

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

del 14 gennaio 2004

9.2.1.1**Parte generale: compendio**

Importanti mandati d'esportazione conferiti ad aziende svizzere comportano sempre più spesso subappalti o forniture parziali provenienti dall'estero. Tuttavia, l'esportatore non è assicurato dal Paese terzo per le componenti fornite da un subfornitore estero, non avendo una sede nel Paese in questione. Se la quota di provenienza estera ammissibile è superata, egli non è coperto neppure dalla propria assicurazione di crediti all'esportazione. Da parte sua, il subfornitore non ottiene alcuna copertura dalla sua assicurazione di crediti all'esportazione, poiché come subfornitore non ha diritto a un pagamento da parte dell'acquirente.

Per facilitare la cooperazione internazionale, gli istituti nazionali d'assicurazione dei crediti all'esportazione ricorrono attualmente allo strumento della riassicurazione. L'assicuratore copre, nei confronti dell'esportatore, la totalità del contratto d'esportazione, 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 svedese – la Exportkreditnämnden (EKN), Stoccolma – e con l'assicuratore di crediti all'esportazione ceco – la Exportní Garanční a Pojišťovací Společnost a.s. (EGAP; Exportgarantie- und -versicherungsgesellschaft A.G.), Praga – costituiscono il quadro per la conclusione di singoli contratti di riassicurazione. Secondo tali Accordi, una Parte può proporre all'altra di riassicurare operazioni d'esportazione concrete. Quest'ultima esamina la proposta prima di decidere se intende 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.

La Svizzera ha iniziato a concludere accordi di riassicurazione nel 2001, dapprima con la Germania (RS 0.946.111.36), quindi con la Francia (RS 0.946.113.9) e con l'Austria (RS 0.946.111.6) nel maggio 2002. Nel quadro di tali accordi, nel frattempo sono state effettuate operazioni di riassicurazione con la società tedesca Hermes Kreditversicherungs-AG, con la francese Coface e con l'austriaca Kontrollbank AG. Alcune di esse sono molto voluminose, mentre altre concernono mercati relativamente difficili. Gli accordi di riassicurazione conclusi con la Spagna

(RS 0.946.113.32) e l'Italia (RS 0.946.114.54) sono entrati in vigore nel maggio 2003.

9.2.1.2 Parte speciale: caratteristiche dell'Accordo

I presenti Accordi di riassicurazione sono praticamente identici agli Accordi conclusi con la Germania, l'Austria, la Francia, la Spagna e l'Italia. 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.

9.2.1.2.1 Campo d'applicazione e relazione fra assicuratore e riassicuratore

Secondo gli Accordi conclusi con EKN ed EGAP, 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. Per principio la GRE, in qualità di 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). Si applicano inoltre 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).

Tuttavia, la portata dell'assicurazione e le altre condizioni assicurative variano in una certa misura a seconda dell'assicurazione di crediti all'esportazione stipulata. Se la GRE insistesse affinché un rischio riassicurato corrisponda sotto tutti gli aspetti al diritto che disciplina la GRE, non potrebbe più concludere contratti di riassicurazione. Essa può tuttavia concedere una copertura riassicurativa, se le relative condizioni sono paragonabili alle condizioni di una garanzia accordata in qualità di assicuratore. Se invece l'assicuratore copre rischi nettamente più importanti o diversi, la GRE non può far altro che rifiutare di assumersi la riassicurazione, poiché in tal caso generalmente l'assicuratore offre una copertura unitaria per l'intera operazione e il riassicuratore non può scegliere quali rischi è disposto a coprire. In concreto, la GRE dovrà rifiutare una domanda di riassicurazione se EKN o EGAP, in qualità di assicuratori, coprono già il rischio delcredere privato. La GRE non copre tale rischio, salvo che si tratti di un progetto d'infrastruttura o se l'acquirente può fornire la garanzia di una banca autorizzata; non può tuttavia nemmeno escluderlo dall'assicurazione.

Conformemente ai principi della riassicurazione, l'assicuratore decide, in caso di sinistro, se sono adempite le condizioni per un indennizzo e se deve fare beneficiare l'esportatore della copertura. Se l'assicuratore si rivolge al riassicuratore, questi esamina a sua volta se sono adempite le condizioni di indennizzo conformemente alla riassicurazione. Se questo è il caso, il riassicuratore deve accordare un'indennità; può rifiutare il pagamento soltanto se la decisione dell'assicuratore viola 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 Parti contraenti. 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 determinante nel rapporto tra le Parti.

Spetta all'ente preposto alla garanzia dei rischi delle esportazioni nel Paese subfornitore decidere se concedere una copertura riassicurativa nel caso concreto; non vi è infatti alcun obbligo di riassicurare anche se sono adempiute le condizioni per l'applicazione dell'Accordo di riassicurazione.

9.2.1.2.2 Portata dell'assicurazione e procedura

La quota della riassicurazione è determinata dal rapporto tra la quota di fornitura svizzera, svedese o ceca (art. 7 appendice 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 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); il riassicuratore può anche esigere un premio di diversa entità (art. 10 par. 1 lett. b), al fine di stabilire un'analogia con le condizioni che accorderebbe sulle sue garanzie dirette.

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).

9.2.1.2.3 Parti all'Accordo ed entrata in vigore

Le Parti all'Accordo sono la Confederazione Svizzera da un lato, il Governo svedese o EGAP dall'altro (cfr. preambolo). Il Governo svedese è rappresentato da Exportkreditnämnden (EKN), un'autorità amministrativa svedese con sede a Stoccolma. Mediante ordinanza del 24 novembre 1988, il Parlamento abilita EKN a concludere accordi di riassicurazione per conto dello Stato svedese. La ceca Exportní Garanční a Pojišťovací Společnost a.s. (EGAP) è una società anonima di diritto privato con sede a Praga. La Repubblica ceca ne detiene la totalità delle azioni. Le sue attività, garantite dallo Stato, sono disciplinate nella legge n. 58/1995 Coll. concernente l'assicurazione e il finanziamento delle esportazioni mediante sussidi statali (con relative modifiche). 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). Possono essere denunciati per la fine di un anno civile, osservando un termine di preavviso di tre mesi (art. 17 n. 2). La denuncia non ha evidentemente alcun effetto sugli obblighi in materia di riassicurazione contratti dalle Parti prima della denuncia dell'Accordo, obblighi che permangono vincolanti.

9.2.1.3 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).

9.2.1.4 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 svedesi o cechi competenti per ottenere commesse d'esportazione. Anche i subfornitori svizzeri di offerenti domiciliati in Svezia o nella Repubblica ceca beneficeranno di questo provvedimento: avranno un rapporto contrattuale solo con tali offerenti e non dovranno concludere contratti con i loro clienti e con la 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 svedesi o cechi rischi maggiori rispetto a quelli che addossano ai fornitori degli Stati le cui istituzioni di assicurazione dei crediti all'esportazione collaborano già con EKN o EGAP 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).

9.2.1.5 Programma di legislatura

Gli Accordi sono conformi 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, 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.

9.2.1.6 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. Tale direttiva accorda 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. 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 Svezia e la Repubblica ceca, come assicuratori o riassicuratori, 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.

9.2.1.7 Costituzionalità

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.). Creare e mantenere posti di lavoro, nonché promuovere il commercio con l'estero, sono obiettivi già contenuti nella legge federale del 1958 concernente la garanzia dei rischi delle esportazioni (art. 1). Gli Accordi di riassicurazione proposti tengono conto del fatto che, dall'emanazione di detta legge, è sempre più frequente che i fornitori di diversi Stati partecipino a un'operazione di esportazione. Dal profilo materiale, i beneficiari di GRE e gli assicurati di EKN ed EGAP al beneficio di una riassicurazione della GRE sono trattati in modo paritario; in ossequio ai principi della legge sulla GRE e della relativa ordinanza, infatti, una copertura riassicurativa può essere accordata soltanto a condizioni paragonabili a una GRE (cfr. n. 9.2.1.2.1). Infine, gli affari esteri competono alla Confederazione (art. 54 Cost.) e quindi anche la conclusione di trattati internazionali. Gli Accordi di riassicurazione si fondano dunque 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. Essi disciplinano unicamente le modalità di tecnica assicurativa applicabili alle due assicurazioni dei crediti all'esportazione, laddove un assicuratore includa fornitori esteri nella sua garanzia e ottenga una copertura riassicurativa per l'assicurazione di crediti all'esportazione dal Paese del fornitore. Se la Confederazione concede una copertura riassicurativa nell'ambito di tali Accordi, rimane vincolata, per gli aspetti essenziali, alla legislazione sulla garanzia dei rischi delle esportazioni. Gli Accordi hanno semplicemente lo scopo di consentire una copertura dei rischi delle esportazioni anche nei confronti degli esportatori svizzeri le cui forniture sono effettuate nell'ambito di un contratto

di esportazione concluso da un esportatore estero. Sono dunque conformi al diritto svizzero vigente; non presentano disposizioni importanti che contengono norme di diritto e la loro attuazione non richiede l'emanazione di leggi federali. Il decreto federale sottoposto all'approvazione del Parlamento non sottostà pertanto al referendum facoltativo (art. 141 cpv. 1 lett. d Cost.).