



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

10 giugno 2020

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

Rapporto esplicativo per la procedura di consultazione

1 Introduzione

1.1 Copertura dei rischi di guerra da parte delle compagnie di assicurazione: cenni storici

Fra i mesi di aprile 1949 e settembre 1959 era possibile contrarre un'assicurazione contro i rischi di guerra sul mercato privato delle assicurazioni. Nei contratti una clausola di annullamento prevedeva tuttavia la fine della copertura assicurativa 48 ore dopo la mezzanotte GMT a seguito dello scoppio di una guerra che coinvolgesse gli Stati Uniti, la Francia, un Paese del Commonwealth britannico o dell'URSS.

Il 1° ottobre 1959 la clausola di annullamento per motivi bellici (*war cancellation clause*) è stata sostituita dalla clausola di cessazione automatica della copertura (*automatic termination of cover*), che prevedeva la fine immediata della copertura assicurativa in caso di conflitto armato fra un membro della NATO e un Paese del Patto di Varsavia o della Repubblica popolare Cinese.

Le attuali polizze contro i rischi di guerra (*war risk*) per le navi d'alto mare continuano a comprendere la clausola di cessazione automatica della copertura.

1.2 Genesi dell'attuale ARG

Secondo l'articolo 15 capoverso 2 della legge federale del 30 settembre 1955 concernente la preparazione della difesa nazionale economica (RU 1956, p.89), la Confederazione poteva istituire un'assicurazione dei trasporti contro il rischio di guerra e riassicurare i rischi ordinari di trasporto. Sulla base di questa disposizione di legge e dopo aver sentito le cerchie interessate dell'economia privata, il Consiglio federale ha emanato la decisione del 31 gennaio 1956 (non pubblicata) e quella del 4 marzo 1960 sull'assicurazione contro i rischi dei trasporti di guerra, nelle quali si dispone che la Confederazione può istituire un'«assicurazione federale dei trasporti contro i rischi di guerra» (ARG). Quest'ultima offre una copertura per le merci d'importazione e d'esportazione, per i valori e per i mezzi che li trasportano. L'assicurazione avviene tramite stipula di un contratto d'assicurazione conforme alla legge del 2 aprile 1908 sul contratto d'assicurazione (LCA; RS 221.229.1) e colma la lacuna per gli assicurati comportata dalla cessazione della copertura fornita dagli assicuratori privati contro i rischi di guerra e i rischi analoghi.

1.3 Basi legali

In virtù degli articoli 35 e 39 della legge del 17 giugno 2016 sull'approvvigionamento del Paese (stato: 1° giugno 2017; LAP; RS 531), la Confederazione può accordare una copertura d'assicurazione contro i rischi di guerra (ARG).

L'esecuzione dell'ARG è disciplinata dal Consiglio federale nell'ordinanza del 7 maggio 1986 sull'assicurazione federale dei trasporti contro i rischi di guerra (stato: 1° giugno 2017; OARG, RS 531.711)

2 Assicurazione federale dei trasporti contro i rischi di guerra (ARG)

2.1 Scopo dell'ARG¹

L'ARG è un'assicurazione sussidiaria dei trasporti fornita dalla Confederazione per garantire i trasporti di importanza vitale o per proteggere i mezzi di trasporto in tempi di crisi, per i casi in cui il mercato assicurativo privato non offra o non offra più, a causa di un rischio accresciuto, una copertura a condizioni ragionevoli per i mezzi di trasporto, i beni e i valori, nonché per i mezzi di trasporto che veicolano persone importanti per l'approvvigionamento del Paese. Finora non vi è mai stata una situazione di minaccia tale da richiedere l'attivazione della copertura generale ARG da parte del Consiglio federale.

Nelle polizze contro i rischi di guerra (*war risk*), gli assicuratori privati prevedono una riserva per determinati rischi maggiori: secondo le loro clausole di cessazione automatica della copertura, le compagnie di assicurazione possono, in caso di

- guerra di vaste proporzioni (dichiarata o non dichiarata) fra due o più dei seguenti Stati: USA, Russia, Repubblica popolare Cinese, Gran Bretagna e Francia;
- impiego di armi nucleari o radioattive; o
- coinvolgimento della Svizzera in un conflitto armato,

revocare la copertura contro i rischi di guerra in qualsiasi momento, senza particolare preavviso e nel giro di poche ore e, in determinate circostanze, addirittura con effetto retroattivo. Nei territori interessati rimarrebbero così, senza la necessaria protezione assicurativa, in particolare le navi d'alto mare e gli aerei. La Confederazione colma questa lacuna con l'ARG. La copertura è automatica all'insorgere dell'evento. Al momento l'ARG è stipulata solamente dai proprietari di navi d'alto mare battenti bandiera svizzera.

Excursus: importanza della navigazione d'alto mare per la politica di approvvigionamento

Nel marzo 2016 il settore specializzato Logistica ha redatto, all'attenzione del Dipartimento federale dell'economia, della formazione e della ricerca (DEFR), un rapporto sulla valenza della navigazione d'alto mare per la politica di approvvigionamento. Si trattava in particolare di valutare in che misura le navi d'alto mare battenti bandiera svizzera sono uno strumento adeguato per combattere un'eventuale penuria in termini di approvvigionamento economico del Paese. A tal fine la segreteria del settore specializzato Logistica si è basata, fra l'altro, su interviste con esperti di navigazione d'alto mare, rappresentanti del settore della logistica e del commercio al dettaglio (alimentazione) e del settore Oli minerali. Il rapporto è giunto alla conclusione che è fortemente diminuita l'importanza di una flotta svizzera d'alto mare per l'approvvigionamento economico del Paese in caso di crisi. Il 21 dicembre 2016 il Consiglio federale ha pertanto deciso di non presentare al Parlamento una richiesta di rinnovo del credito quadro volto a garantire, mediante fideiussioni, un effettivo sufficiente di navi d'alto mare che battono bandiera svizzera. Le ultime fideiussioni accordate dalla Confederazione scadranno nel 2032. Nel mese di ottobre 2019 il DEFR ha incaricato l'Ufficio federale per l'approvvigionamento economico del Paese (UFAE) di aggiornare il rapporto. In collaborazione con il settore specializzato Logistica, l'UFAE è giunto alla conclusione che, nel contesto attuale (capacità di carico delle navi superiore alla domanda mondiale, entità della domanda svizzera rispetto al volume di scambi commerciali mondiali e bassa vulnerabilità della flotta nella catena logistica), una flotta

¹ Estratto del documento «Erklärungen System Schockdeckung» (non disponibile in italiano), UFAE, Stato maggiore, maggio 2010.

d'alto mare per l'approvvigionamento della Svizzera con beni d'importanza vitale non costituisce un valore aggiunto.

Per ragioni storiche, l'ARG è strettamente connessa alla navigazione d'alto mare. Finora gli armatori svizzeri hanno ritenuto utile e opportuno assicurare a titolo sussidiario le navi svizzere d'alto mare contro i rischi di guerra, considerato in particolare l'aiuto che potrebbero fornire per ovviare alle difficoltà di approvvigionamento in caso di crisi. Poiché oggi, da questo punto di vista, la navigazione d'alto mare non riveste più la stessa importanza (v. sopra), viene messa in questione l'utilità di mantenere l'ARG.

2.2 Copertura del danno

2.2.1 Copertura generale (sezione 2 OARG)

Una copertura generale può essere accordata a condizione che il richiedente provi, in una domanda motivata, che le tre seguenti condizioni sono adempiute cumulativamente:

- 1) non vi sono alternative ai trasporti o alla messa al sicuro, a titolo preventivo, in un luogo o attraverso un luogo / territorio adeguato,
- 2) i trasporti sono effettuati nell'interesse dell'approvvigionamento economico del Paese, e
- 3) non esiste un'altra possibilità di copertura privata del rischio a condizioni ragionevoli.

Non vi è una possibilità di copertura a condizioni ragionevoli se il richiedente può comprovare che la copertura bellica è ottenibile solamente (è sufficiente uno dei seguenti criteri):

- a condizioni limitate dal punto di vista materiale e geografico. Le condizioni sono considerate limitate quando risultano più restrittive di quelle usuali del mercato. In caso di dubbi, è l'UFAE a definire le condizioni usuali di mercato;
- a condizioni finanziarie non ragionevoli. L'UFAE definisce quando queste ultime possono essere ritenute non ragionevoli;
- presso compagnie assicurative che non offrono sufficienti garanzie (secondo S&P o Moody's) o solamente su mercati assicurativi extraeuropei.

Per la valutazione sono determinanti gli stessi criteri applicabili ai debitori obbligazionari. Per comprovare che non vi è una possibilità di copertura a condizioni ragionevoli, è necessaria la valutazione di almeno tre intermediari riconosciuti in campo assicurativo.

Per i contratti di trasporto *non conclusi dalla Confederazione stessa*, è il Consiglio federale a decidere da quando può essere concessa la copertura assicurativa. La copertura inizia con l'emanazione della decisione (art. 16 OARG). Gli istituti di assicurazione incaricati dalla Confederazione o il settore specializzato Logistica dell'UFAE decidono se sussiste un interesse per l'approvvigionamento del Paese (art. 8 OARG). Il settore specializzato Logistica è autorizzato, a seconda della situazione, a sopprimere o limitare, nel singolo caso, la copertura per certi beni, valori, territori, percorsi e mezzi di trasporto e può stabilire franchigie adeguate. Ciò significa che quando esiste un itinerario meno pericoloso la domanda viene respinta, a prescindere dalla lunghezza e/o dai costi del percorso alternativo.

Per i contratti di trasporto conclusi dalla Confederazione stessa la copertura può essere accordata senza che sia necessario provare che non esiste un'altra possibilità di copertura a condizioni ragionevoli (art. 4 cpv. 2 OARG). Se per l'entrata in servizio è espressamente richiesto un itinerario che attraversi determinati territori, il fornitore di prestazioni (p. es. l'armatore) non deve presentare alcuna richiesta.

2.2.2 Copertura automatica interinale (Sezione 3 OARG)

La copertura automatica interinale è limitata a tre casi (siccome l'interesse per l'approvvigionamento del Paese è dato per concesso, non è necessario addurne la prova [art. 11 OARG]):

- guerra di vaste proporzioni (secondo la cessazione automatica della copertura, guerra fra due o più dei seguenti Stati: USA, UK, Russia, Repubblica popolare Cinese, Francia);
- impiego di armi nucleari o radioattive;
- coinvolgimento della Svizzera in un conflitto armato.

Se almeno uno dei tre punti di cui sopra è soddisfatto, dopo la verifica di un'apposita richiesta motivata la Confederazione può concedere la copertura.

2.3 Ricorso all'ARG

Nell'esercizio 1973 la Confederazione ha inserito nel consuntivo un finanziamento speciale a destinazione vincolata nel capitale di terzi per l'assicurazione federale dei trasporti contro i rischi di guerra con un apporto di 50 milioni di franchi. I premi annuali degli assicurati (all'inizio, oltre alle società di navigazione, avevano stipulato l'assicurazione anche compagnie aeree, imprese ferroviarie e ditte di trasporti stradali) vengono accreditati agli accantonamenti. Nell'esercizio 1974 sono stati prelevati dagli accantonamenti 15 milioni di franchi per casi riguardanti danni agli aerei. Dall'entrata in vigore dell'OARG nel 1986 sono ormai assicurate soltanto le navi d'alto mare, in media 30 navi all'anno. I premi versati da allora dalle società proprietarie di navi ammontano a circa due milioni di franchi (premio di 2000 franchi per nave all'anno). Secondo il consuntivo 2018², contando i mezzi federali d'origine iniziali e i premi precedenti, il finanziamento speciale per l'ARG è di 55 milioni di franchi.

Allo scoppiare della guerra del Golfo a inizio 1991, per la prima volta dall'entrata in vigore dell'attuale OARG nel 1986 diversi armatori hanno preso in considerazione la copertura automatica interinale. Non sono stati tuttavia notificati sinistri. Negli ultimi tre anni, il numero di giorni trascorsi da navi d'alto mare battenti bandiera svizzera nelle zone di crisi è molto basso, se rapportato al numero di giorni di tutte le navi presenti nei territori di crisi.

2.4 Situazione dell'ARG: valutazione

In questo capitolo, che costituisce la base decisionale per il proseguimento o la cessazione dell'ARG, vengono messe a confronto la situazione iniziale dell'assicurazione (scopo e genesi, precedentemente descritti), e la situazione attuale.

2.4.1 Copertura generale dell'ARG

Viste le possibilità di trasporto odierne, per l'attivazione della copertura generale non vi è praticamente più alcuna possibilità di soddisfare – fra le tre condizioni previste – quella relativa alla mancanza di alternative per il trasporto o la messa al sicuro in un luogo o attraverso un luogo/territorio adeguato (Sezione 2 OARG).

I rischi di guerra (*war risk*), rapimento (*kidnapp*) e ricatto (*ransom*) possono essere assicurati sul mercato privato, anche se rimane attiva la clausola di cessazione automatica della copertura. Di norma però, i territori dove questa clausola potrebbe trovare applicazione possono essere evitati.

² Volume 1 Rapporto sul consuntivo 2018, p. 189 n. 34.1 «Mezzi a destinazione vincolata nel capitale di terzi», (<https://www.efv.admin.ch/efv/it/home/finanzberichterstattung/finanzberichte/staatsrechnung.html>) e Documentazione complementare Finanziamenti speciali, fondi speciali e rimanenti mezzi a destinazione vincolata, p. 23, n. 22 (non disponibile in italiano).

2.4.2 Improbabile applicazione della copertura automatica interinale

La copertura automatica interinale può essere applicata solo in caso di guerra di vaste proporzioni, di impiego di armi nucleari o radioattive o di coinvolgimento della Svizzera in un conflitto armato. Stando al rapporto «La politica di sicurezza della Svizzera 2016³», anche considerando le tensioni presenti fra la Russia e l'Occidente in seguito all'annessione della Crimea, è poco probabile che in Europa scoppi una guerra di vaste proporzioni. Dalla fine della Seconda guerra mondiale la letteratura non riporta alcun caso di danni arrecati a navi commerciali con armi nucleari o radioattive.

Visto il proliferare sempre più incontrollato di materiale e armamenti nucleari in molte regioni del mondo e l'aumento del terrorismo, al momento in primo piano non vi è tanto la minaccia di una guerra di vaste proporzioni, quanto quella dell'impiego di armi radioattive e nucleari.

2.4.3 Campo d'applicazione materiale

L'ARG copre solamente beni, valori e mezzi di trasporto e non include le persone.

2.4.4 Rischio per la Confederazione

La copertura generale ha perso la sua importanza (v. anche 2.4.1). La probabilità di una copertura automatica interinale è molto bassa (v. anche 2.4.2) ed esiste il margine di manovra necessario per minimizzare i rischi (p. es. scegliere un percorso alternativo, evitare i territori di crisi). Ne consegue che, secondo il settore specializzato Logistica, la probabilità che si ricorra all'ARG e che si debba effettivamente coprire un danno è estremamente bassa e non giustifica che venga vincolato un capitale – ad oggi – di circa 55 milioni di franchi. Le entrate derivanti dai premi dell'ammontare di circa 60 000 franchi all'anno (nel 2019; detratti i costi di amministrazione) corrispondono attualmente a una «rendita» dello 0,1 per cento scarso del capitale vincolato. Occorre inoltre tenere presente che, in caso di vendita delle navi, i premi assicurativi sono destinati a diminuire.

2.4.5 Ordinanza obsoleta

L'OARG è entrata in vigore il 1° maggio 1986. Da allora non è mai stata adeguata nei contenuti, nonostante i profondi mutamenti delle condizioni quadro assicurative e le innovazioni nel settore privato. Nel 2017 sono state apportate alcune modifiche formali a seguito dell'entrata in vigore della nuova legge federale sull'approvvigionamento del Paese (LAP). I contenuti dell'OARG non sono più attuali, né sono conciliabili con i principi odierni del settore assicurativo. Poiché risultano poco precise nel contesto attuale, alcune formulazioni possono richiedere uno sforzo d'interpretazione a volte eccessivo e portare a un'elevata incertezza giuridica.

³ FF 2016 6979

3 Abrogazione dell'OARG: ripercussioni

3.1 Ripercussioni per la Confederazione

Il progetto ha ripercussioni limitate sul piano amministrativo e nessuna ripercussione sul piano del personale. L'onere aggiuntivo temporaneo può essere affrontato con le risorse presenti (personale, mezzi, infrastrutture). Non risulta necessaria né una compensazione né la rinuncia a taluni compiti.

Con l'abrogazione dell'OARG il finanziamento speciale a destinazione vincolata per l'ARG dell'ammontare di 55 milioni di franchi non sarà più necessario e quindi verrà sciolto. Tale importo sarà versato alla Cassa federale alla chiusura dell'esercizio 2021. In questo modo si tiene conto dell'apporto iniziale di 50 milioni di franchi della Confederazione, che potrà essere destinato ad altri scopi.

3.2 Ripercussioni per i Cantoni e i Comuni

Il progetto non ha nessuna ripercussione per i Cantoni e i Comuni.

3.3 Ripercussioni per l'economia

Se effettueranno trasporti su mandato dell'approvvigionamento economico del Paese, le imprese di trasporto – per lo più le società proprietarie di navi d'alto mare svizzere – dovranno contrarre un'assicurazione adeguata sul mercato privato e/o evitare le zone di crisi. In contropartita, viene meno il premio assicurativo annuale, visto l'annullamento dell'ARG e l'abrogazione della relativa ordinanza. Il resto dell'economia non è toccato dal progetto e l'abrogazione dell'OARG non ha ripercussioni apprezzabili per l'economia nazionale.

4 Impiego dei mezzi finanziari

Nell'esercizio 1973 la Confederazione ha inserito nel consuntivo un finanziamento speciale a destinazione vincolata per l'assicurazione federale dei trasporti contro i rischi di guerra con un apporto di 50 milioni di franchi. I premi annuali degli assicurati (all'inizio, oltre alle società di navigazione, avevano stipulato l'assicurazione anche compagnie aeree, imprese ferroviarie e ditte di trasporti stradali) vengono accreditati al finanziamento speciale. Nell'esercizio 1974 sono stati prelevati dagli accantonamenti 15 milioni di franchi per casi riguardanti danni agli aerei. Secondo il consuntivo 2018, contando i mezzi federali d'origine iniziali e i premi precedenti, il finanziamento speciale per l'ARG è di 55 milioni di franchi.

Con l'abrogazione dell'OARG, questo finanziamento speciale a destinazione vincolata non servirà più all'ARG per coprire eventuali danni e non deve più essere accantonato.

Considerato il fatto che la Confederazione, quasi cinquant'anni fa, ha fornito un apporto di 50 milioni di franchi e che i premi assicurativi, indipendentemente dall'insorgenza dell'evento assicurato, in linea di principio non vengono restituiti agli assicurati, è legittimo che l'intero importo del finanziamento speciale torni ad integrare le casse federali alla fine dell'esercizio 2021.

5 Conclusione

La situazione dell'ARG è stata analizzata con particolare riferimento alla navigazione commerciale. Le riflessioni valgono per analogia anche per altre tipologie di trasporto rilevanti per l'approvvigionamento del Paese come la navigazione sul Reno, i trasporti terrestri e aerei.

La Confederazione ha istituito l'ARG perché, in quel momento storico, risultava uno degli strumenti più appropriati per sostenere l'approvvigionamento del Paese nei suoi compiti. La situazione nel frattempo è però cambiata in modo significativo. È sempre possibile, teoricamente, che in futuro insorga un caso di copertura automatica interinale (sussidiaria), ma questa eventualità è ritenuta molto remota.

Il credito quadro per garantire una capacità di carico adeguata della flotta battente bandiera svizzera, arrivato a termine nell'estate del 2017, non è stato rinnovato. Questa decisione ha portato a una diminuzione progressiva del numero di navi battenti bandiera elvetica. Per questo motivo, così come a causa della mutata situazione sotto il profilo della sicurezza, il settore specializzato Logistica ritiene che il rapporto costi-benefici dell'ARG non sia più vantaggioso.

Nel quadro dell'aggiornamento del rapporto sulla valenza del trasporto marittimo per la politica dell'approvvigionamento (gennaio 2020), il settore specializzato Logistica è giunto alla conclusione che nel contesto attuale (capacità di carico superiore alla domanda mondiale, domanda svizzera rispetto al volume di scambi commerciali mondiali e bassa vulnerabilità della flotta), una flotta d'alto mare per l'approvvigionamento della Svizzera con beni d'importanza vitale non costituisce un valore aggiunto.

L'unico rischio in base alla presente valutazione (impiego di armi nucleari o radioattive) e il fatto che, molto probabilmente, in un futuro vicino o lontano, nessuna nave battente bandiera svizzera o un altro mezzo di trasporto effettuerà trasporti rilevanti per l'approvvigionamento del Paese, permettono di concludere che non risulta necessario portare avanti l'ARG. La soppressione dell'ARG e la conseguente abrogazione dell'OARG porta allo scioglimento del finanziamento speciale a destinazione vincolata per l'ARG.

Il proseguimento dell'assicurazione federale dei trasporti contro i rischi di guerra disciplinata dall'ordinanza sull'assicurazione contro i rischi di guerra non risulta più opportuno. L'OARG va pertanto abrogata.