia dal punto di vista della durata sia da quello geografico e che inoltre i mezzi di trasporto marittimi requisiti sono stati destinati a scopi esclusivamente militari e quindi non simultaneamente utilizzati per rifornire le popolazioni, le capacità della flotta mercantile non sono state ridotte al punto da indurre la Svizzera a servirsi della propria flotta per l'approvvigionamento economico del Paese. Tuttavia, questa diminuzione del tonnellaggio civile disponibile sul mercato si è fatta sentire in determinati settori della navigazione (navi Ro Ro, portacontaineri, navi di carico generale), dove si è constatato un importante accrescimento dei tassi di nolo e di noleggio nonché un aumento dei prezzi delle navi.

Il fatto che attualmente la Svizzera si trovi circondata soltanto da Stati pacifici e che l'Unione Sovietica e gli Stati membri della NATO riducano in ampia misura il loro potenziale militare non sminuisce per nulla l'importanza della flotta mercantile svizzera per la politica di sicurezza. Ben al contrario, detta importanza si è notevolmente accresciuta a causa della riduzione delle forze convenzionali in Europa. In effetti, la NATO ha potuto acconsentire a una diminuzione sostanziale dell'effettivo delle sue truppe stazionate in Europa unicamente perché, da un lato, le capacità offensive delle forze sovietiche sono state notevolmente limitate, protraendo così il termine di preallarme, in casi di ripresa delle tensioni, in modo tale che i rinforzi necessari potrebbero in ogni tempo giungere dagli USA in Europa. D'altra parte, questa situazione impone alla NATO di essere in grado di trasferire in tempo utile i rinforzi di truppe e di beni di approvvigionamento necessari, grazie a sufficienti mezzi di trasporto marittimi provenienti dal settore civile. Per questa ragione, la pianificazione della NATO prevede attualmente di ricorrere maggiormente al tonnellaggio mercantile per assicurare in ogni tempo l'adempimento di questo compito. Così, l'importanza strategica delle flotte mercantili occidentali aumenta in modo inversamente proporzionale alla riduzione delle forze convenzionali in Europa. Se la NATO dovesse intervenire, il tonnellaggio civile ritirato dal mercato sarebbe così importante da compromettere l'approvvigionamento della Svizzera con beni d'importanza vitale provenienti d'oltremare, ma non soltanto dall'America del Nord. In tal caso, la Svizzera potrebbe contare soltanto sulla sua propria flotta mercantile che batte bandiera neutrale.

Il processo d'integrazione europea non riduce per niente l'importanza della flotta mercantile elvetica in materia di politica di sicurezza. In effetti, *la Comunità europea affida a ciascuno degli Stati membri il compito di concepire la propria politica di sicurezza*. Gli sforzi intrapresi attualmente per creare una politica esterna e di sicurezza comune hanno avuto come unico risultato l'attribuzione alla CE, quale istanza sopranazionale, di una funzione di coordinamento in questo campo, mentre gli oneri di politica della difesa e d'approvvigionamento continuerebbero a incombere a ciascuno degli Stati membri.

Nel campo della difesa economica, occorre essere consapevoli che il Mercato comune non ha soltanto aumentato il grado di sicurezza di approvvigionamento della comunità stessa, bensì anche quello della Svizzera. Tuttavia, gli Stati della CE continuano a dipendere in ampia misura da materie prime ed altri beni d'oltremare; una parte importante delle merci che la Svizzera importa dalla CE hanno dunque questa origine. Risulta così evidente che la dipendenza della Svizzera dai mercati d'oltremare è ancora nettamente più importante di quanto lascino presagire le importazioni ed esportazioni dirette. Inoltre, tra il 1980 e il 1990, le flotte mercantili degli Stati della CE hanno perso in media più della metà del loro tonnellaggio in seguito a una concorrenza internazionale rovinosa, sicché si è accresciuta la dipendenza della CE dai mercati d'oltremare. Questo fatto sottolinea la necessità di mantenere la nostra propria flotta mercantile.

In caso di crisi dovute a una politica egemonica e comportanti notevoli perturbazioni del traffico marittimo, le flotte mercantili della CE, già fortemente ridotte, sarebbero notevolmente accaparrate da compiti militari o d'approvvigionamento civile dentro e fuori l'alleanza della NATO. Non si potrebbero dunque sperare particolari riguardi da parte dell'estero per i bisogni di approvvigionamento della Svizzera. Proprio la CE apprezzerrebbe che non soltanto i suoi membri, bensì anche Stati terzi come la Svizzera fossero in grado di fornire essi stessi un contributo per garantire l'approvvigionamento. Anche la politica della CE in materia di traffico marittimo è determinata in ampia misura da considerazioni di politica di sicurezza intese a promuovere le flotte mercantili in modo che i sussidi concessi dagli Stati membri non scatenino la concorrenza reciproca, ma si limitino a compensare gli ostacoli alla competitività con Stati terzi nel traffico internazionale. La CE, tuttavia, non intende creare una sua propria bandiera europea.

*Stato non marittimo, povero di materie prime, la Svizzera deve continuare a salvaguardare i mezzi di cui dispone per assicurare il proprio approvvigionamento anche in tempi di crisi o di guerra. È per conseguenza indispensabile assicurare, in proporzioni sufficienti, il mantenimento dei mezzi di trasporto marittimo necessari. Se si considera l'evoluzione politica attuale in Europa, si constata che, disponendo di una propria flotta mercantile, il nostro Paese accresce sensibilmente la sua capacità d'integrazione.*

## **213      Provvedimenti intesi a proteggere le navi svizzere**

La Svizzera ha sempre preso tutti i provvedimenti necessari per attenuare, nella misura del possibile, gli inconvenienti che la sua flotta di alto mare deve subire

in rapporto a quelle delle altre nazioni che prendono parte al traffico marittimo internazionale. La legislazione che ha emanato in applicazione del diritto internazionale della guerra marittima, e della corrispondente prassi bellica, segnatamente per quanto concerne il diritto di preda, ha sempre provveduto a impedire il minimo dubbio circa la stretta neutralità della bandiera svizzera. Si tratta di evitare di fornire a uno Stato terzo o a uno Stato belligerante un pretesto per prendere, nei confronti di navi svizzere che navighino nelle sue acque territoriali o accedano ai suoi impianti portuali, provvedimenti che rientrino nel diritto di preda. Questa posizione giuridica è tanto più importante in quanto la Svizzera, quale Stato non marittimo, non può assicurare alcuna protezione immediata alle sue navi all'estero. Proprio per questa ragione la Confederazione promuove la gente di mare svizzera e prende diversi provvedimenti tecnici di sicurezza.

La *legge federale sulla navigazione marittima* (RS 747.30) impone ancora, negli articoli 17 segg., per l'iscrizione di una nave nel registro delle navi svizzere, condizioni estremamente severe, attinenti alla provenienza dei mezzi finanziari della società proprietaria. Così, tutti gli azionisti devono essere cittadini svizzeri e i tre quarti almeno delle azioni appartenere ad azionisti domiciliati in Svizzera (art. 20 cpv. 1 LNM). Inoltre, qualsiasi proprietario di navi deve giustificare che un quarto almeno del valore contabile (prezzo d'acquisto) di ciascuna delle navi che ha registrato a suo nome è stato finanziato con mezzi propri (art. 24 cpv. 1 LNM). Infine, la metà almeno del valore contabile di una nave deve essere finanziata con fondi svizzeri (art. 24 cpv. 2 LNM). Nel frattempo, le legislazioni marittime di praticamente tutte le nazioni hanno conosciuto una certa liberalizzazione quanto alla provenienza dei capitali. Pertanto, il nostro disciplinamento rigoroso ostacola in certa misura il mantenimento e il rinnovamento della flotta marittima. Considerati i mercati di capitali e finanziari fortemente liberalizzati e di cui è difficile farsi un'idea d'insieme, la prassi recente nel diritto della guerra marittima per la valutazione della neutralità e della questione amico/nemico si fonda non tanto sulla provenienza dei mezzi per il finanziamento della nave, quanto piuttosto sull'influenza concreta su quest'ultima. Per la flotta svizzera questo fatto significa che in avvenire soltanto le imprese proprietarie dovranno avere una maggioranza svizzera in materia di gestione e di capitali. Considerata la regressione allarmante del numero dei marinai svizzeri a bordo delle nostre navi, abbiamo preso i provvedimenti necessari *intraprendendo campagne di finanziamento onde garantire un effettivo sufficiente di equipaggi svizzeri* e quindi, sotto questo aspetto, la neutralità e la sicurezza delle navi svizzere (FF 1989 I 997).

Per quanto concerne le condizioni cui sottostanno i capitali, una *modificazione della legge sulla navigazione marina* sarà prossimamente proposta alle vostre Camere, affinché le proposte di finanziamento divengano più flessibili. Si tratta di procurare certe facilitazioni ai proprietari nel caso di acquisto di materiale navale e di promuovere così la volontà d'innovare. Bisognerà tuttavia continuare ad esigere dall'impresa che disponga di una maggioranza svizzera in materia di capitali e di gestione, *onde evitare qualsiasi rischio per quanto concerne il mantenimento della neutralità sul mare*. Inoltre, bisogna continuare a impedire che la Svizzera divenga un Paese con bandiera di comodo.



## 22 Esigenze poste alla flotta svizzera d'alto mare

La composizione della flotta svizzera è in linea di massima determinata in funzione degli interessi economici degli armatori. Per avere successo, questi devono adeguarsi alle condizioni del mercato. La maggioranza delle navi che battono bandiera svizzera navigano fuori delle rotte regolari; soltanto tre navi sono destinate al traffico di linea nel Mediterraneo e nell'Africa occidentale, dove la compagnia d'armamento interessata deve da anni far fronte alle autorità e alle compagnie francesi e dell'Africa occidentale, le cui pratiche in materia di carico violano le norme internazionali.

La composizione della flotta svizzera, dettata da criteri commerciali, non risponde sotto ogni riguardo ai bisogni dell'approvvigionamento economico del Paese. Tuttavia, ogni nave che disponga di un tonnellaggio di almeno 1000 DWT<sup>1)</sup> rappresenta un arricchimento per la nostra flotta. In passato, la nostra politica era essenzialmente imperniata sul mantenimento di un determinato tonnellaggio globale. Attualmente, questo criterio non è più affidabile per stabilire se la composizione della nostra flotta sia adeguata, in quanto, sul piano internazionale, i tipi di navi utilizzate tendono a specializzarsi ed è constatabile una tendenza anche verso unità sempre più grandi. Così, qualche anno fa, in seno alla flotta svizzera, un tonnellaggio di 150 000 DWT si ripartiva ancora tra circa venti navi; oggi, per contro, le due più grosse unità, la m/s Diavolezza e la m/s St-Cergue raggiungono da sole questo tonnellaggio. Si tratterà dunque, in futuro, di adoperarsi per *aumentare il numero delle navi*. Inoltre, a causa della tendenza generale alla specializzazione, occorrerà tener conto della *molteplicità dei tipi di navi*.

La composizione della flotta svizzera è attualmente la seguente (stato inizio settembre 1991):

Tipi di nave .	Numero di navi	Età media in anni	DWT
Carico alla rinfusa . . . . .	10	9,5	508 375
Nave di carico generale .	2	21	7 124
Navi polivalenti . . . . .	4	7	88 395
Navi Ro Ro . . . . .	2	13	11 582
Navi cisterna per prodotti chimici e alcool . . . . .	5	16,5	22 069
Totale . . . . .	23	13,5	637 545

La tabella mostra principalmente un'importante maggioranza di carichi alla rinfusa, ossia 10 unità. Dal punto di vista del tonnellaggio, essi rappresentano circa l'80 per cento dell'insieme della flotta. A causa di questa quota sproporzionata e delle loro dimensioni particolarmente grandi, queste navi non hanno la priorità. Tuttavia, vista l'ampiezza particolarmente modesta della flotta e la loro capacità di trasportare importanti quantità di merce alla rinfusa, come cereali, minerali, carbone, ecc., presentano ancora un certo interesse. Inoltre,

<sup>1)</sup> DWT = dead weight tons (capacità di carico totale della nave, compreso il carburante, le provviste, l'acqua, ecc., espresso in tonnellate inglesi (long tons) pari a 1016 kg.

la loro grandezza e pescaggio permettono l'attraversamento del canale di Panama. Dal punto di vista dell'approvvigionamento economico del Paese, le navi polivalenti, principalmente quelle di grandezza media di circa 5000 a 20 000 DWT, equipaggiate di apparecchio di carico, hanno un'importanza accresciuta. Navi di questa grandezza possono attraccare in porti più piccoli ed essere per conseguenza utilizzate in modo molto duttile. Questa constatazione si applica in particolare alle navi Ro Ro che possono caricare direttamente autocarri con l'aiuto di rampe a poppa o sul fianco. Siccome si constata attualmente una tendenza sempre più marcata a favore dei portacontenitori, sarebbe auspicabile che la nostra flotta sia completata con qualche unità di questo tipo, dotata del proprio impianto di carico. Gli armatori svizzeri hanno finora evitato di impegnarsi nel settore molto specifico delle petroliere. Se, in futuro, domande di fideiussioni dovessero essere presentate per siffatte unità, i rischi loro legati dovrebbero venire particolarmente esaminati. Le cinque navi cisterna per prodotti chimici e alcool di una compagnia d'armamento ginevrina si integrano armoniosamente nella flotta svizzera. Possono in effetti trasportare non soltanto prodotti chimici, bensì anche derrate alimentari liquide, come oli commestibili, ecc.

Secondo il parere degli specialisti dell'Ufficio dei trasporti dell'approvvigionamento economico del Paese, la composizione attuale della flotta, considerata sotto l'angolazione dei tipi di navi attuali, risulta relativamente appropriata, anche se determinati progressi devono ancora essere realizzati per tener conto della specializzazione viepiù marcata e per ottenere una ripartizione maggiormente equilibrata. *Creando condizioni quadro vantaggiose, la Confederazione può fornire gli incentivi necessari per favorire un accrescimento appropriato del numero - attualmente ristretto - di navi.*

### 23 Situazione della flotta svizzera d'altomare

Alla fine del 1985, la flotta svizzera d'altomare, con le sue 34 unità, aveva raggiunto il suo effettivo più elevato. Da allora il numero delle navi è continuamente diminuito e si situa attualmente a 23 unità. Alla fine di ottobre 1991, una delle due uniche navi Ro Ro cambierà bandiera. Malgrado la diminuzione del numero di unità, per i motivi surriferiti, il tonnellaggio è aumentato da 580 965 DWT a 637 545 DWT durante lo stesso periodo. Nel corso degli ultimi 30 anni, l'evoluzione della flotta svizzera è stata la seguente:

Anno	Numero di navi	DWT
1962 .....	33	257 224
1965 .....	31	267 297
1970 .....	31	305 525
1975 .....	27	365 530
1980 .....	33	471 016
1985 .....	34	580 965
1990 .....	22	501 935
1991 (stato fine set. 1991)	23	637 545

Quel che stupisce è non soltanto la diminuzione del numero di unità, malgrado un accrescimento del tonnellaggio, ma anche la media elevata dell'età delle navi che raggiunge 13½ anni. Nel 1971, l'età media delle navi svizzere era di circa 7 anni. Le flotte degli altri Paesi industrializzati sono attualmente molto più recenti.

L'evoluzione globalmente negativa della flotta svizzera è dovuta principalmente all'andamento sfavorevole dell'economia mondiale, segnatamente nella metà degli anni ottanta, che ha frenato non soltanto lo sviluppo del nolo, ma ha anche causato una caduta dei prezzi di trasporto e di noleggio. A causa di un'enorme eccedenza di tonnellaggio su scala mondiale, variabile però secondo i settori, di squilibri dei flussi del traffico e di una schiacciante concorrenza ad essi connessa, scatenata soprattutto dalle flotte dei Paesi ad economia pianificata e dei Paesi recentemente industrializzati, anche gli armatori svizzeri si sono visti costretti, dato il conseguente sensibile rialzo delle spese d'esercizio, a vendere le unità che non potevano essere utilizzate a pieno rendimento. A diverse riprese, hanno pure tentato la scappatoia della bandiera a buon mercato. Questa evoluzione ha obbligato una compagnia d'armamento basilese, con al suo attivo un'attività di lunga data, a cessare l'esercizio nel 1987.

Nel 1990, il reddito si è certamente evoluto in modo soddisfacente in rapporto agli anni precedenti, ma, da allora, segni precursori sfavorevoli si sono di nuovo manifestati nella navigazione marittima. Per i reinvestimenti, che in parte si impongono da lungo tempo, soprattutto *la fase perdurante di interessi elevati* risulta di particolare impedimento, tanto più che le navi occasionano costi elevati e un notevole fabbisogno di capitali, mentre i margini di utile sono ristretti. La recente ripresa economica e la notevole diminuzione delle capacità dei cantieri navali sopravvenuta durante gli anni di crisi hanno provocato un considerevole rialzo dei prezzi, sia nel settore delle costruzioni navali, sia sul mercato delle navi d'occasione, ostacolando ulteriormente il processo di rinnovamento. Gli armatori si vedono quindi costretti a una prudenza estrema nell'effettuare reinvestimenti e nuovi investimenti.

I fatti menzionati dimostrano chiaramente che vi è attualmente *un bisogno di reinvestimento superiore alla media*, segnatamente per le compagnie d'armamento poco diversificate. Durante gli ultimi anni, caratterizzati da profitti scarsi, non tutte le imprese sono state in grado di accumulare riserve sufficienti che avrebbero loro permesso di rinnovare la flotta a un ritmo economicamente appropriato. Soltanto i gruppi di ditte ad attività multiple sono in grado di concepire un programma anticiclico di acquisti e di economizzare così spese notevoli. Il cumulo delle condizioni sfavorevoli ha comportato non soltanto una diminuzione considerevole dell'effettivo delle navi, ma anche un vero e proprio *ristagno degli investimenti*. Pertanto, a medio e lungo termine, vi è persino *il pericolo di una nuova regressione dell'effettivo della flotta svizzera e di una diminuzione della sua disponibilità*. Lo sviluppo futuro della nostra flotta dipenderà presumibilmente dall'evoluzione generale dell'economia e da un clima d'investimento favorevole in Svizzera che, sotto molti aspetti, deve essere migliorato. Importa pure evitare un esodo delle nostre navi verso altre bandiere.

## 24 La promozione attuata finora del tonnellaggio d'altomare

Dopo la guerra e fino al 1959, la Confederazione ha accordato prestiti a tassi moderati per l'acquisto di navi. In seguito ha optato per le fideiussioni di prestiti bancari. Così, nel 1972, le vostre Camere hanno accordato per una durata di 10 anni un credito globale di 250 milioni di franchi per la concessione di fideiussioni per navi (FF 1972 II 851). Le compagnie d'armamento hanno allora ampiamente profittato di questo aiuto e sono ricorse alla fideiussione per un ammontare di 236 170 000 franchi per 18 navi rappresentanti un tonnellaggio globale di 289 165 DWT: in tal modo è stato possibile ringiovanire e aumentare considerevolmente l'effettivo delle navi. Questa campagna è stata dunque coronata da grande successo.

Alla scadenza della «campagna 72», nel 1982 la Confederazione ha proseguito la promozione del tonnellaggio marittimo per mezzo di una nuova azione di fideiussioni, stanziando un credito quadro di 300 milioni di franchi per altri 10 anni (*decreto federale del 21 giugno 1982 che stanziava un credito quadro per il mantenimento della flotta marittima svizzera*; FF 1982 II 473). A causa della situazione economica surriferita, all'inizio della campagna si è potuto constatare un certo interesse per crediti di fideiussione, che fu però seguito da un periodo di ristagno abbastanza lungo; soltanto nella metà del 1990, furono di nuovo presentate domande. Attualmente, poco prima della sua scadenza, occorre constatare che la «campagna 82», intesa a promuovere il rinnovo della flotta, non ha avuto il successo sperato. In effetti, l'ammontare dei mutui garantiti raggiunge soltanto 108 607 500 franchi per l'acquisto di dieci navi.

Il successo relativamente modesto di questa campagna non dipende unicamente dall'evoluzione economica generale, bensì anche dalle condizioni di finanziamento poco flessibili. La perdita di attrattiva dei tassi d'interesse in vigore sul mercato svizzero dei capitali in rapporto ai mercati esteri ha indotto le compagnie d'armamento a coprire viepiù i loro bisogni finanziari fuori delle nostre frontiere. Alla fine del 1990, l'Associazione svizzera dei banchieri ha denunciato, per motivi concorrenziali, l'accordo concernente la determinazione dei tassi d'interesse sui prestiti ipotecari per navi, che dall'inizio dell'ultima campagna di fideiussioni aveva stipulato con il Dipartimento dell'economia pubblica, e ha lasciato la questione degli interessi al libero apprezzamento delle banche affiliate. La raccomandazione dell'Associazione dei banchieri prevedeva di fissare l'interesse a 1/2 per cento al di sopra del tasso applicato alle obbligazioni di cassa a lungo termine. Vista la situazione tesa in materia di liquidità, le banche non tenevano però già più conto di questa raccomandazione. La fideiussione della Confederazione permetteva precedentemente al proprietario di navi di ottenere, secondo la sua solvibilità, una riduzione del tasso d'interesse dall'1 al 2 per cento. Da allora, questo determinante vantaggio è sensibilmente diminuito a causa della situazione tesa delle liquidità per le banche svizzere e delle spese di rifinanziamento più elevate che ne risultavano. Pertanto, sempre più frequentemente, i nostri armatori fanno registrare le loro navi sotto bandiera estera onde beneficiare di tassi d'interesse e di condizioni quadro più favorevoli. Tutti i Paesi industrializzati che dispongono di una propria flotta marit-

tima concedono d'altronde, in paragone con la Svizzera, massicci aiuti finanziari e una serie di privilegi, come alleviamenti fiscali, sussidi diretti e indiretti per l'esercizio e la costruzione di navi, nonché prestiti senza interesse o a tassi d'interesse modesti.

*Malgrado il recente degrado delle condizioni economiche, la Confederazione non ha mai dovuto finora onorare la sua promessa di fideiussione. I prestiti ipotecari per navi che beneficiano della fideiussione sono sempre stati correttamente ammortati dai debitori e i crediti ancora aperti non sono attualmente minacciati.*

## **25      Provvedimenti per garantire un effettivo sufficiente di navi d'altomare che battono bandiera svizzera**

### **251     Ampliamento del quadro attuale per le fideiussioni**

Considerati gli apprezzabili vantaggi che gli altri Paesi accordano agli armatori, il modello di fideiussione applicato finora ha considerevolmente perso attrattiva. Nel quadro dei lavori preliminari del presente messaggio, si è esaminato se dovessero essere messi a disposizione degli armatori mutui della Confederazione ai tassi usuali in materia. Tenuto conto della situazione finanziaria attualmente tesa e delle prospettive finanziarie sfavorevoli della Confederazione, questa soluzione è stata abbandonata. In seguito, si sono cercati altri mezzi per facilitare il finanziamento delle navi. Da un'analisi dettagliata risulta che *la fideiussione continua ad essere la soluzione più vantaggiosa, purché venga migliorata sotto determinati aspetti*. Orbene, si prevede di garantire, come finora, soltanto mutui per navi. Tuttavia, onde tener sufficientemente conto di eventuali sviluppi in materia di legislazione marittima, il progetto di decreto federale prevede una formulazione meno restrittiva che, per esempio, non escluderebbe in ogni caso la concessione di una fideiussione per titoli di proprietari di navi.

Sul mercato internazionale delle compagnie marittime, si usa finanziare le navi in dollari USA, dato che, normalmente, introiti e spese sono espressi in divisa americana. Un mutuo in dollari permette dunque all'armatore di diminuire il rischio del cambio. Nel 1991, si è verificato uno sviluppo interessante sul mercato dei capitali poiché, per la prima volta, il livello degli interessi per i mutui in dollari a lungo termine è sceso al di sotto del livello corrispondente di quelli in franchi svizzeri. In casi particolari, la Confederazione ha recentemente garantito mutui in dollari, il cui ammontare era stato fissato in franchi svizzeri con un'ipoteca massima corrispondente. Per ora, quest'offerta migliorata della Confederazione può essere applicata soltanto entro determinati limiti, poiché soltanto i mutui ipotecari accordati dalle istituzioni finanziarie svizzere possono essere garantiti mediante fideiussione. Bisognerà dunque prevedere espressamente, nelle prescrizioni d'esecuzione, *la possibilità di fornire fideiussioni in divise estere*. Affinché il rischio corso dalla Confederazione possa essere determinato in maniera precisa sin dall'inizio, gli impegni per fideiussione dovranno essere definiti, all'atto della costituzione dell'ipoteca che grava sulla nave, per mezzo di un ammontare massimo espresso in franchi svizzeri.

Tenuto conto della libertà d'azione molto ristretta di cui dispongono presentemente le banche svizzere per determinare i tassi d'interesse, occorrerà ampliare la cerchia dei mutuanti nei confronti dei quali la Confederazione potrà accettare fideiussioni, *estendendola a mutuanti che non siano banche* e – nella misura in cui le prescrizioni che reggono i capitali nella legge sulla navigazione marittima siano rispettate – *anche a mutuanti esteri*. Entrano per esempio in considerazione compagnie d'assicurazione o persone fisiche che desiderano associarsi all'esercizio di una nave. Un'apertura di tal genere può infine migliorare la situazione del mercato in favore dell'armatore.

Nelle azioni condotte finora, la Confederazione aveva concluso soltanto contratti di fideiussione semplice. Pertanto, essa avrebbe potuto essere perseguita da un mutuante soltanto se il debitore principale fosse caduto in fallimento o avesse ottenuto la moratoria (art. 495 CO). Un importante miglioramento, vale a dire un interesse più favorevole per l'armatore, potrebbe essere ottenuto se la Confederazione, oltre alla fideiussione semplice, offrisse anche una *fideiussione solidale*. In questo caso il creditore del prestito potrebbe esigere dalla Confederazione, quale fideiussore in solido, il rimborso del prestito senza precedente realizzazione del pegno, a condizione che il debitore principale sia in ritardo nella prestazione e sia stato invano diffidato o la sua insolvenza sia notoria (art. 496 cpv. 1 CO). Una tale offerta potrebbe interessare principalmente i mutuanti di fondi provenienti da ambienti non bancari, che temerebbero di massima le lunghe procedure di fallimento o di realizzazione del pegno.

Finora, la Confederazione ha limitato la sua promessa di fideiussione al 70 per cento al massimo del costo di costruzione o d'acquisto, con l'eventuale aggiunta di un interesse annuo. Questo limite superiore è certamente giustificato quando si tratta di navi d'occasione o in caso di particolari rischi. Per contro, per le nuove costruzioni, può rivelarsi *adeguato garantire mediante fideiussione ammontari più elevati fino a un massimo dell'85 per cento*. Evidentemente, occorrerà evitare di toccare le prescrizioni – presenti e future – sui capitali della LNM, nonché di superare le possibilità economiche del debitore.

La durata d'ammortamento è attualmente di 10 anni al massimo. Se si tratta di navi d'occasione, è ridotta in proporzione all'età. Per le nuove costruzioni di costo elevato, dal punto di vista dell'economia aziendale può essere sensato, in determinati casi, prevedere una durata d'ammortamento un po' più lunga. Per migliorare l'offerta della Confederazione anche in questo campo, occorre realizzare *una maggior flessibilità della durata d'ammortamento*, che deve tuttavia essere subordinata a criteri precisi.

Le raccomandazioni fatte a suo tempo dall'Associazione dei banchieri alle banche prevedevano esclusivamente ipoteche a tasso fisso per le navi. Finché gli interessi si sono mantenuti stabilmente a un basso livello, questa soluzione era perfettamente adeguata. Con il forte rialzo del 1989, il sistema ipotecario a tasso fisso è divenuto troppo rischioso; pertanto, la Confederazione ha accettato, eccezionalmente, di garantire con fideiussioni anche prestiti a interesse variabile. In futuro, occorrerà espressamente permettere all'armatore di *scegliere liberamente tra interessi fissi o variabili per i prestiti da garantire mediante fideiussione*.

## **252 Nuova campagna per la concessione di fideiussioni**

L'analisi degli aspetti attuali della politica di sicurezza e d'approvvigionamento e la presente situazione della concorrenza internazionale impongono alla Confederazione di proseguire la politica che ha portato avanti finora per promuovere la navigazione marittima. All'uopo, lo strumento della fideiussione federale è risultato la soluzione più appropriata. Nel quadro della realizzazione materiale, sfrutteremo completamente le possibilità di cui disponiamo per migliorare le condizioni di finanziamento, giusta le considerazioni di cui nel numero 251. *Grazie alla fideiussione federale più flessibile* gli armatori disporranno nuovamente di condizioni quadro attraenti che faciliteranno loro sensibilmente l'acquisizione di tonnellaggio. Sul piano politico, la fideiussione così concepita non presenta alcun inconveniente e può essere qualificata di estremamente moderata.

## **253 Durata ed entità della nuova campagna di concessione di fideiussioni**

Le precedenti campagne per la concessione di fideiussioni furono autorizzate ogni volta per dieci anni. Questo ritmo, che permette di conservare una veduta d'assieme assai buona, è risultato adeguato.

Per quanto concerne l'ampiezza del credito quadro per le fideiussioni, bisognerà tener conto che, in questi ultimi tempi, i prezzi hanno conosciuto aumenti sproporzionati, segnatamente per le nuove costruzioni e le navi speciali. Se la nuova offerta della Confederazione risulterà sufficientemente attraente e se la situazione economica internazionale si svilupperà favorevolmente durante il periodo della campagna, vi potrebbe essere una domanda considerevole di crediti da garantire. Dato che si è rinunciato ad accordare sussidi federali, è giustificato fissare almeno i limiti del credito a 350 milioni di franchi, in modo da evitare difficoltà verso la fine della campagna.

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

Concludendo un contratto di fideiussione, la Confederazione risponde del prestito per la nave e, al massimo, di un interesse annuo. L'impegno di pagamento è tuttavia dato soltanto in casi di insolvenza del debitore. In tale situazione, l'ammontare da versare in base alle obbligazioni eventuali contratte dovrebbe essere finanziato tramite una domanda supplementare di credito.

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

## **4 Programma di legislatura**

Il progetto figura nel programma di legislatura 1987-1991 (FF 1988 I 339, allegato 2).

## **5           Compatibilità con il diritto europeo**

La fideiussione proposta dalla Confederazione è pienamente compatibile con le norme giuridiche della Comunità europea (art. 92 a 94 del Trattato CE). Gli aiuti statali finanziari nel campo della navigazione marittima, previsti nel progetto di direttive della CE, vanno ben oltre le presenti misure e prevedono la concessione di alleviamenti fiscali, sussidi alle compagnie d'armamento, agevolazioni ai cantieri navali, ecc.

## **8           Basi giuridiche**

La competenza dell'Assemblea federale di accordare il credito quadro proposto discende dall'articolo 85 numero 10 della Costituzione. Si tratta di un credito quadro (art. 29 cpv. 7 dell'ordinanza del 15 gennaio 1986 sulla gestione finanziaria della Confederazione; RS 611.01) che, in virtù dell'articolo 8 della legge sui rapporti fra i Consigli (LRFC; RS 171.11), deve rivestire la forma di un decreto semplice, non essendo di natura normativa. Non sottostà dunque al referendum facoltativo.

La base materiale della domanda di credito discende dall'articolo 22 capoverso 1 della legge dell'8 ottobre 1982 sull'approvvigionamento del Paese (RS 531). Conformemente a questo articolo, il Consiglio federale prende segnatamente «... le misure necessarie per garantire possibilità di trasporto e di comunicazioni sufficienti ...». I dettagli relativi alla concessione delle fideiussioni saranno disciplinati da una nostra ordinanza.



**che stanziava un credito quadro destinato a garantire,  
mediante fideiussioni, un effettivo sufficiente di navi d'altomare  
che battono bandiera svizzera**

del

---

*L'Assemblea federale della Confederazione Svizzera,*

visto l'articolo 85 numero 10 della Costituzione federale;

visto il messaggio del Consiglio federale del 6 novembre 1991<sup>1)</sup>,

*decreta:*

## **Art. 1**

È stanziato un credito quadro di 350 milioni, per un periodo di 10 anni, onde soddisfare gli impegni finanziari che risultano da fideiussioni concesse dalla Confederazione in rapporto all'acquisto di navi svizzere di altomare atte ad assicurare il trasporto di merci vitali.

## **Art. 2**

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

4660

<sup>1)</sup> FF 1992 I 1

**Messaggio a sostegno di un decreto federale che stanZIA un credito quadro destinato a garantire, mediante fideiussioni, un effettivo sufficiente di navi d'altomare che battono bandiera svizzera del 6 novembre 1991**

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1992
Année	
Anno	
Band	1
Volume	
Volume	
Heft	01
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	91.072
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	14.01.1992
Date	
Data	
Seite	1-17
Page	
Pagina	
Ref. No	10 116 923

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.