

**concernente due Accordi di riassicurazione
in materia di garanzia dei rischi delle esportazioni,
l'uno fra la Svizzera e la Spagna,
l'altro fra la Svizzera e l'Italia**

del 15 gennaio 2003

9.2.3.1**Parte generale: compendio**

Importanti mandati d'esportazione conferiti ad aziende svizzere comportano sempre più spesso subappalti o forniture parziali provenienti dall'estero. L'esportatore non è tuttavia assicurato dal Paese terzo per le componenti fornite da un subfornitore estero poiché non ha la sua sede nel Paese in questione. Non è coperto neppure dalla propria assicurazione di crediti all'esportazione qualora sia superata la quota di provenienza estera ammissibile. Da parte sua, il subfornitore non è coperto dalla propria assicurazione di 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 di crediti all'esportazione operano attualmente con strumenti di riassicurazione. Nei confronti dell'esportatore, l'assicuratore copre la totalità del contratto, comprese le forniture estere. In seguito, l'assicuratore si procura presso l'assicurazione di crediti all'esportazione del Paese dal quale proviene la fornitura, dietro pagamento della corrispondente quota di premio, una riassicurazione equivalente alla quota di queste forniture estere.

Gli accordi negoziati con l'assicuratore di crediti all'esportazione spagnolo – la Compañía Española de Seguros de Crédito a la Exportación, S.A., Cía de Seguros y Reaseguros (CESCE), Madrid, – e con l'assicuratore di crediti all'esportazione italiano – l'Istituto per i Servizi Assicurativi del Commercio Estero (SACE), Roma, – costituiscono il quadro per la conclusione di contratti di riassicurazione individuali. Secondo tali Accordi, una Parte può proporre all'altra di riassicurare operazioni d'esportazione concrete. 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, la nostra garanzia dei rischi delle esportazioni (GRE) copre unicamente la quota svizzera di fornitura. Sia quale assicuratore che quale riassicuratore, GRE fornisce le sue prestazioni alle stesse condizioni.

Nel maggio 2001, la Svizzera ha concluso un Accordo di riassicurazione con la Germania (FF 2001 931). Nel quadro di tale Accordo, nel frattempo sono state effettuate operazioni di riassicurazione con la società tedesca Hermes Kreditversicherungs-AG. Alcune di esse sono molto voluminose, mentre altre concernono mercati relativamente difficili. Gli Accordi di riassicurazione conclusi con la Francia (FF 2002 1378) e l'Austria (FF 2002 1406) sono entrati in vigore nel maggio 2002.

9.2.3.2 Parte speciale: caratteristiche dell'Accordo

I presenti Accordi di riassicurazione sono praticamente identici agli Accordi conclusi con la Germania, l'Austria e la Francia. Le spiegazioni qui di seguito sono pertanto meno dettagliate rispetto a quelle a suo tempo fornite in merito agli Accordi di riassicurazione attualmente già in vigore.

9.2.3.2.1 Campo d'applicazione e relazione fra assicuratore e riassicuratore

Secondo gli Accordi conclusi con CESCE e SACE, una Parte può proporre all'altra di riassicurare un'operazione concreta (art. 1). La Parte cui è stato chiesto di accordare una riassicurazione deve in seguito esaminare se può assumere la copertura chiesta. Per motivi di parità di trattamento, la GRE deve trattare un esportatore per le cui operazioni garantisce una riassicurazione come se fosse un assicuratore. In qualità di riassicuratore, la GRE può coprire soltanto i rischi definiti negli articoli 4 e 5 della legge federale del 26 settembre 1958 concernente la garanzia dei rischi delle esportazioni (RS 946.11, LGRE) e negli articoli 3 e 10 dell'ordinanza del 15 giugno 1998 sulla garanzia dei rischi delle esportazioni (RS 946.111, OGRE); inoltre si applicano il tasso massimo di copertura secondo l'articolo 6 LGRE nonché le disposizioni relative al fornitore svizzero e all'origine della prestazione secondo l'articolo 2 OGRE (cfr. anche art. 4 degli Accordi).

Conformemente ai principi della riassicurazione, l'assicuratore decide, in caso di sinistro, se sono adempiute le condizioni per un indennizzo e se deve fare beneficiare l'esportatore della copertura. Il riassicuratore non ha alcuna influenza su questa decisione. Se poi l'assicuratore si rivolge al riassicuratore, questi esamina a sua volta se sono adempiute le condizioni di indennizzo conformemente alla riassicurazione. Se questo è il caso, il riassicuratore accorda un'indennità; può rifiutare il pagamento soltanto se l'assicuratore, prendendo la sua decisione, ha violato il contratto di riassicurazione o non ha rispettato le condizioni particolari dell'operazione di riassicurazione in questione.

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

È l'ente preposto alla garanzia dei rischi delle esportazioni nel Paese subfornitore che decide se concedere una garanzia in un singolo caso; non vi è infatti alcun obbligo di riassicurare anche se sono adempiute le condizioni per l'applicazione dell'Accordo di riassicurazione.

9.2.3.2.2 Portata dell'assicurazione e procedura

La quota della riassicurazione è determinata dal rapporto tra la quota di fornitura svizzera, spagnola o italiana (art. 7 appendice A). L'assicuratore è generalmente quello del Paese dal quale proviene la maggior parte, in termini di valore, dei pro-

dotti di esportazione; questo principio deve essere applicato in modo flessibile, tenendo conto delle condizioni e dei bisogni particolari a seconda del caso (art. 6). L'assicuratore deve al riassicuratore un premio di riassicurazione, calcolato in linea di massima come elemento del premio totale corrispondente alla quota della riassicurazione (art. 10 par. 1 lett. a).

Le norme procedurali relative a un'operazione di riassicurazione tra l'assicuratore e il riassicuratore sono disciplinate nell'allegato 3 e nelle appendici (art. 13).

9.2.3.2.3 Parti all'Accordo ed entrata in vigore

Le Parti all'Accordo sono la Confederazione Svizzera da un lato, lo Stato spagnolo e SACE dall'altro. Lo Stato spagnolo è rappresentato dalla Compañía Española de Seguros de Crédito a la Exportación, S.A., Cía de Seguros y Reaseguros (CESCE), un ente di diritto privato con sede a Madrid. Conformemente all'ordinanza del Ministero dell'economia del 12 febbraio 1998, CESCE ha la competenza di concludere accordi di riassicurazione per conto dello Stato spagnolo. L'Istituto per i Servizi Assicurativi del Commercio Estero (SACE) è un ente italiano di diritto pubblico, istituito con il decreto legislativo n. 143 del 31 marzo 1998 (modificato con il decreto legislativo n. 170 del 27 maggio 1999), incaricato di eseguire l'assicurazione italiana dei crediti dell'esportazione. In virtù dell'articolo 3 del decreto in questione, SACE è autorizzato a concludere gli accordi necessari alla realizzazione del suo mandato. Per quanto concerne la Svizzera, l'Ufficio della garanzia dei rischi delle esportazioni, incaricato dalla Confederazione di gestire la garanzia contro tali rischi, non ha personalità giuridica propria.

Gli Accordi entrano in vigore, dopo la firma, alla data di ratifica da parte dell'Ufficio della garanzia dei rischi delle esportazioni (art. 17 n. 1). Osservando un termine di tre mesi, l'Accordo con CESCE può essere denunciato per la fine di un mese, mentre quello con SACE per la fine di un anno civile (art. 17 n. 2). La denuncia non ha evidentemente alcun effetto sugli obblighi contratti da entrambe le Parti prima della denuncia dell'Accordo, obblighi che permangono vincolanti.

9.2.3.3 Conseguenze finanziarie e ripercussioni sull'effettivo del personale

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).

9.2.3.4 Valutazione dell'impatto del disciplinamento

I presenti Accordi sono motivati dalla crescente internazionalizzazione dell'economia e dal suo corollario, la 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 un'assicurazione contro i rischi legati alle esportazioni. Sarà più facile avvalersi di subfornitori spagnoli o italiani competenti per ottenere commesse d'esportazione. Anche i subfornitori svizzeri di offerenti domiciliati in Spagna e in Italia beneficeranno di questo provvedimento: avranno un rapporto contrattuale solo con tali offerenti e non dovranno concludere contratti con i loro clienti e con GRE.

Il provvedimento tende ad accentuare la divisione internazionale del lavoro, un fattore che comporterà verosimilmente un maggiore benessere economico. 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 insufficiente per affrontare la concorrenza. Generalmente è il mercato che decide la competitività degli esportatori sulla base di fattori tecnici e dei prezzi.

Nella situazione attuale, in cui non esistono possibilità di riassicurazione, i fornitori svizzeri devono addossare ai propri subfornitori rischi maggiori rispetto a quelli che addossano i fornitori degli Stati le cui istituzioni di assicurazione dei crediti all'esportazione collaborano già con CESCE o SACE mediante accordi di riassicurazione paragonabili a quelli proposti, il che costituisce uno svantaggio in termini di competitività.

I disciplinamenti dettagliati allegati agli Accordi trattano i problemi pratici che possono presentarsi nell'attuazione (ad es. la competenza degli assicuratori di fornire indicazioni sui provvedimenti da adottare per contenere i danni).

9.2.3.5 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, esamineremo in particolare i servizi della garanzia dei rischi delle esportazioni. Gli Accordi di riassicurazione facilitano la cooperazione internazionale tra le istituzioni di assicurazione dei crediti all'esportazione e gli esportatori nell'ambito delle possibilità legali offerte da GRE.

9.2.3.6 Rapporti con il diritto europeo

Nel 1998, l'UE ha emanato una direttiva intesa ad armonizzare le principali disposizioni dell'assicurazione dei crediti all'esportazione relative alle operazioni a medio e lungo termine. Questo diritto comunitario accorda attualmente ai Paesi membri la competenza in materia di assicurazione dei crediti all'esportazione. 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. Gli assicuratori dei crediti all'esportazione che ne fanno parte hanno già iniziato da qualche tempo a concludere accordi di riassicurazione reciproci. I presenti Accordi sono conformi, sia per quanto concerne gli obiettivi sia per quanto concerne le soluzioni proposte, a quelli di altre istituzioni europee di assicurazione dei crediti all'esportazione. Nell'ambito degli Accordi di riassicurazione, la Spagna e l'Italia, come assicuratori o riassicura-

tori, non possono fornire alcuna prestazione che non sia compatibile con le disposizioni dell'UE; pertanto sono imposti limiti anche alle prestazioni di GRE che rientrano negli Accordi di riassicurazione.

9.2.3.7 Costituzione

Salvaguardare gli interessi dell'economia svizzera all'estero rientra nei compiti costituzionali della Confederazione (art. 101 Cost.). Inoltre, la Confederazione prende provvedimenti per un'equilibrata evoluzione congiunturale, in particolare per prevenire e combattere la disoccupazione (art. 100 cpv. 1 Cost.). La legge federale del 1958 concernente la garanzia dei rischi delle esportazioni (LGRE) perseguiva già gli stessi obiettivi, creando e mantenendo posti di lavoro nonché promuovendo il commercio con l'estero (art. 1 LGRE). Gli Accordi di riassicurazione proposti tengono conto del fatto che, dall'emanazione di detta legge, è sempre più frequente che i fornitori di parecchi Stati partecipino a un'operazione di esportazione. Dal profilo materiale, i beneficiari di GRE e gli assicurati di CESCE e SACE al beneficio di una riassicurazione della GRE sono trattati in modo paritario; la legge e l'ordinanza sulla GRE sono applicabili alla concessione di una riassicurazione (cfr. n. 9.2.3.2.1). Infine, gli affari esteri competono alla Confederazione (art. 54 Cost.) e quindi anche la conclusione di trattati internazionali. Gli Accordi di riassicurazione si avvalgono quindi di 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 né l'adesione a un'organizzazione internazionale né un'unificazione multilaterale del diritto; non implicano neppure un'adesione a organizzazioni di sicurezza collettiva o a comunità sovranazionali. Il decreto federale sottoposto all'approvazione del Parlamento non sottostà quindi né al referendum obbligatorio (art. 140 cpv. 1 Cost.) né a quello facoltativo (art. 141 cpv. 1 lett. d Cost.).