

**concernente gli Accordi di riassicurazione in materia di garanzia dei rischi delle esportazioni fra la Svizzera e i Paesi Bassi e fra la Svizzera e la Polonia**del 12 gennaio 2005

---

**8.2.2.1****Parte generale: compendio**

Le ordinazioni più consistenti provenienti dall'estero ad aziende svizzere comportano in sempre maggior misura subappalti o forniture parziali estere. Ma, non avendo la sua sede nel Paese terzo, l'esportatore non è assicurato da quel Paese per le componenti fornite da un subfornitore estero. Nemmeno è coperto dalla propria assicurazione dei crediti all'esportazione quando la quota di provenienza estera supera quella ammissibile. Da parte sua, il subfornitore non è garantito dalla sua assicurazione dei crediti all'esportazione, poiché come subfornitore non ha diritto al pagamento da parte dell'acquirente.

Per facilitare la cooperazione internazionale, gli istituti nazionali d'assicurazione dei crediti all'esportazione lavorano negli ultimi decenni con lo strumento delle riassicurazioni. Nei confronti dell'esportatore, l'assicuratore copre la totalità del contratto, comprese le forniture estere. In seguito, l'assicuratore si procura dall'assicurazione di crediti all'esportazione del Paese dal quale proviene la fornitura, dietro pagamento della corrispondente quota premio, una riassicurazione equivalente alla quota di queste forniture estere.

Il quadro per la conclusione di contratti di riassicurazione individuali è costituito dagli accordi negoziati con l'assicuratore dei crediti all'esportazione olandese Atradius Dutch State Business NV (di seguito «Atradius»), Amsterdam, e con l'Agenzia di assicurazione dei crediti all'esportazione SA Korporacja Ubezpieczeń Kredytów Eksportowych Spółka Akcyjna (KUKA SA), Varsavia. Secondo tali Accordi, una Parte può proporre all'altra di riassicurare un'operazione d'esportazione concreta. Quest'ultima esamina la proposta prima di decidere se vuole assicurare la copertura alle condizioni fissate nell'Accordo o eventualmente ad altre condizioni.

Nei confronti di terzi, agisce esclusivamente l'assicuratore mentre il riassicuratore rimane in secondo piano. Indipendentemente dal fatto che l'esportatore svizzero sia il fornitore principale o il subfornitore, i rischi per la nostra garanzia dei rischi delle esportazioni (GRE) sono limitati alla quota svizzera della fornitura. Come riassicuratore, la GRE fornisce soltanto prestazioni comparabili a quelle che sarebbe tenuta a fornire come primo assicuratore.

Dal maggio 2001, vige fra Svizzera e Germania un accordo in materia di riassicurazione (RS 0.946.111.36), dal maggio 2002 accordi analoghi vigono con Francia (RS 0.946.113.49) e Austria (RS 0.946.111.63). Nell'ambito di questi accordi sono nel frattempo stati conclusi numerosi affari di riassicurazione con la società tedesca Hermes Kreditversicherung SA, con la francese Coface e con la Kontrollbank SA austriaca; tali affari sono in parte di vasta portata mentre in parte riguardano mer-

cati relativamente difficili. In seguito, nel maggio 2003 sono entrati in vigore gli accordi in materia di riassicurazione con la Spagna (RS 0.946.113.32) e l'Italia (RS 0.946.114.54), nel maggio 2004 gli accordi con la Repubblica Ceca (FF 2004 451) e la Svezia (FF 2004 429).

### **8.2.2.2 Parte speciale: lineamenti dell'Accordo**

I presenti accordi in materia di riassicurazione sono in gran parte identici agli accordi conclusi con Germania, Austria, Francia, Spagna, Italia, Svezia e Repubblica Ceca. I seguenti commenti sono pertanto meno esaurienti di quelli riguardanti gli accordi in materia di riassicurazione già vigenti.

#### **8.2.2.2.1 Applicazione e rapporto tra primo assicuratore e riassicuratore**

Secondo gli accordi con l'Atradius e con la KUKA SA, ciascuna delle parti può proporre all'altra di fornire una copertura di riassicurazione per i singoli affari di esportazione (art. 1 degli Accordi). La parte chiamata a fornire la riassicurazione deve poi determinare se può assumere la copertura. Per ragioni di uguaglianza giuridica, la GRE deve, funga essa da assicuratore o da riassicuratore, trattare nello stesso modo un determinato esportatore. Di massima, può concedere una copertura a titolo di riassicurazione soltanto per i rischi assicurabili conformemente agli articoli 4 e 5 della legge federale del 26 settembre 1958 concernente la garanzia dei rischi delle esportazioni (RS 946.11, LGRE) e agli articoli 3 e 10 dell'ordinanza del 15 giugno 1998 sulla garanzia dei rischi delle esportazioni (RS 946.111, OGRE). Si applicano inoltre il tasso massimo di copertura di cui all'articolo 6 LGRE e la regola di cui all'articolo 2 OGRE (cfr. anche art. 4 degli Accordi) sulla sede svizzera dell'impresa e sull'origine svizzera delle forniture.

La portata e le altre condizioni dell'assicurazione variano secondo le diverse assicurazioni dei crediti all'esportazione. Se volesse ricercare la totale conformità con il diritto quando riassicura un rischio la GRE non potrebbe concludere accordi di riassicurazione. La GRE può tuttavia accordare una riassicurazione a condizioni analoghe a quelle della garanzia che offrirebbe come primo assicuratore. Se invece il primo assicuratore offre la copertura di un maggior numero di rischi o copre rischi diversi, la GRE deve respingere la domanda di riassicurazione. Normalmente l'assicuratore concede una copertura uniforme per l'insieme dell'affare e il riassicuratore non può scegliere quali rischi riassicurare. Concretamente, la GRE dovrà rifiutare una domanda di riassicurazione se l'Atradius o la KUKA SA coprono, nella veste di assicuratori, il rischio del credere dell'acquirente privato. Infatti, la GRE non copre questo rischio, salvo quando si tratta di un progetto d'infrastruttura o se l'acquirente può fornire la garanzia di una banca riconosciuta.

Conformemente ai principi della riassicurazione, il primo assicuratore decide, in caso di sinistro, se sono adempite le condizioni per un indennizzo e se deve fare beneficiare l'esportatore della copertura. Se poi l'assicuratore fa valere la riassicurazione, il riassicuratore esamina a sua volta se sono adempite le condizioni di indennizzo conformemente alla riassicurazione. Se tale è il caso, il riassicuratore accorda un'indennità; può rifiutare il pagamento soltanto se l'assicuratore, prenden-

do la sua decisione, ha violato il contratto di riassicurazione o non ha rispettato le condizioni particolari dell'operazione di riassicurazione in questione.

Nei confronti dell'esportatore e di terzi, interviene solo l'assicuratore, mentre il riassicuratore rimane in secondo piano; il rapporto di riassicurazione è valido soltanto tra le due parti contraenti. Nel caso di decisioni importanti, l'assicuratore deve tuttavia consultare il riassicuratore. Se l'assicuratore vuole rinunciare ai crediti, la consultazione non è sufficiente; occorre il consenso del riassicuratore (art. 12 n. 2 degli Accordi). Tale consenso è importante nel rapporto interno tra le Parti.

L'ente che garantisce i rischi delle esportazioni nel Paese subfornitore decide se concedere una riassicurazione; anche se sono adempite le condizioni per l'applicazione dell'Accordo di riassicurazione, non sussiste alcun obbligo di riassicurare.

#### **8.2.2.2.2 Portata dell'assicurazione e procedura**

La quota della riassicurazione è determinata dal rapporto tra la quota di fornitura svizzera, olandese o polacca (art. 7, allegato A). L'assicuratore è generalmente quello del Paese dal quale proviene la maggior parte, in termini di valore, dei prodotti di esportazione; questo principio deve essere applicato in modo flessibile, tenendo conto delle condizioni e dei bisogni particolari del caso concreto (art. 6). L'assicuratore deve al riassicuratore un premio di riassicurazione, in linea di massima si tratta della quota del premio totale che corrisponde alla quota di riassicurazione (art. 10 cpv. 1 lett. a). Il riassicuratore può però chiedere un premio diverso (art. 10 cpv. 1 lett. b).

Le norme procedurali relative a un'operazione di riassicurazione tra l'assicuratore e il riassicuratore sono disciplinate nell'appendice 3 e negli allegati (art. 13 degli Accordi).

#### **8.2.2.2.3 Parti agli accordi e entrata in vigore**

Le parti agli accordi sono la Confederazione svizzera da un lato e dall'altro l'Atradius e la KUKA SA (incipit degli accordi). L'ente olandese Atradius Dutch State Business NV è una società di capitali di diritto privato con sede ad Amsterdam. I suoi azionisti sono imprese private. Le sue attività sono sostenute dallo Stato e sono disciplinate dal decreto n. A.1/5592 del 26 aprile 1961 del ministero delle finanze relativo all'assicurazione dei crediti con riassicurazione dei Paesi Bassi. L'ente polacco Korporacja Ubezpieczeń Kredytów Eksportowych Spółka Akcyjna (KUKA S.A.) è una società anonima di diritto privato con sede a Varsavia. Il ministero polacco delle finanze detiene la maggior parte delle sue azioni. Le attività della KUKA SA, garantite dallo Stato, sono disciplinate dalla legge del 7 luglio 1994 sulle assicurazioni all'esportazione garantite dal ministero delle finanze, che nel frattempo è stata modificata. In Svizzera, invece, l'Ufficio della garanzia dei rischi delle esportazioni, incaricato dalla Confederazione di gestire la GRE, non ha personalità giuridica.

Gli Accordi entrano in vigore, dopo la firma, con la ratifica da parte della GRE (art. 17 n. 1 degli Accordi) e possono essere denunciati per la fine di un anno civile con un preavviso di tre mesi (art. 17 n. 2 degli Accordi). La denuncia non ha eviden-

temente alcun effetto sugli obblighi contratti dalla due Parti prima della denuncia; detti obblighi conservano carattere vincolante.

### **8.2.2.3 Ripercussioni finanziarie e sull'effettivo del personale della Confederazione**

L'attuazione degli Accordi non ha ripercussioni immediate sulle finanze federali. Le singole operazioni di riassicurazione concluse nell'ambito degli Accordi, nonché i costi di personale e gli altri costi amministrativi dell'Ufficio della GRE sono imputati al Fondo per la garanzia dei rischi delle esportazioni. Tale Fondo non ha personalità giuridica propria, ma è finanziariamente indipendente. Le sue entrate e uscite non figurano nel conto finanziario della Confederazione (art. 6a LGRE).

### **8.2.2.4 Valutazione dell'impatto della normativa**

I presenti accordi trovano la loro giustificazione nella crescente internazionalizzazione dell'economia e nella conseguente diminuzione del valore aggiunto conseguito sul territorio nazionale.

I primi beneficiari di questo provvedimento sono le nostre aziende (e i loro dipendenti) che, dietro versamento di un premio, potranno usufruire di una garanzia contro i rischi legati alle esportazioni. Sarà più facile avvalersi di subfornitori olandesi o polacchi competenti per ottenere commesse d'esportazione. Anche i subfornitori svizzeri di offerenti domiciliati nei Paesi Bassi o in Polonia beneficeranno di questo provvedimento: avranno un rapporto contrattuale solo con tali offerenti e non dovranno concludere contratti con i loro clienti né tantomeno con la GRE svizzera.

Il provvedimento dovrebbe contribuire ad accentuare la divisione internazionale del lavoro, con ricadute positive in termini di prosperità generale. Il sostegno sotto forma di garanzie è ampiamente armonizzato sul piano internazionale; per operazioni a rischio, l'assicurazione dei crediti all'esportazione è una condizione necessaria, ma non sufficiente per affrontare la concorrenza. In generale, è il mercato che stabilisce la competitività degli esportatori sulla base di fattori tecnici e dei prezzi.

Nella situazione attuale, i fornitori svizzeri devono far sopportare ai propri subfornitori olandesi o polacchi rischi maggiori rispetto a quelli che fanno loro sopportare i fornitori degli Stati le cui istituzioni di assicurazione dei crediti all'esportazione già collaborano con l'Atradius o la KUKA SA mediante accordi di riassicurazione paragonabili a quelli proposti dai presenti Accordi; tale situazione comporta innegabilmente uno svantaggio concorrenziale.

Gli Accordi disciplinano nei dettagli i problemi pratici che possono presentarsi nell'attuazione (ad es. la competenza degli assicuratori di dare indicazioni sui provvedimenti da adottare per limitare i danni).

### **8.2.2.5 Programma di legislatura**

Gli Accordi sono conformi al tenore dell'obiettivo 3 (Adoperarsi a favore di un ordine economico mondiale aperto e durevole; R 7 Ulteriore sviluppo di una politica economica estera durevole) del Rapporto sul programma di legislatura 1999–2003 (FF 2000 2037); in seguito, il nostro Consiglio esaminerà in particolare i servizi della garanzia dei rischi delle esportazioni. Gli Accordi di riassicurazione facilitano, nell'ambito delle possibilità legali offerte dalla nostra GRE, la cooperazione internazionale tra le assicurazioni dei crediti all'esportazione e gli esportatori.

### **8.2.2.6 Rapporto con il diritto europeo**

Nel 1998, l'UE ha emanato una direttiva per l'armonizzazione delle principali disposizioni dell'assicurazione dei crediti all'esportazione relative alle operazioni a medio e lungo termine. Essa stabilisce che la competenza per le assicurazioni statali dei crediti alle esportazioni incombe agli Stati membri. I Paesi industrializzati europei, compresi gli Stati membri dell'UE, ed extraeuropei coordinano le loro assicurazioni dei crediti all'esportazione nell'ambito dell'Unione di Berna, un'associazione costituita secondo il diritto svizzero. I presenti Accordi sono conformi, sia per quanto concerne i loro obiettivi, sia per quanto concerne le soluzioni proposte, a quelli di altri enti europei di assicurazione dei crediti all'esportazione. Nell'ambito degli Accordi di riassicurazione, i Paesi Bassi e la Polonia, come assicuratori o riassicuratori, non possono fornire prestazioni che non siano compatibili con le disposizioni dell'UE; sono pertanto imposti i medesimi limiti anche alle prestazioni della GRE svizzera che rientrano negli Accordi di riassicurazione.

### **8.2.2.7 Costituzionalità**

La Costituzione federale attribuisce alla Confederazione il compito di salvaguardare gli interessi dell'economia svizzera all'estero (art. 101 Cost.). Inoltre, la Confederazione adotta provvedimenti per un'evoluzione congiunturale equilibrata, in particolare al fine di prevenire e combattere la disoccupazione (art. 100 cpv. 1 Cost.). La legge federale del 1958 concernente la garanzia dei rischi delle esportazioni (LGRE) già perseguiva gli stessi obiettivi di creazione e conservazione di posti di lavoro, nonché di promozione del commercio con l'estero (art. 1 LGRE). Gli Accordi di riassicurazione proposti completano la LGRE e tengono conto del fatto che, dopo l'adozione di detta legge, la partecipazione di fornitori di parecchi Stati a un'operazione di esportazione è divenuta sempre più frequente. I beneficiari della GRE e gli assicurati dell'Atradius e della KUKA SA che beneficiano di una riassicurazione della GRE sono, dal profilo materiale, trattati in modo paritario. Nel rispetto dei principi stabiliti dalla legge e dall'ordinanza sulla GRE, una riassicurazione può essere concessa solo a condizioni analoghe a quelle di un'assicurazione dei crediti all'esportazione (cfr. n. 8.2.2.1). Infine, anche gli affari esteri sono di competenza della Confederazione (art. 54 Cost.) e quindi lo è pure la conclusione di trattati internazionali. Gli Accordi di riassicurazione si fondano quindi su una base costituzionale sufficiente.

L'Assemblea federale è competente per l'approvazione dei presenti Accordi (art. 166 cpv. 2 Cost.). Questi ultimi possono essere denunciati e non prevedono l'adesione a un'organizzazione internazionale né comprendono disposizioni importanti che contengono norme di diritto, né per la loro attuazione è necessaria l'emanazione di leggi federali. Il decreto federale che è sottoposto al Parlamento per approvazione non sottostà quindi al referendum facoltativo in materia di trattati internazionali (art. 141 cpv. 1 lett. d Cost.).