

9.2.4

Messaggio

concernente l'Accordo di riassicurazione in materia di garanzia dei rischi delle esportazioni fra la Svizzera e la Germania

del 10 gennaio 2001

9.2.4.1

Parte generale

9.2.4.1.1

Compendio

Importanti mandati d'esportazione di aziende svizzere comportano viepiù forniture parziali o forniture provenienti dall'estero. Ma l'esportatore non è assicurato dal Paese terzo per le componenti fornite da un subfornitore estero poiché non ha la sua sede nel Paese in questione. Non è assicurato neppure dalla propria GRE, quando la quota di provenienza estera ammissibile è superata. Da parte sua, il subfornitore non ottiene alcuna assicurazione dalla sua GRE poiché come subfornitore non ha diritto al pagamento da parte dell'acquirente.

Per facilitare la cooperazione internazionale, gli istituti nazionali d'assicurazione dei rischi delle esportazioni lavorano attualmente con riassicurazioni. Nei confronti dell'esportatore, il primo assicuratore copre la totalità del contratto, comprese le forniture estere. Poi il primo assicuratore si procura presso la GRE del Paese dal quale proviene la fornitura, dietro pagamento della corrispondente quota premio, una riassicurazione equivalente alla quota di queste forniture estere.

L'accordo negoziato con la società tedesca di assicurazione di crediti HERMES costituisce il quadro per la conclusione di contratti di riassicurazione individuali. Secondo l'Accordo, una Parte può proporre all'altra di riassicurare concrete operazioni d'esportazione. 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 il primo 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 GRE sono limitati alla corrispondente quota svizzera di fornitura. Come primo assicuratore o riassicuratore, la GRE fornirà soltanto le prestazioni che sarebbe tenuta a fornire anche come assicuratore unico.

9.2.4.1.2

Situazione iniziale

Proprio i mandati d'esportazione di una certa entità di aziende svizzere comportano viepiù forniture parziali o forniture provenienti dall'estero. Le condizioni delle garanzie dei rischi delle esportazioni elaborate dai Paesi industrializzati si riferiscono però a operazioni d'esportazione costituite essenzialmente da forniture e prestazioni originarie del Paese in questione; esse coprono le quote estere soltanto fino a un ammontare determinato, relativamente basso. Per quanto concerne operazioni di mi-

nore importanza, può venire assicurata una quota di fornitura estera più elevata rispetto al solito contro pagamento di un premio supplementare. Nel caso di operazioni di esportazione di una certa importanza, che includono importanti quote di forniture estere, l'esportatore assicurato è confrontato con il problema di non ottenere alcuna copertura o soltanto una copertura per la quota di forniture indigena, a causa del superamento della quota estera ammissibile. Per le forniture provenienti da altri Paesi non ottiene alcuna assicurazione in detti Paesi terzi poiché non vi ha una sede; anche il suo subfornitore non ottiene alcuna copertura poiché non è esportatore e non è parte al contratto con il cliente estero. Pertanto, il rischio che le forniture estere non siano pagate è assunto dall'esportatore; quest'ultimo spesso non è però disposto a farlo, motivo per cui l'operazione di esportazione fallisce, a scapito delle imprese di tutti i Paesi coinvolti. La Convenzione di reciprocità conclusa negli anni Sessanta fornisce ciononostante le condizioni affinché la GRE possa assicurare subforniture tedesche e Hermes subforniture svizzere fino a un ammontare del 30 per cento. Per quote estere di una certa importanza, che oggi sono la norma nel caso di grandi progetti complessi a lungo termine, non vi è per contro alcuna reciprocità e la situazione è insoddisfacente. A questo si aggiunge che nel caso di grandi progetti è opportuno, per quanto possibile, ripartire il rischio tra parecchie istituzioni di garanzia.

A questo scopo, le assicurazioni nazionali di crediti all'esportazione si avvalgono attualmente dello strumento della riassicurazione. Il primo assicuratore copre nei confronti dell'esportatore l'intera operazione di esportazione, comprese le forniture estere; poi si procura, dietro pagamento, una riassicurazione presso l'assicurazione dei crediti all'esportazione del Paese dal quale proviene la fornitura, fino a concorrenza dell'importo della fornitura estera. La base legale di questa riassicurazione è un accordo tra il primo assicuratore e il riassicuratore. Tra i principali assicuratori europei di crediti all'esportazione vi sono già siffatti accordi; segnatamente la Germania, la Gran Bretagna, la Francia, i Paesi Bassi e l'Austria hanno istituito reti di accordi bilaterali.

Per l'esportatore, il sistema della riassicurazione ha inoltre il vantaggio di avere sempre a che fare soltanto con un'assicurazione di garanzia (principio dello sportello unico o «one stop shop»); proprio per quanto concerne i grandi progetti è molto insoddisfacente per l'esportatore frazionare il contratto di esportazione e negoziarlo separatamente, se questo è possibile, con parecchie assicurazioni di crediti all'esportazione e infine dover negoziare ogni volta specifiche condizioni di garanzia. Il primo assicuratore provvede a ottenere una riassicurazione. Tra l'esportatore e il riassicuratore non vi sono né un rapporto giuridico né altri contatti.

Come mostrano le esperienze dei Paesi europei summenzionati, la possibilità della riassicurazione viene utilizzata soprattutto nel caso di grandi progetti (segnatamente per quanto concerne il loro finanziamento), nel caso di forniture in Paesi a rischio (p. es. fornitura di macchine tessili alla Cina) e, naturalmente, per le commesse d'esportazione cui partecipano le filiali di una stessa multinazionale (p. es. ABB Svizzera e ABB Germania). In mancanza di basi empiriche, il volume di affari che la GRE deve riassicurare sia come primo assicuratore sia come riassicuratore, è molto difficile da valutare; non possono dunque essere forniti dati affidabili.

9.2.4.2

Parte speciale: caratteristiche dell'Accordo

9.2.4.2.1

Campo d'applicazione

L'Accordo negoziato con la Hermes tedesca costituisce il quadro per la conclusione di contratti individuali di riassicurazione. È applicabile quando un esportatore di uno Stato contraente ricorre a subfornitori dell'altro Stato contraente; in tal caso solo l'esportatore è impegnato e può far valere diritti nei confronti del cliente estero, cioè si assume tutto il rischio dell'operazione di esportazione (art. 2 n. 1). Se, al contrario, l'esportatore ha convenuto con il subfornitore che la sua prestazione sarà pagata soltanto nel momento in cui egli stesso avrà ottenuto il pagamento delle sue esportazioni (clausola «if-and-when»), l'Accordo non è applicabile (art. 2 n. 3); in questi casi il subfornitore può assicurarsi direttamente presso la sua assicurazione di crediti.

Secondo l'Accordo, una Parte può proporre all'altra di riassicurare un'operazione concreta (art. 1). La Parte sollecitata di accordare una riassicurazione deve poi esaminare se può assumere la copertura richiesta. Il criterio determinante è l'identità dei rischi coperti dal primo assicuratore e dal riassicuratore, che rimarrebbe uguale se i ruoli fossero invertiti. Per la Svizzera, questo significa soprattutto che la GRE come riassicuratore 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 norme relative al fornitore svizzero e all'origine della prestazione secondo l'articolo 2 OGRE (cfr. anche art. 2 n. 1 dell'Accordo).

Considerato che il primo assicuratore accorda una copertura unitaria per la totalità dell'operazione, il riassicuratore può rifiutare di riassicurare soltanto se il primo assicuratore copre più rischi che lui stesso. Concretamente, questo si verificherà se Hermes, come primo assicuratore, copre il rischio del credere privato; poiché la GRE non copre questo rischio, con l'eccezione delle garanzie bancarie, ma non lo può neppure escludere dalla riassicurazione, la GRE può soltanto rifiutare la domanda presentata dalla Hermes.

9.2.4.2.2

Relazioni fra assicuratore e riassicuratore

Conformemente ai principi della riassicurazione, il primo assicuratore decide, in caso di sinistro, se sono adempiute le condizioni per un indennizzo e se deve far beneficiare l'esportatore della copertura. Il riassicuratore non ha alcuna influenza su questa decisione. Se poi il primo assicuratore ricorre alla riassicurazione, il riassicuratore 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 il primo assicuratore, prendendo la sua decisione, ha violato il contratto di riassicurazione o non ha rispettato particolari condizioni dell'operazione di riassicurazione in questione.

Anche nei confronti di terzi, appare esclusivamente il primo assicuratore e il riassicuratore rimane in secondo piano; il rapporto di riassicurazione è valido soltanto per le due Parti. Nel caso di decisioni di fondo, il primo assicuratore deve tuttavia consultare il riassicuratore, per esempio se dà all'esportatore indicazioni per evitare o

diminuire i danni (art. 9 n. 2), se prende provvedimenti di regresso (art. 12 n. 1 cpv. 2) o in caso di conversione di debiti (art. 14). Se il primo assicuratore vuole rinunciare a crediti, la consultazione non è sufficiente. Occorre il consenso del riassicuratore (art. 12 n. 2); il consenso è importante nel rapporto interno tra le Parti.

Nell'ambito del presente Accordo, le Parti possono convenire la riassicurazione nei casi in cui un esportatore con sede in uno Stato contraente ricorre, per soddisfare l'Accordo, a subfornitori dell'altro Stato contraente (art. 2). Sarà tuttavia l'assicurazione dei rischi delle esportazioni nel Paese del subfornitore che deciderà se concedere una garanzia; non vi è alcun obbligo di riassicurare se sono adempiute le condizioni per l'applicazione dell'Accordo di riassicurazione. Le forniture che la GRE accetta di riassicurare devono essere di origine svizzera; se forniture complementari provenienti da Stati terzi sono da imputare alla quota svizzera di fornitura, dev'essere conservata un'adequata quota svizzera di valore aggiunto (cfr. art. 2 cpv. 2 OGRE).

9.2.4.2.3 Portata dell'assicurazione e procedura

L'ammontare della riassicurazione è determinato dal rapporto tra la quota di fornitura tedesca e quella svizzera (art. 7 allegato A). Modifiche ulteriori dell'origine della prestazione vengono prese in considerazione se superano, in termini di valore, un minimo determinato (art. 11). Il primo assicuratore è generalmente quello del Paese dal quale proviene la maggior parte, in termini di valore, dei prodotti di esportazione; questo principio dev'essere applicato flessibilmente, tenendo conto di particolari condizioni e bisogni nel singolo caso (art. 6). Il primo assicuratore deve al riassicuratore un premio di riassicurazione, calcolato in linea di massima come elemento del premio totale che corrisponde alla quota di riassicurazione (art. 10). Il primo assicuratore può inoltre trattenere il 10 per cento del premio totale per i suoi costi amministrativi (art. 10 n. 1 cpv. 2).

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

9.2.4.2.4 Parti all'Accordo ed entrata in vigore

Le Parti all'Accordo sono la Confederazione svizzera da una parte e la Repubblica federale di Germania dall'altra (Ingresso). La Repubblica federale di Germania è rappresentata dalla società anonima di assicurazione di crediti Hermes, un'istituzione di diritto privato con sede a Amburgo e a Berlino. Secondo le direttive del Ministero federale dell'economia (Bundesministerium für Wirtschaft) del 30 dicembre 1983, concernenti la concessione di prestazioni all'esportazione, Hermes è incaricata, su mandato e per conto della Repubblica federale di Germania, di gestire l'assicurazione per i crediti all'esportazione pubblica tedesca. L'Ufficio della garanzia dei rischi delle esportazioni, l'organismo corrispondente in Svizzera, non ha personalità giuridica propria. In Germania, l'Accordo è sottoposto all'approvazione del Comitato interministeriale (IMA), istituito a sua volta dal Ministero federale dell'economia mediante le direttive del 1983. In seno a questo Comitato, il Ministero federale dell'economia prende le decisioni, d'intesa con il Ministero federale delle finanze (Bundesministerium für Finanzen), con il Ministero degli affari esteri

(Auswärtiges Amt) e con il Ministero federale per la cooperazione e lo sviluppo economici (Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung).

L'Accordo entra in vigore all'atto della firma (art. 17 n. 1). Osservando un preavviso di tre mesi può essere denunciato per la fine di un anno civile (art. 17 n. 2). La denuncia evidentemente non ha alcuna ripercussione sugli obblighi di riassicurazione contratti dalle due Parti prima della denuncia; essi continuano a rimanere vincolanti.

9.2.4.3 Conseguenze finanziarie e ripercussioni sull'effettivo del personale

La firma del presente Accordo non ha conseguenze immediate sulle finanze federali. Le singole operazioni di riassicurazione concluse nell'ambito del presente Accordo, 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. Questo Fondo non ha personalità giuridica ma è finanziariamente indipendente. Le sue entrate e uscite non figurano nel conto finanziario della Confederazione (art. 6a LGRE).

9.2.4.4 Analisi dell'impatto del disciplinamento

L'estensione progettata dell'offerta pubblica di prestazioni nell'ambito della garanzia dei rischi delle esportazioni – uno strumento per la creazione e il mantenimento di occasioni di lavoro e per la promozione del commercio con l'estero – è motivata dalla crescente internazionalizzazione dell'economia e dal suo corollario, la crescente diminuzione della capacità di produrre valore aggiunto all'interno del Paese.

Beneficiari di siffatti provvedimenti sono le aziende (e quindi anche i loro dipendenti) che, dietro versamento di un premio, possono usufruire di un'assicurazione contro i rischi legati alle esportazioni. Per loro è più semplice ricorrere a subcontraenti tedeschi competenti nella concorrenza per ottenere commesse d'esportazione. Beneficiari sono anche i subfornitori svizzeri di offerenti domiciliati in Germania: questi ultimi avranno un rapporto contrattuale soltanto con tali subfornitori e non dovranno concludere contratti con i loro clienti e la GRE svizzera.

Il provvedimento avrà la tendenza ad accentuare la ripartizione internazionale del lavoro, un fattore che comporterà verosimilmente un aumento del benessere, per quanto la garanzia dei rischi delle esportazioni sia concessa in settori sufficientemente promettenti. Il sostegno sotto forma di garanzie è ampiamente armonizzato sul piano internazionale; per operazioni a rischio la GRE è una condizione necessaria ma insufficiente per affrontare la concorrenza. Di massima, il mercato decide in base a fattori tecnici e relativi al prezzo circa la competitività degli esportatori.

L'alternativa consiste nella conclusione da parte del subcontraente stesso di un contratto di subfornitura con il mandante e nell'annuncio di questo contratto presso l'assicurazione dei rischi delle esportazioni. Questo modo di procedere è tuttavia più macchinoso di quello reso possibile dall'Accordo. Nella situazione attuale, i fornitori di sistemi svizzeri devono addossare ai propri subcontraenti tedeschi più rischi rispetto a quelli che addossano fornitori degli Stati le cui assicurazioni contro i ri-

schì delle esportazioni collaborano già con Hermes per il tramite di accordi di riassicurazione paragonabili al presente Accordo; questo è uno svantaggio concorrenziale.

I disciplinamenti dettagliati allegati all'Accordo tengono conto dei problemi pratici che possono presentarsi all'atto dell'esecuzione (p. es. la competenza degli assicuratori di dare indicazioni sui provvedimenti per limitare i danni).

9.2.4.5 Programma di legislatura

L'Accordo è conforme al tenore dell'obiettivo 3 (Adoperarsi a favore di un ordine economico mondiale aperto e durevole; R7 Ulteriore sviluppo di una politica economica estera durevole) del rapporto sul programma di legislatura 1999-2003 (FF 2000 2037); in seguito il nostro Collegio esaminerà i servizi della garanzia dei rischi delle esportazioni.

9.2.4.6 Relazioni con il diritto europeo

Nel 1997, l'Unione europea ha chiesto ai suoi membri di rinunciare alle garanzie pubbliche contro i rischi delle esportazioni che il mercato può assumere (rischi economici di debitori privati in 23 Paesi dell'OCSE, di una durata massima di due anni) poiché a questo scopo vi è un mercato privato concorrenziale. Nel 1998, l'UE ha emanato una direttiva per l'armonizzazione delle principali disposizioni GRE per operazioni a medio e lungo termine. Questo diritto comunitario accorda attualmente ai Paesi membri la competenza in materia di assicurazioni statali di crediti all'esportazione. I Paesi industrializzati europei, compresi gli Stati membri dell'EU, ed extraeuropei coordinano le loro GRE nell'ambito dell'Unione di Berna, un'associazione costituita secondo il diritto svizzero. Gli assicuratori GRE che ne fanno parte hanno già iniziato da qualche tempo a concludere accordi di riassicurazione reciproci. Il presente Accordo è conforme, sia per quanto concerne il suo obiettivo sia per quanto concerne le soluzioni proposte, agli Accordi di altre istituzioni europee di GRE. Anche nell'ambito dell'Accordo di riassicurazione la Germania, come primo assicuratore o riassicuratore, non può fornire alcuna prestazione che non sia compatibile con le disposizioni dell'UE; pertanto anche alle prestazioni della GRE svizzera che rientrano nell'Accordo di riassicurazione sono imposti limiti.

9.2.4.7 Costituzionalità

È compito costituzionale della Confederazione tutelare gli interessi dell'economia svizzera all'estero (art. 101 Cost). Inoltre, la Confederazione è competente per prendere provvedimenti onde assicurare un'evoluzione equilibrata della congiuntura, segnatamente per prevenire e combattere la disoccupazione (art. 100 cpv. 1 Cost.). Già la legge federale del 1958 concernente la garanzia dei rischi delle esportazioni (LGRE) perseguiva gli stessi obiettivi creando e mantenendo posti di lavoro e promuovendo il commercio con l'estero (art. 1 LGRE). Il presente Accordo di riassicurazione completa la LGRE e tiene conto del fatto che, a decorrere dall'emanazione di detta legge, è viepiù frequente che i fornitori di parecchi Stati partecipino a un'operazione di esportazione. I beneficiari della GRE e gli assicurati di Hermes al beneficio di una riassicurazione della GRE sono trattati paritariamente; la legge e

l'ordinanza sulla GRE sono applicabili alla concessione di una riassicurazione (cfr. n. 924.21). Infine, la Confederazione è competente per gli affari esteri (art 54 Cost.), compresa la conclusione di trattati internazionali. L'Accordo di riassicurazione si fonda quindi su una base costituzionale sufficiente.

L'Assemblea federale è competente per l'approvazione del presente Accordo (art 166 cpv. 2 Cost.). Quest'ultimo è denunciabile e non prevede né l'adesione a un'organizzazione internazionale né un'unificazione multilaterale del diritto; non implica neppure un'adesione a organizzazioni di sicurezza collettiva o a comunità sovranazionali. Il decreto federale sottoposto alla vostra approvazione non sottostà quindi né al referendum obbligatorio (art. 140 cpv. 1 lett. b Cost.) né al referendum facoltativo (art. 141 cpv. 1 lett. d Cost.).