



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Dipartimento federale dell'economia,
della formazione e della ricerca DEFR

Ufficio federale per l'approvvigionamento economico del Paese UFAE
Sezione Costituzione di scorte

31 marzo 2021

Abrogazione dell'ordinanza sull'assicurazione federale dei trasporti contro i rischi di guerra

Rapporto sui risultati della procedura di consultazione

1. Situazione iniziale

In virtù dell'articolo 39 capoverso 2 della legge federale sull'approvvigionamento del Paese (LAP; RS **531**) la Confederazione può accordare, ai fini dell'approvvigionamento economico del Paese, una copertura d'assicurazione contro i rischi di guerra e rischi analoghi quali pirateria, sommosse e terrorismo, per mezzi di trasporto, beni e valori. L'ordinanza sull'assicurazione federale dei trasporti contro i rischi di guerra (OARG; RS **531.711**) disciplina il quadro giuridico pertinente.

L'Approvvigionamento economico del Paese ha svolto una valutazione sul mantenimento di un'assicurazione federale dei trasporti contro i rischi di guerra (di seguito ARG), ed è giunto alla conclusione che questa offerta sussidiaria di copertura assicurativa non è più necessaria. Propone pertanto di abolirla.

Il 28 ottobre 2020, il Consiglio federale ha incaricato il DEFR di consultare Cantoni, partiti politici, associazioni mantello nazionali di Comuni, Città e regioni di montagna, associazioni mantello nazionali dell'economia e cerchie interessate, in merito all'abrogazione dell'ordinanza sull'assicurazione federale dei trasporti contro i rischi di guerra. La procedura di consultazione è terminata il 14 febbraio 2021. Segue una sintesi dei pareri pervenuti.

2. Pareri pervenuti

2.1. Cantoni (20)

ZH, BE, LU, UR, SZ, OW, NW, GL, ZG, SO, BS, BL, SH, AI, SG, AG, TG, VD, VS, NE

2.2. Partiti politici (2)

- Unione democratica di centro (UDC)
- Partito socialista svizzero (PS)

2.3. Associazioni mantello dei Comuni, delle Città e delle regioni di montagna (1)

- Unione delle città svizzere

2.4. Associazioni mantello dell'economia (2)

- Unione svizzera degli imprenditori
- Travail.Suisse

2.5. Altre cerchie interessate (1)

- Centre patronal

3. Progetto in consultazione

3.1. Applicabilità

L'ARG è un'assicurazione dei trasporti che la Confederazione offre a titolo sussidiario per garantire i trasporti di importanza vitale o proteggere i mezzi di trasporto in tempi di crisi, nel caso in cui – a causa di un accresciuto grado di rischio – sul mercato assicurativo una simile copertura non sia disponibile o non sia offerta a condizioni accettabili. Può proporre una copertura per mezzi di trasporto, beni e valori, e anche per mezzi che trasportano persone incaricate di assicurare l'approvvigionamento del Paese.

Una copertura generale può essere accordata a condizione che il richiedente provi, in una domanda motivata, che:

- 1) i trasporti o la messa al sicuro, a titolo preventivo, dei mezzi di trasporto in un luogo adeguato sono senza alternativa,
- 2) sono effettuati nell'interesse dell'approvvigionamento economico del Paese, e
- 3) il rischio non può essere coperto altrimenti, ricorrendo alle offerte di mercato, a condizioni accettabili.

Le tre condizioni suddette vanno adempiute cumulativamente.

La copertura automatica interinale può essere accordata soltanto in tre casi (siccome l'interesse per l'approvvigionamento del Paese è dato per concesso, non è necessario addurne la prova):

- 1) se scoppia una guerra di vaste proporzioni (che comporti l'attivazione della clausola di cessazione automatica di copertura, cioè una guerra che coinvolga due o più dei seguenti Stati: USA, Regno Unito, Russia, Repubblica popolare cinese, Francia);
- 2) se vengono impiegate armi nucleari o radioattive; o
- 3) se la Svizzera viene coinvolta in un conflitto armato.

Se almeno una delle tre condizioni suddette è soddisfatta, previa verifica di un'apposita richiesta motivata la Confederazione può concedere la copertura.

Alla luce delle attuali possibilità di trasporto, la condizione concernente la mancanza di alternative riguardo ai luoghi, necessaria per la copertura totale, in pratica non può più essere soddisfatta. Finora non si è mai verificata una situazione di minaccia tale da spingere il Consiglio federale ad attivare la copertura generale ARG.

Oggi ci si può in ogni caso assicurare contro i rischi di guerra, rapimento e ricatto ricorrendo alle offerte del mercato, anche se occorre sempre accettare una clausola di cessazione automatica di copertura. Di solito è comunque possibile evitare i luoghi che comporterebbero l'attivazione, alle condizioni previste, di tale clausola.

3.2. Mezzi finanziari

Nell'esercizio 1973 la Confederazione registrò come capitale di terzi un finanziamento speciale a destinazione vincolata per l'ARG, depositando 50 milioni di franchi. I premi versati annualmente dagli assicurati (i primi anni, oltre che dalle società di navigazione, questa assicurazione veniva stipulata anche da compagnie aeree, imprese ferroviarie e di trasporto stradale) sono stati di volta in volta accreditati come accantonamenti. Nell'esercizio 1974 sono stati prelevati 15 milioni di franchi per sinistri occorsi alle compagnie aeree. Dal 1986 – anno dell'entrata in vigore dell'OARG – sono state assicurate soltanto le navi d'alto mare. Secondo il consuntivo 2019, contando i fondi federali stanziati inizialmente e i successivi versamenti di premi, l'importo del finanziamento speciale destinato all'ARG ammonta a 55 milioni di franchi.

Da un'analisi del DEFR sul ruolo svolto dalla navigazione d'alto mare per la politica di approvvigionamento, emerge che nella situazione attuale (capacità di carico disponibile a livello mondiale, rapporto tra i quantitativi di cui abbisogna la Svizzera e il volume degli scambi commerciali mondiali, e grado di vulnerabilità del trasporto rispetto agli altri anelli della catena logistica), ai fini dell'approvvigionamento di beni d'importanza vitale una flotta d'alto mare nazionale non offre più alcun valore aggiunto. La probabilità che si verifichi un caso di attivazione dell'ARG è molto ridotta e si può intervenire per ridurre al minimo i rischi (ad es. seguendo rotte alternative e/o aggirando le zone di crisi). Inoltre sul mercato sono aumentate le offerte di copertura assicurativa dei rischi in questione.

L'importanza relativa della navigazione marittima per la politica di approvvigionamento, e i cambiamenti sopraggiunti in relazione al grado di rischio sono all'origine della decisione di abolire l'ARG; l'OARG rimarrebbe perciò in vigore soltanto fino al 1° luglio 2021. Con l'abrogazione dell'OARG, il finanziamento speciale a destinazione vincolata per l'ARG, equivalente all'incirca a 55 milioni di franchi, non sarebbe più necessario e di conseguenza cesserebbe. L'importo corrispondente verrebbe versato alla cassa federale generale alla chiusura dell'esercizio 2021.

4. Risultati della consultazione

4.1. Sintesi dei pareri pervenuti

La tabella seguente riassume i risultati della consultazione:

	Abrogazione dell'ordinanza	Mantenimento dell'ordinanza	Nessuna presa di posizione	Nessuna risposta
Cantoni	19		1	7*
Partiti	2			10
Associazioni mantello			3	8
Altre cerchie interessate (destinatari della consultazione)				10
Altre cerchie interessate (non destinatari della consultazione)		1		
Totale	21	1	4	35

* Inclusa la Conferenza dei governi cantonali (CdC)

4.2. Cantoni

Dei 20 Cantoni che hanno partecipato alla consultazione, 19 (**ZH, BE LU, UR, SZ, OW, NW, GL, ZG, SO, BS, BL, SH, AI, AG, TG, VD, VS, NE**) appoggiano la proposta di abrogazione dell'OARG.

NE è favorevole all'abrogazione dell'OARG; tuttavia solleva dei dubbi in merito a questo cambiamento settoriale, perché sarebbe stato effettuato senza una visione globale degli aspetti di rilevanza nazionale (ruolo svolto dalla flotta svizzera di alto mare per l'approvvigionamento economico del Paese). Invita inoltre la Confederazione a riconsiderare l'approvvigionamento economico del Paese, anche alla luce dei limiti che sarebbero emersi con la pandemia di COVID-19.

OW condivide la proposta in consultazione; nonostante l'abrogazione dell'OARG il rifornimento di beni fondamentali, incluso il loro trasporto in Svizzera, rimarrebbe però un elemento irrinunciabile ai fini del superamento di una crisi. La pandemia di COVID-19 avrebbe mostrato che la Confederazione svolge un ruolo importante nella valutazione delle catene di rifornimento di beni di importanza fondamentale, di cui deve garantire la disponibilità.

Dei 20 Cantoni che hanno partecipato alla consultazione, **SG** non ha formulato alcun parere.

4.3. Partiti politici

Dei 12 partiti invitati a partecipare alla consultazione, hanno preso posizione l'**UDC** e il **PS**. Entrambi i partiti sono d'accordo con la proposta di abrogare l'OARG.

L'**UDC** appoggia l'abrogazione dell'OARG. Sottolinea però che la disponibilità di beni di importanza fondamentale deve sempre essere garantita in Svizzera. Il rifornimento di beni di importanza fondamentale (come le mascherine igieniche durante una pandemia), incluso il loro trasporto in Svizzera, continuerebbe a svolgere un ruolo fondamentale per il superamento di una crisi. Per questo motivo, la Confederazione dovrebbe valutare globalmente le catene di rifornimento di questi beni nella loro complessità, e prevedere possibili incentivi alla produzione nazionale (ad es. per i vaccini).

4.4. Associazioni mantello dei Comuni, delle Città e delle regioni di montagna

Delle tre associazioni mantello interpellate, ha risposto soltanto l'**Unione delle città svizzere**, senza tuttavia prendere posizione.

4.5. Associazioni mantello dell'economia

Delle otto associazioni mantello dell'economia invitate a partecipare alla consultazione hanno risposto l'**Unione svizzera degli imprenditori** e **Travail.Suisse**.

L'**Unione svizzera degli imprenditori** in considerazione di una ripartizione di compiti con economiesuisse non formula alcun parere (economieuisse non ha peraltro risposto).

Travail.Suisse non ha preso posizione.

4.6. Altre cerchie interessate (destinatari della consultazione)

Nessuno dei dieci destinatari ha risposto.

4.7. Altre cerchie interessate (non destinatarie della consultazione)

Il **Centre Patronal** è contrario all'abrogazione dell'OARG. Motiva il suo disaccordo rilevando un aumento sensibile delle tensioni tra grandi potenze militari e la conseguente necessità di prendere sul serio la questione dell'approvvigionamento economico del Paese in caso di guerra, compresi i trasporti necessari ad esso. Inoltre non sarebbero soltanto i trasporti marittimi a poter beneficiare di un'ARG. La necessità di aggiornare l'OARG e il sistema dell'ARG non sarebbe un motivo sufficiente per cessare l'offerta a titolo sussidiario di questa copertura per i trasporti importanti. Occorrerebbe valutare la possibilità di adeguare l'OARG alle attuali necessità di questo settore. Se ciò non fosse possibile, bisognerebbe proporre un'alternativa in grado di permettere, a titolo sussidiario, la copertura assicurativa dei trasporti necessari anche in caso di crisi. Il Centre Patronal afferma di non poter

condividere l'abrogazione dell'OARG ritenendo indispensabile mantenere, in una qualsiasi forma, l'offerta a titolo sussidiario di una copertura assicurativa dei trasporti contro i rischi di guerra.