

04.065

**Messaggio  
relativo alla legge federale concernente l'assicurazione  
svizzera contro i rischi delle esportazioni (LARE)**

del 24 settembre 2004

---

Onorevoli presidenti e consiglieri,

con il presente messaggio vi sottoponiamo, per approvazione, il disegno di legge federale concernente l'assicurazione svizzera contro i rischi delle esportazioni (LARE).

Nel contempo vi proponiamo di togliere di ruolo il seguente intervento parlamentare:

2000 P 00.3568 Modifica della garanzia dei rischi delle esportazioni  
(GRE) per coprire il rischio del credere privato  
(N 06.10.2000, Schneider)

Gradite, onorevoli presidenti e consiglieri, l'espressione della nostra alta considerazione.

24 settembre 2004 In nome del Consiglio federale svizzero:  
Il presidente della Confederazione, Joseph Deiss  
La cancelliera della Confederazione, Annemarie Huber-Hotz

---

## Compendio

*In risposta agli sviluppi verificatisi nell'economia mondiale durante l'ultimo decennio, il Consiglio federale, sulla base di vari interventi parlamentari, per reagire alle mutate esigenze dell'economia d'esportazione svizzera e in vista di un'ulteriore modernizzazione della gestione amministrativa, ha deciso di avviare una revisione totale della legge federale concernente la garanzia dei rischi delle esportazioni (RS 946.11), entrata in vigore nel 1958.*

*La garanzia dei rischi delle esportazioni (GRE) è un'organizzazione della Confederazione, istituita nel 1934, che si prefigge di garantire i posti di lavoro e di promuovere le esportazioni delle imprese svizzere. Coprendo i rischi di mancati pagamenti legati a situazioni politiche o economiche instabili e che non sono assunti dal mercato dell'assicurazione privata, essa permetterà agli esportatori svizzeri di accettare più facilmente ordinazioni provenienti dall'estero.*

*Tutti i Paesi industrializzati che sono in concorrenza con la Svizzera dispongono di assicurazioni contro i rischi delle esportazioni. In quest'ambito, la Svizzera occupa una buona posizione a livello internazionale e ha potuto disporre finora di una GRE che si è dimostrata efficace. La GRE gode di un'autonomia finanziaria a lungo termine e realizza attualmente eccedenze di utili annuali. Fino ad oggi, la GRE ha soddisfatto le attese.*

*L'evoluzione del contesto economico mondiale rischia tuttavia di pregiudicare notevolmente la sua efficacia: le privatizzazioni nei Paesi importatori indeboliscono il settore dell'economia pubblica. Settori e aziende che un tempo erano statali sono ora detenuti dal settore privato, con un conseguente aumento della quota delle ordinazioni private e dei relativi rischi. La globalizzazione accresce la mobilità geografica della produzione e offre alle imprese attive a livello internazionale nuove opportunità. Le piccole e medie imprese (PMI), che sono legate al tessuto economico regionale, dipendono sempre di più dalle condizioni quadro e da strumenti nazionali in grado di sostenerle di fronte alla concorrenza internazionale.*

*In tale contesto, l'economia svizzera d'esportazione risente più duramente di una lacuna presente nella copertura assicurativa della GRE: la Svizzera è infatti il solo Paese la cui GRE non copre – o copre solo in modo limitato – il rischio dell'acquirente privato (RAP). Al di fuori dei principali Paesi dell'OCSE, non è disponibile sul mercato dell'assicurazione privata un'offerta consolidata per garantire pagamenti a lungo termine. Le transazioni che implicano l'esportazione di prodotti svizzeri non possono essere assicurate, il che nuoce notevolmente alla competitività degli esportatori svizzeri sui mercati mondiali e ai settori industriali che lavorano prevalentemente con acquirenti privati. Per tutti questi motivi, sarebbe auspicabile istituire un'assicurazione che permetta di coprire il RAP. Questa tappa richiede una gestione molto professionale della GRE: le spese e il fabbisogno di risorse aumentano di conseguenza, dato che l'acquisizione di informazioni, i controlli di solvibilità e le misure intese a ridurre i rischi diventano più complessi che nel caso della copertura di operazioni effettuate con acquirenti pubblici o con acquirenti privati che beneficiano di garanzie bancarie. Il fatto di rendere autonoma*

---

*la GRE dovrebbe favorire la professionalizzazione della sua attività e la cooperazione all'esterno.*

*In occasione del 50° anniversario della legge federale sulla garanzia dei rischi delle esportazioni (LGRE), la gestione e la ripartizione dei compiti e delle competenze tra la Confederazione e la GRE sono state ridefinite in base ai principi di una moderna gestione amministrativa. Un nuovo statuto giuridico, un'opportuna ripartizione delle competenze e meccanismi di informazione e di direzione appropriati sono strumenti che permetteranno alla Confederazione di continuare a gestire la GRE con il dinamismo che caratterizza il sistema di assicurazione contro i rischi delle esportazioni.*

*Visto quanto precede, occorre quindi riorganizzare la struttura della GRE facendola passare dallo statuto di fondo dipendente a quello di impresa pubblica indipendente (istituto di diritto pubblico); essa sarà denominata Assicurazione svizzera contro i rischi delle esportazioni (ASRE).*

*La revisione, motivata dall'introduzione del rischio dell'acquirente privato e dalla riorganizzazione strutturale, ha fornito l'occasione di adeguare le disposizioni legali, nel loro complesso, alle esigenze del mondo attuale. Il Consiglio federale preciserà in un'ordinanza le condizioni d'esercizio della futura assicurazione contro i rischi delle esportazioni e ne definirà gli obiettivi strategici.*

## Indice

<b>Compendio</b>	<b>5126</b>
<b>Abbreviazioni</b>	<b>5129</b>
<b>1 Parte generale</b>	<b>5130</b>
1.1 Situazione iniziale	5130
1.1.1 Importanza dell'economia esterna per la Svizzera	5130
1.1.2 Il mercato dell'assicurazione privata in Svizzera	5130
1.1.3 Il mercato dell'assicurazione pubblica in Svizzera: la GRE	5131
1.1.4 Mutamenti nel contesto economico mondiale	5132
1.1.5 Le assicurazioni contro i rischi delle esportazioni all'estero	5133
1.1.6 Regolamentazione internazionale determinante	5135
1.1.7 Conciliare gli obiettivi da raggiungere e condizioni da adempiere	5136
1.2 Le principali novità	5137
1.2.1 Assicurazione del rischio dell'acquirente privato	5137
1.2.1.1 Motivi a favore di una copertura	5137
1.2.1.2 Esame delle varianti con un maggiore coinvolgimento dell'economia privata	5139
1.2.2 Riordinamento organizzativo: dalla GRE all'ASRE	5140
1.2.3 Tutela degli interessi della Confederazione	5142
1.2.4 Tutela degli interessi pubblici generali	5143
1.2.5 Altri complementi e aggiornamenti	5144
1.3 Necessità di una revisione totale	5145
1.4 Conseguenze	5145
1.4.1 Conseguenze per le finanze	5145
1.4.2 Conseguenze per il personale	5147
1.4.3 Conseguenze per l'economia	5147
1.4.4 Conseguenze per le PMI	5148
1.4.5 Conseguenze di altri regolamenti alternativi	5148
1.4.6 Conseguenze per i Cantoni e i Comuni	5149
1.5 Programma di legislatura	5149
1.6 Rapporti con il diritto internazionale	5149
1.6.1 OMC	5149
1.6.2 Rapporti con il diritto europeo	5149
1.7 Basi legali	5150
1.8 Delega di competenze legislative	5150
1.9 Trattazione di interventi parlamentari	5151
1.10 Esito della procedura di consultazione	5151
1.11 Modifiche importanti del progetto posto in consultazione	5152
<b>2 Parte speciale: commento del disegno di legge</b>	<b>5154</b>
<b>Legge federale concernente l'Assicurazione svizzera contro i rischi delle esportazioni (Legge sull'assicurazione contro i rischi delle esportazioni, LARE) (Disegno)</b>	<b>5181</b>

## Abbreviazioni

ACE	Agenzia di credito all'esportazione
AFF	Amministrazione federale delle finanze
ASRE	Assicurazione svizzera contro i rischi delle esportazioni
CdG	Commissione della gestione
CE	Comunità europea
CET	Commissione dell'economia e dei tributi del Consiglio degli Stati
DFE	Dipartimento federale dell'economia
DFF	Dipartimento federale delle finanze
FIKO	Commissione delle finanze
FMI	Fondo monetario internazionale
GRE	Garanzia dei rischi delle esportazioni
IPI	Istituto federale della proprietà intellettuale
LARE	Legge federale concernente l'assicurazione svizzera contro i rischi delle esportazioni
LFC	Legge sulle finanze della Confederazione
LGRE	Legge federale concernente la garanzia dei rischi delle esportazioni
LMu	Legge sul Museo nazionale, disegno del 29.11.2002
OCSE	Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico
OMC	Organizzazione mondiale del commercio
ONG	Organizzazione non governativa
OSEC	Business Network Switzerland (Ufficio svizzero di espansione commerciale)
PF	Politecnici federali
PMI	Piccole e medie imprese
RAP	Rischio dell'acquirente privato
Seco	Segretariato di Stato dell'economia
SOFI	Organizzazione svizzera per la promozione degli investimenti
SSCI	Società Svizzera delle Industrie Chimiche
SUVA/ INSAI	Istituto nazionale svizzero di assicurazione contro gli infortuni
UE	Unione europea
VSM	Associazione Svizzera dei Costruttori di Macchine

# Messaggio

## 1 Parte generale

### 1.1 Situazione iniziale

#### 1.1.1 Importanza dell'economia esterna per la Svizzera

La fondamentale importanza dell'economia esterna per il nostro Paese si manifesta nel tasso delle esportazioni. Nel 2003 il tasso delle esportazioni di beni e servizi rispetto al prodotto interno lordo (PIL) è stato del 43 per cento. Sono pochi i piccoli Paesi che, come l'Olanda o il Belgio, presentano un grado di interpenetrazione economica nel sistema mondiale superiore a quello della Svizzera. L'importanza delle esportazioni per l'economia nazionale svizzera non si riduce ai rami in diretto contatto con i mercati stranieri. Molte imprese industriali e artigianali, soprattutto PMI, dipendono direttamente o indirettamente dal buon andamento degli affari dell'industria d'esportazione. L'importanza economica reale del settore delle esportazioni si riflette anche sul mercato del lavoro, considerato che gran parte dei posti di lavoro dipendono dall'industria d'esportazione.

#### 1.1.2 Il mercato dell'assicurazione privata in Svizzera

Le esportazioni sono esposte a rischi particolari. Può trattarsi, tra l'altro, di avvenimenti politici imprevedibili, dell'interruzione nel trasferimento delle valute o della mancanza di chiarezza nelle procedure in caso di insolvenza. L'economia d'esportazione si assicura contro questi rischi sul mercato privato. Da uno studio<sup>1</sup> commissionato dal Seco a Beat C. Ochsé, consulente aziendale, emerge il quadro seguente:

- nel settore a breve termine (crediti di una durata fino a 360 giorni) le assicurazioni private propongono all'esportatore un'offerta di garanzie affidabile per i principali Paesi dell'OCSE<sup>2</sup>;
- per contro, per le coperture a medio e lungo termine (2 anni o più), per tutti i Paesi, e le esportazioni verso Paesi che non rientrano fra quelli principali dell'OCSE (anche per i crediti a breve termine), l'assicurazione privata non è attualmente in grado di garantire l'affidabilità e la continuità della sua offerta in termini di prodotti, prezzi e disponibilità.
- per i crediti di durata intermedia, tra 360 e 720 giorni, l'offerta proposta dagli assicuratori agli esportatori che ricorrono solo occasionalmente ai loro servizi non è affidabile.

Il mercato delle garanzie dell'assicurazione privata presenta pertanto varie *lacune nell'offerta*, che rappresentano i *rischi non assicurabili sul mercato*.

<sup>1</sup> Analisi e studio «Sussidiarietà nuova GRE», Beat C. Ochsé, marzo 2003

<sup>2</sup> Paesi OCSE tranne Messico, Polonia, Repubblica slovacca, Corea del Sud, Repubblica ceca, Turchia e Ungheria

### 1.1.3 Il mercato dell'assicurazione pubblica in Svizzera: la GRE

Per la Svizzera, la cui prosperità dipende in ampia misura dall'economia d'esportazione, è indispensabile che le condizioni economiche a livello mondiale, regionale e nazionale siano adeguate. Siccome tutti i nostri concorrenti sostengono la loro economia d'esportazione mediante *assicurazioni pubbliche contro i rischi delle esportazioni* per i rischi non assunti dal mercato, la Svizzera non può fare a meno di proporre un'assicurazione efficace contro i rischi delle esportazioni. Rinunciarvi significherebbe *svantaggiare* gli esportatori svizzeri. L'assicurazione pubblica contro i rischi delle esportazioni costituisce un fattore essenziale della *concorrenza mondiale tra le piazze economiche*.

La garanzia dei rischi delle esportazioni (GRE) è stata creata nel 1934 per combattere la disoccupazione. Assicurando i rischi che non sono assunti dal mercato dell'assicurazione privata, la GRE permette agli esportatori svizzeri di accettare ordinazioni provenienti dall'estero che sono esposte al rischio di un mancato pagamento a causa dell'instabilità del contesto politico o economico.

Le attuali attività della GRE si distinguono per le seguenti caratteristiche:

- *gli introiti dei premi riscossi dalla GRE sono volatili*. L'estensione e il tipo di operazioni offerte (molte/poche, coperture elevate/limitate) non sono prevedibili e subiscono forti fluttuazioni;
- *gli introiti della GRE provenienti dalle conversioni dei debiti sono stabili*. La possibilità di recupero dei crediti sotto forma di conversioni dei debiti ha un influsso diretto sugli averi consolidati iscritti all'attivo e sull'estensione della correzione. Nel corso degli ultimi anni, i proventi degli interessi e i rimborsi degli averi consolidati sulla copertura dei rischi politici hanno contribuito in modo decisivo al risultato complessivamente positivo della GRE;
- *i costi amministrativi della GRE sono ridotti*. Vi sono diversi fattori che le permettono di svolgere la sua attività mantenendo costi amministrativi ridotti nel confronto internazionale: la limitazione della propria offerta, la standardizzazione delle operazioni che comportano rischi politici e di trasferimento, nonché il ricorso a supporti elettronici di elaborazione dei dati;
- *la GRE è finanziariamente autonoma a lungo termine*. Gli introiti dovuti ai premi, agli interessi e ai rimborsi sono sufficienti a coprire il risarcimento di sinistri. Alla fine del 2003, la GRE era pervenuta a ridurre a 150 milioni di franchi il mutuo di 2,47 miliardi di franchi che la Confederazione le aveva accordato nel 1992. Il mutuo è stato interamente rimborsato a fine giugno 2004.

Attualmente la GRE copre rischi politici (avvenimenti politici all'estero), rischi di trasferimento (misure governative sul mercato dei cambi), rischi del credere, entro un certo limite (incapacità o rifiuto di pagamento), rischi monetari eventuali (dopo che si è verificato il sinistro) e rischi di fabbricazione (interruzione delle forniture dovuta all'evoluzione dei rischi).

I rischi del credere (rischi degli acquirenti) possono essere coperti per le operazioni negoziate con:

- enti di diritto pubblico (Stati, Comuni, imprese);
- aziende private che appartengono, completamente o prevalentemente, a enti di diritto pubblico o che adempiono compiti pubblici.
- banche pubbliche o private riconosciute dalla GRE.

La legge in vigore (art. 5b LGRE) *esclude espressamente la copertura del rischio dell'acquirente privato (RAP)*. Attualmente, le transazioni con acquirenti privati che non procurano garanzie di enti pubblici o di banche riconosciute non possono essere assicurate dalla GRE contro i mancati pagamenti.

#### **1.1.4 Mutamenti nel contesto economico mondiale**

Nel corso degli ultimi anni, i forti mutamenti del contesto che determina le relazioni economiche della Svizzera con i suoi partner hanno inasprito lo svantaggio concorrenziale che rappresenta per l'economia svizzera l'impossibilità di coprire il RAP mediante la GRE.

La *privatizzazione* di settori economici che finora appartenevano allo Stato prosegue inarrestabilmente nei Paesi in sviluppo, nei Paesi emergenti e nei Paesi in transizione, vale a dire sui mercati di destinazione tradizionali delle esportazioni svizzere che beneficiano di una GRE. Questa evoluzione rispecchia esattamente la nostra concezione della ripartizione dei ruoli tra lo Stato e il settore privato. La Svizzera sostiene del resto tali cambiamenti nell'ambito della cooperazione finanziaria ed economica con questi Paesi. Se finora gli acquirenti pubblici presentavano per i venditori principalmente dei rischi politici, che potevano essere assicurati presso la GRE, oggi gli esportatori e gli istituti finanziari si trovano sempre più spesso confrontati a rischi economici privati, ai quali si aggiungono i rischi politici. Inoltre, gli acquirenti privati spesso non sono disposti o non sono atti, causa l'instabilità del loro sistema bancario, a presentare garanzie di pagamento sufficienti della loro banca locale. Se, inoltre, una garanzia della banca locale è accettabile, ma è più cara rispetto all'assicurazione del RAP di un Paese concorrente, l'esportatore svizzero ne esce svantaggiato.

La *globalizzazione* ha aumentato la mobilità geografica della produzione. Le imprese attive a livello mondiale scelgono i loro siti di produzione in funzione dei vantaggi competitivi. Le ditte legate a una piazza economica, principalmente le PMI, dipendono da condizioni quadro e da strumenti nazionali competitivi in grado di far fronte alla concorrenza internazionale. Considerato che l'offerta sul mercato è insufficiente e che è impossibile assicurare il RAP, le ordinazioni effettuate da acquirenti privati spesso devono essere rifiutate o richiedono una delocalizzazione all'estero. In assenza di accordi internazionali, il fenomeno della globalizzazione e l'ondata di privatizzazioni su scala mondiale fanno sì che lo Stato debba sempre più tener conto della *concorrenza tra le piazze economiche* nella sua politica economica. Di conseguenza, la GRE diventa una componente qualitativa sempre più importante della piazza economica Svizzera.

### 1.1.5 Le assicurazioni contro i rischi delle esportazioni all'estero

Gli strumenti offerti dalle agenzie statali di credito all'esportazione (ACE) comprendono essenzialmente prodotti come i crediti all'esportazione, le garanzie dei rischi delle esportazioni, le assicurazioni contro i rischi delle esportazioni, la compensazione degli interessi, le *market windows* (banche di esportazione statali che dichiarano le loro pratiche e condizioni commerciali essere conformi al mercato) e le operazioni in valuta estera. Gli omologhi della GRE all'estero assicurano direttamente i RAP. Le basi legali svizzere non permettono tuttavia alla GRE di fare altrettanto. Dal punto di vista della mera concorrenza, la migliore soluzione sarebbe che tutti gli Stati rinunciassero a coprire i rischi delle esportazioni. Tuttavia, tale non è il caso e non bisogna neppure attendersi un ribaltamento della situazione. La mancanza di offerte di assicurazioni private e statali pregiudica soprattutto i grandi progetti nei Paesi in sviluppo o emergenti. In effetti, non potendo gli esportatori assumere il rischio di un mancato pagamento, questo tipo di progetti a lungo termine non è realizzabile. L'assenza di un'offerta assicurativa svizzera paragonabile a quella proposta dai Paesi stranieri nell'ambito della copertura dei rischi degli acquirenti privati implica uno svantaggio cronico per la nostra piazza economica.

Le strutture organizzative delle ACE all'estero sono molteplici. Esse corrispondono alle specificità nazionali e ai bisogni economici di ogni Paese. Molti Stati esteri hanno trasferito all'esterno le attività operative delle loro assicurazioni contro i rischi delle esportazioni affidando tale compito a un'impresa pubblica o privata, senza però mai abbandonare completamente questo settore d'attività.

In *Germania*, l'istituto privato Euler-Hermes SA gestisce, su mandato del Governo federale (rappresentato dal Ministero dell'economia), tutte le operazioni relative alla GRE, compreso il RAP. L'istituto Euler-Hermes SA gestisce le operazioni di GRE separatamente dalle altre attività nel settore delle assicurazioni private. Esso mantiene comunque stretti legami con lo Stato. La politica di copertura, il sistema di tassazione e le coperture assicurative di grossa estensione o di particolare rilevanza rientrano nella competenza di un organo statale (un comitato interministeriale). L'intero cash flow è finanziato dalla cassa federale. I deficit e le eccedenze sono iscritti al bilancio dello Stato. Questo modello, che consiste nel far gestire le garanzie statali a una compagnia assicurativa privata per conto dei poteri pubblici, è applicato in particolare anche dalla Francia e dai Paesi Bassi.

In *Gran Bretagna*, l'ECGD (Export Credit Guarantee Department), ristrutturata nel 2002, dispone di un'ampia autonomia decisionale per gestire, quale unità governativa indipendente, le garanzie nell'ambito dei fondi pubblici messi ogni anno a sua disposizione dal Parlamento. L'ECGD tiene una propria contabilità, ove le liquidità sono amministrate dal Ministero delle finanze. Un organo strategico, composto da rappresentanti dell'ECGD e di diversi ministeri, definisce la strategia e la politica di copertura del Governo in materia di assicurazione contro i rischi delle esportazioni. La gestione operativa dell'ECGD è assunta dal suo consiglio d'amministrazione e dai membri della direzione. L'ECGD presenta mensilmente un rapporto all'organo di controllo delle finanze. Un organo consultivo composto da diversi gruppi di interesse sorveglia e consiglia l'ECGD in merito agli obiettivi pubblici e alle linee direttive del Governo. Il Ministero delle finanze tiene una contabilità separata per la concessione di garanzie d'interesse nazionale, vale a dire per le operazioni che

normalmente l'ECGD in conformità con i propri criteri rifiuterebbe, ma che il Governo le ordina di accettare.

In *Austria*, è la OeKB AG (Österreichische Kontrollbank) che dirige il promovimento delle esportazioni su mandato del Governo federale. Questa banca offre nel contempo il finanziamento e le assicurazioni GRE. Secondo l'importo della garanzia richiesta, l'OeKB sottopone le richieste al Ministero delle finanze o al comitato consultivo per decisione. Essa tiene una contabilità separata per garanzie pubbliche contro i rischi delle esportazioni, che sono imputate alla cassa federale. Eventuali deficit vengono finanziati dal bilancio federale e le eccedenze sono accantonate come riserve per il versamento di indennità.

In *Svezia*, la garanzia delle prestazioni assicurative spetta alla EKN (Exportkreditnämnden) quale agenzia governativa dotata della personalità giuridica. L'orientamento strategico (strategia, politica in materia di rischi e di copertura) e le decisioni sulle coperture di estensione o di rilevanza particolare sono assunte da un «board of governors» nominato dal Governo e composto da rappresentanti della direzione, dei ministeri, dell'economia e dei sindacati. La EKN gestisce le operazioni di garanzia entro un ambito stabilito dal Parlamento. Essa tiene una propria contabilità. Eventuali scoperti vengono coperti da mutui con interessi e rimborsabili del Ministero delle finanze. Le eccedenze rimangono all'EKN. La Corte dei conti e una società di revisione specializzata controllano il rendiconto. Il «board of governors» esamina, sempre in collaborazione con la società di revisione, la politica in materia di rischi e la gestione dei rischi.

Alcuni anni fa, la *Nuova Zelanda* si era ritirata completamente dalle attività pubbliche di assicurazione contro i rischi delle esportazioni. Questa esperienza non sembra tuttavia essersi rivelata soddisfacente, visto che il Paese ha recentemente istituito un nuovo sistema pubblico di assicurazione del credito all'esportazione, incentrato soprattutto sulle operazioni a medio e lungo termine.

Un confronto tematico tra i sistemi di Germania, Paesi Bassi, Austria, Svezia, Gran Bretagna e USA fornisce il risultato seguente:

*Politica in materia di premi* (cfr. art. 14, art. 24 cpv. 3 lett. f): Per le operazioni negoziate con debitori pubblici sono state fissate, nell'ambito della Convenzione sui crediti all'esportazione dell'OCSE, delle tasse minime che hanno portato a un'effettiva armonizzazione in quanto le tasse minime sono divenute tasse standard. Per gli acquirenti privati, i premi devono essere superiori a quelli per gli acquirenti pubblici. Per quanto riguarda il grado di solvibilità, in un dato Paese il margine di tolleranza accettato per gli acquirenti privati è molto più ampio che per gli acquirenti pubblici. L'analisi della politica in materia di tasse dei sei Paesi menzionati presenta un quadro molto differenziato. Gli USA prelevano, per gli acquirenti privati, supplementi marginali rispetto ai premi applicati per gli acquirenti pubblici; la tariffa dei premi è qui determinata principalmente da considerazioni inerenti al promovimento delle esportazioni. Altri sistemi, come quelli applicati da Paesi Bassi, Svezia e Gran Bretagna, basano la loro tariffa dei premi per gli acquirenti privati sulla solvibilità individuale dell'acquirente; alcune agenzie dispongono di appositi servizi di consulenza. La Germania applica un sistema di supplementi standardizzato. I premi applicabili agli acquirenti privati dipendono dalla categoria di rischio nella quale è classificato il Paese; essi corrispondono ai premi applicabili agli acquirenti pubblici, con l'aggiunta di una percentuale fissa secondo la categoria di rischio. In genere non sono fatte distinzioni all'interno di una stessa categoria in base alla solvibilità dei

singoli acquirenti. La Germania sta però esaminando la possibilità di introdurre un sistema più equo che tenga conto dell'effettiva solvibilità di ogni acquirente privato.

*Condizioni di copertura del RAP* (cfr. art. 12, art. 13): La scelta di Paesi, scadenze e acquirenti per i quali è offerta una copertura risulta da una procedura di esclusione dipendente dal rischio che presenta il Paese. Ciò significa che il RAP può essere assicurato in tutti i Paesi d'esportazione riconosciuti per tutti i rami economici, ma che, in base alla valutazione dei rischi, determinati Paesi, scadenze o acquirenti sono esclusi dalla possibilità di copertura. L'offerta di copertura varia quindi da un Paese d'esportazione all'altro. I criteri determinanti, oltre alla solvibilità dell'acquirente, sono il sistema e la pratica giuridici (soprattutto nell'ambito del diritto in materia di esecuzione e fallimenti) nonché le esperienze acquisite. Per compensare rischi maggiori, ma ancora sostenibili, vengono posti dei limiti, ad esempio, alla durata delle garanzie o ai tetti massimi delle operazioni.

Per quanto riguarda la *sussidiarietà dell'offerta* (cfr. art. 6), tutti i Paesi interpellati confermano che in linea di principio non entrano in concorrenza con gli assicuratori privati del loro Paese. La Commissione europea vieta ai 25 Paesi membri dell'UE di offrire un'assicurazione pubblica dei crediti all'esportazione per i rischi assunti dal mercato, ossia per garanzie di durata inferiore a due anni nei principali Paesi dell'OCSE. Al di fuori di questo principio, nei Paesi in questione il limite tra il mercato privato e lo Stato non è chiaramente definito. Data la dinamica del mercato, questo confine si sposta continuamente. Gli operatori del mercato assumono sempre una funzione di controllo del carattere sussidiario dell'azione degli istituti pubblici in materia di garanzie contro i rischi delle esportazioni.

La *garanzia pubblica* implicita è, in tutti i Paesi, senza eccezioni, una caratteristica propria degli istituti pubblici di garanzia contro i rischi delle esportazioni. I Paesi interpellati ritengono che un obbligo di versare al Paese committente un'indennità per la sua garanzia sussidiaria sarebbe contrario al mandato di politica economica.

In materia di *rendiconti* (cfr. art. 30) esistono pratiche molto differenziate. Nella maggior parte dei Paesi, le eccedenze di entrate o gli scoperti sono riportati al bilancio dello Stato a fine anno. Ciò rende impossibile la tenuta di un conto economico conforme ai principi della gestione aziendale. Le contabilità poco differenziate delle altre agenzie non consentono di trasmettere un quadro affidabile sull'andamento degli affari per ogni tipo di assicurazione. I Paesi interpellati non sono in grado neppure di fornire indicazioni fondate sul risultato contabile dell'assicurazione dei rischi degli acquirenti privati. Si può soltanto desumere, in base alle informazioni ricevute, che negli ultimi anni i nuovi affari che comportavano rischi politici (anche per gli acquirenti pubblici) sono risultati proficui, mentre i rischi degli acquirenti privati hanno registrato disavanzi (spec. in relazione a grandi progetti). Pertanto, attualmente molti Paesi stanno esaminando la possibilità di aumentare le esigenze in materia di solvibilità, eventualmente in relazione ad adeguamenti dei premi.

### **1.1.6 Regolamentazione internazionale determinante**

La sfera di attività degli istituti statali di garanzia dei rischi delle esportazioni è determinata da diverse regolamentazioni. Si tratta delle regolamentazioni delle seguenti organizzazioni e associazioni internazionali:

- l’*OMC*; secondo l’accordo dell’*OMC* sulle sovvenzioni e sulle misure compensative sono considerati sovvenzioni vietate i programmi di garanzia o di assicurazione contro i rischi delle esportazioni istituiti dai poteri pubblici a tassi di premi che non sono sufficienti a coprire, a lungo termine, i costi e le perdite di gestione dei programmi.
- l’*Unione bernese*, che riunisce le agenzie di credito all’esportazione, pubbliche o private, di circa 50 Paesi. Essa si impegna per affermare determinati principi e per il rispetto delle condizioni di credito nel commercio internazionale (p. es. definizione della nozione di inizio del credito e della durata massima di rimborso). Inoltre, si è posta l’obiettivo di permettere lo scambio di esperienze, di promuovere le conoscenze e di emanare determinate raccomandazioni al fine di prevenire i vantaggi commerciali o nel finanziamento che provocherebbero distorsioni della concorrenza.
- l’*OCSE*: l’accordo, esistente dal 1978, concluso fra 33 Paesi nell’ambito dell’*OCSE* intende impedire le distorsioni della concorrenza dovute al sostegno statale dei crediti all’esportazione («*export credit race*»). L’accordo contiene direttive in materia di sostegno statale dei crediti all’esportazione a medio e a lungo termine. Si tratta, fra l’altro, di norme concernenti i pagamenti di acconti minimi, i termini massimi di rimborso, una classificazione dei Paesi secondo una scala di rischio con l’indicazione di premi minimi, i tassi di interesse minimi applicabili ai crediti all’esportazione statali, nonché norme e direttive ambientali, di lotta contro la corruzione e a favore dei paesi in via di sviluppo più poveri.
- la GRE segue inoltre attentamente l’evoluzione delle regolamentazioni in vigore all’interno dell’*UE*, che distinguono, tra l’altro, i rischi assunti dai rischi non assunti dal mercato. Nell’*UE*, i primi non possono essere coperti da assicuratori di crediti all’esportazione che beneficiano di un aiuto statale.

### **1.1.7 Conciliare gli obiettivi da raggiungere e condizioni da adempiere**

La GRE pubblica mira a creare e a mantenere posti di lavoro creando valore aggiunto in Svizzera. Per raggiungere tale obiettivo, si appoggia al promovimento delle esportazioni, un’attività che deve agevolare e consentire la partecipazione degli esportatori svizzeri alla concorrenza internazionale. Per la GRE, le condizioni legate alla realizzazione di tali obiettivi risultano dalle normative internazionali (*OMC*, *OCSE*, *Unione bernese*), dalle considerazioni costituzionali e politiche sul ruolo dello Stato (libertà economica, obiettivi di politica estera) e dal principio della competitività internazionale della sua offerta, senza la quale non avrebbe nessuna possibilità di conseguire i propri obiettivi. La GRE pubblica deve quindi conciliare i propri obiettivi e le condizioni che deve adempiere. Essa deve trovare una soluzione di principio che però, in caso di conflitto, sia abbastanza flessibile per adeguarsi ai casi particolari. Il margine di manovra della GRE è delimitato dalle seguenti esigenze:

<sup>3</sup> *Fonte*: Comunicazione della Commissione agli Stati membri, a norma dell’articolo 93, paragrafo 1 del trattato CE, sull’applicazione degli articoli 92 e 93 del trattato all’assicurazione del credito all’esportazione a breve termine (97/C 281/03).

- l’Accordo dell’OMC sulle sovvenzioni e gli obiettivi di politica finanziaria della Confederazione prevede che la GRE sia *finanziariamente autonoma*;
- la libertà economica prevista dalla Costituzione e la linea politica attuale concernente il ruolo dello Stato collocano la GRE nell’ambito dell’*attività sussidiaria dello Stato*.
- poiché la Costituzione accorda un’importanza equivalente agli obiettivi di *politica estera* e agli obiettivi di *politica economica esterna*, occorre tener conto degli uni quando si opera per conseguire gli altri. In caso di conflitti, bisogna procedere a una ponderazione degli interessi.
- nell’ottica della *competitività internazionale*, l’offerta della GRE sarà efficace soltanto se il suo contenuto e i suoi prezzi tengono conto delle offerte comparabili in altri Paesi.

La GRE deve pertanto proporre un’offerta di assicurazione *sussidiaria* quale complemento all’offerta esistente sul mercato. Deve inoltre essere *finanziariamente autonoma, compatibile con la politica estera e competitiva a livello internazionale*. La particolare sfida della GRE sta nel trovare il giusto equilibrio fra queste quattro condizioni.

Vi è un certo contrasto tra le condizioni concomitanti di sussidiarietà e di autonomia finanziaria. Il fatto è che non si può garantire in anticipo che il risultato globale delle garanzie accordate permetterà alla GRE di autofinanziarsi. Se i rischi assicurativi fossero riproducibili matematicamente e se gli assicuratori fossero sicuri di potersi fondare sulla legge dei grandi numeri, un principio di base in materia di assicurazioni, per questo tipo di attività esisterebbe un mercato interamente privato. Ma poiché questi due criteri, nel caso della GRE, sono soddisfatti soltanto parzialmente, gli operatori del mercato non ne sono interessati. L’accordo sui premi minimi nell’ambito dell’OCSE tiene conto del principio dell’autonomia finanziaria e permette di evitare una «corsa al credito all’esportazione», vale a dire una concorrenza dei prezzi esagerata, sovvenzionata dagli Stati. L’armonizzazione dei premi che di fatto ne risulta elimina la concorrenza quanto all’ammontare del sostegno statale e facilita in tal modo la determinazione di tasse minime proporzionali ai rischi.

Ogni ulteriore modifica degli strumenti e delle regolamentazioni concernenti la GRE dovrà prendere in considerazione queste quattro condizioni, compresa la revisione relativa alla copertura dei RAP e il riorientamento organizzativo. Nella fissazione degli obiettivi strategici per il nuovo istituto, il Consiglio federale preciserà il modo in cui dovranno essere interpretate queste condizioni.

## **1.2 Le principali novità**

### **1.2.1 Assicurazione del rischio dell’acquirente privato**

#### **1.2.1.1 Motivi a favore di una copertura**

Gli sviluppi dell’economia mondiale, la dinamica di privatizzazione su scala mondiale e l’offerta concorrenziale degli istituti esteri di assicurazione del credito all’esportazione fanno ormai apparire insostenibile il fatto che la GRE non copra il rischio dell’acquirente privato. Alla luce di un esame approfondito (modelli organizzativi, offerta delle assicurazioni private, *business plan*), il Consiglio federale ha

reagito alle richieste dell'economia privata e ha deciso di avviare una revisione della legge sulla GRE. L'assicurazione del RAP dovrà sempre essere effettuata a complemento dell'offerta degli assicuratori privati, mantenendo l'autonomia finanziaria e rispettando le norme fissate dalle organizzazioni internazionali.

I seguenti argomenti depongono a favore di un'introduzione della copertura del RAP:

*Aumento del RAP:* si constata che un numero crescente di rischi finora pubblici si trasformano in RAP in seguito alla tendenza generalizzata alla privatizzazione, in particolare nell'Europa centrale e orientale, ma anche nei Paesi in sviluppo e nei Paesi emergenti. I RAP assumono un'importanza sempre maggiore nelle operazioni di assicurazione contro i rischi delle esportazioni.

*Concorrenza tra piazze economiche:* la globalizzazione della produzione favorisce la mobilità geografica dei fabbricanti e di conseguenza moltiplica le opzioni di fornitura delle imprese attive a livello internazionale. Nel contempo, essa accresce l'importanza delle condizioni quadro e degli strumenti di promovimento nazionali in grado di reggere la concorrenza internazionale per le imprese che non possono dislocare le loro attività, come avviene per molte PMI. La copertura del RAP da parte della GRE diventa quindi un elemento vitale della concorrenza, segnatamente per le PMI.

*Offerta inesistente sul mercato privato:* alcuni studi commissionati dal Seco<sup>4</sup> mostrano che attualmente è impossibile, tranne qualche rara eccezione, assicurare i RAP a medio e lungo termine sul mercato. Per quanto riguarda la copertura a breve termine, l'offerta per i Paesi che non fanno parte dell'OCSE è molto selettiva e instabile.

*Competitività internazionale:* tutti gli organismi pubblici di assicurazione del credito all'esportazione, eccettuata la GRE, coprono i RAP. Lo studio del Seco mostra che, per questo motivo, gli esportatori svizzeri scartano immediatamente determinati mercati, perdono affari a vantaggio della concorrenza estera, effettuano operazioni tramite filiali estere o si assumono il rischio di queste transazioni, gravando in modo corrispondente il loro bilancio. L'assenza di copertura del RAP pregiudica complessivamente la competitività internazionale dell'economia d'esportazione svizzera.

*Svantaggi per determinati rami economici:* l'assenza di copertura del RAP ha finora sfavorito i settori che trattavano prevalentemente con partner privati rispetto ai settori che hanno condotto i loro affari quasi esclusivamente con acquirenti pubblici (soprattutto per progetti di infrastrutture nel settore dell'energia, dei trasporti, delle telecomunicazioni). L'assenza di copertura del RAP provoca distorsioni della concorrenza in Svizzera.

Nell'ambito della revisione totale della legislazione, l'estensione dell'offerta assicurativa al RAP è attuata come segue:

- articolo 2 lettere e ed f: definizione di *debitori pubblici e privati*;
- articolo 11 capoverso 1: «L'ASRE assicura la fornitura di merci e di servizi all'estero (esportazioni) dai ritardi nei pagamenti o da altre perdite dovute a crediti nei confronti di debitori pubblici o privati.» La denominazione generale di «debitori privati» estende la copertura al RAP. Gli acquirenti (com-

<sup>4</sup> Analisi e studio «Sussidiarietà nuova GRE», Beat C. Ochsé, marzo 2003

mittenti) privati sono compresi nella denominazione «debitori privati» (cfr. art. 2 Definizioni);

- articolo 12 lettera d: il rischio del credere, in generale, è un rischio assicurabile. Non vi sono limitazioni per quanto riguarda lo statuto di debitore. Il rischio del credere può quindi essere assicurato anche per debitori privati (fatta riserva dell'adempimento delle condizioni secondo l'art. 13).

### **1.2.1.2 Esame delle varianti con un maggiore coinvolgimento dell'economia privata**

L'estensione del campo d'applicazione dell'assicurazione contro i rischi delle esportazioni comporta un maggiore impegno della Confederazione. Già in uno stadio iniziale si sono pertanto esaminate le possibilità di coinvolgere maggiormente l'economia privata nell'esecuzione della GRE nella sua nuova forma, e questo per i seguenti motivi:

- la copertura del RAP non deve comportare per la Confederazione l'assunzione di rischi finanziari supplementari (*considerazione di politica finanziaria*);
- lo Stato non deve farsi incondizionatamente garante dei rischi finanziari risultanti da operazioni effettuate tra un esportatore privato svizzero e un importatore privato estero (*questione di politica istituzionale*);
- Infine, a differenza di quanto avviene all'estero in materia di assicurazione del credito all'esportazione, dove questa è spesso organizzata in istituti o società anonime, in Svizzera il lavoro che precede la concessione della garanzia è attualmente assunto dall'Ufficio di gestione della GRE, ma la decisione definitiva spetta all'amministrazione centrale. La Confederazione non deve farsi carico di nuovi compiti che l'economia privata può svolgere altrettanto bene o persino meglio (*principio dello Stato garante*).

Sono quindi stati esaminati diversi modelli di privatizzazione o di partenariato tra settore pubblico e settore privato (PPP) con il sostegno del consulente PricewaterhouseCoopers. In particolare, sono stati esaminati il trasferimento del fondo della GRE a una fondazione comprendente capitali privati, la creazione di una banca di esportazione con la partecipazione delle banche e della Confederazione e che raggrupperebbe le operazioni di finanziamento e di esportazione, o ancora la creazione di una società anonima di assicurazione contro i rischi delle esportazioni con la partecipazione delle assicurazioni private specializzate in questo settore.

Le indagini condotte nel 2001 hanno mostrato che in Svizzera gli ambienti economici non erano interessati a partecipare a un partenariato tra settore pubblico e settore privato (PPP). La natura dell'assicurazione pubblica contro i rischi delle esportazioni, difficilmente comprensibile dal punto di vista della tecnica assicurativa (operazioni a lunga scadenza, rischi aggregati, domanda imprevedibile), e la questione dell'autonomia finanziaria a lungo termine, la rendono un settore poco attrattivo per l'economia privata. Quest'ultima non ha peraltro mostrato alcun interesse a impegnare capitali. Di conseguenza, i diversi modelli che prevedevano una più ampia partecipazione dell'economia privata al capitale di rischio hanno dovuto essere esclusi. Nelle altre varianti esaminate, si è quindi cercato di coinvolgere maggiormente l'economia privata mediante un'adeguata ripartizione dei rischi nelle opera-

zioni assicurative vere e proprie e di aumentare la parte di responsabilità del settore privato nell'esecuzione.

È stata ugualmente esaminata la possibilità di trasferire gli aspetti operativi delle attività della GRE a un fornitore di prestazioni privato legato a un mandato di prestazioni. Il confronto fra le due opzioni rimanenti, mandato di prestazioni o impresa pubblica, ha mostrato che quest'ultima era nettamente più vantaggiosa (cfr. n. 1.2.2).

I colloqui effettuati dopo la consultazione con gli ambienti economici in merito a una maggiore partecipazione dell'economia privata non hanno fornito nuovi elementi.

## **1.2.2 Riordinamento organizzativo: dalla GRE all'ASRE**

Attualmente, la GRE è un fondo finanziariamente autonomo, senza personalità giuridica e che non rientra nel conto dello Stato. Le competenze decisionali in merito alla concessione di garanzie spettano, a seconda dell'importanza dell'operazione, al Consiglio federale, al Dipartimento, al Seco o, eccezionalmente, alla Commissione della GRE. La Commissione della GRE esamina le domande e prepara le decisioni. Essa è nominata dal Consiglio federale ed è composta da rappresentanti della Confederazione, dell'economia, dell'industria d'esportazione e dei lavoratori. La gestione degli affari spetta all'Ufficio di gestione della GRE. Quest'ultimo è decentrato; ha sede a Zurigo, nei locali dell'Associazione svizzera dei costruttori di macchine (VSM). Il personale dell'Ufficio viene assunto da VSM in base a un contratto di diritto privato. Storicamente, questa soluzione organizzativa è spiegabile con il fatto che la GRE inizialmente si limitava ai beni d'investimento, un settore che ancor oggi include la maggior parte dei beneficiari di garanzie.

Il riorientamento organizzativo della GRE si impone per due motivi: l'estensione della GRE al RAP e il fatto che l'attuale organizzazione non basta più alle odierne esigenze dal punto di vista di una gestione amministrativa trasparente e incentrata sui risultati.

Con la copertura del rischio dell'acquirente privato, le esigenze della GRE aumenteranno. Il RAP comporta infatti spese più elevate e richiede maggiori risorse, dato che l'acquisizione di informazioni, i controlli di solvibilità e le misure intese a ridurre i rischi diventano più complessi che nel caso della copertura di operazioni effettuate con acquirenti pubblici o con acquirenti privati che beneficiano di garanzie bancarie. L'attuale organizzazione non permette più di assumere questi compiti in modo adeguato.

La responsabilità «di fatto» che oggi spetta alla Commissione della GRE – che, conformemente all'ordinanza sulla GRE, deve esaminare le domande e trasmetterle (senza responsabilità finanziaria) – e la competenza formale dei responsabili dell'amministrazione – che sono spesso molto distanti dagli affari, ma che devono comunque prendere la decisione formale (con le relative conseguenze finanziarie) – non bastano più a soddisfare le esigenze della nuova gestione amministrativa.

In una prima fase si è esaminato se e in quale misura il settore privato possa essere coinvolto maggiormente nell'esecuzione dell'assicurazione contro i rischi delle esportazioni (cfr. n. 1.2.1.2). Visto che una tale soluzione si è rivelata irrealizzabile, sono state portate avanti due opzioni in particolare:

- trasformare l'attuale fondo in *un'impresa pubblica indipendente* con un mandato e delle responsabilità chiaramente definiti, ove la responsabilità finanziaria spetterebbe alla Confederazione (come in Austria, in Gran Bretagna o in Svezia).
- decentrare i compiti amministrativi mediante *mandato di prestazioni a un ente privato* (analogoamente a quanto avviene in Germania o in Francia e nei Paesi Bassi).

Il confronto effettuato ha portato a preferire nettamente l'opzione dell'impresa pubblica. I principali svantaggi della variante del decentramento erano i seguenti: la perdita d'influenza della Confederazione sulla politica in materia di garanzie (e quindi, in ultima analisi, sul rischio residuo che deve assumere), la complessità della formulazione del mandato di prestazioni operativo, la complessità del controllo spettante alla Confederazione, la difficoltà della delimitazione rispetto alle prestazioni del mercato, la complessità dell'assegnazione dei mandati, la scelta del partner e la situazione di monopolio a lungo termine del fornitore di prestazioni privato.

I vantaggi del modello che punta su un'impresa pubblica della Confederazione sono in particolare:

- responsabilità chiaramente definite per la Confederazione (committente) e l'impresa (fornitore di prestazioni);
- la garanzia che la Confederazione conservi il proprio flusso strategico;
- la creazione di condizioni che permettano un'esecuzione professionale e vicina al mercato di tale compito;
- una contabilità professionale con una corrispondente gestione dei rischi;
- il coinvolgimento dell'economia privata, attraverso la sua partecipazione e l'assunzione delle relative responsabilità in seno al consiglio d'amministrazione e utilizzando le sue conoscenze tecniche.

Lo svantaggio di questa opzione consiste nella scarsa partecipazione dell'economia privata al capitale e al rischio, essendosi una maggiore partecipazione rivelata irrealizzabile (n. 1.2.1.2).

La scelta per l'organizzazione dell'ASRE è caduta su un istituto di diritto pubblico per i seguenti motivi: questa forma giuridica è relativamente ben inserita nel diritto federale, permette una grande libertà imprenditoriale e l'applicazione di soluzioni su misura, lasciando al Consiglio federale e al Parlamento la possibilità di esercitare un influsso e un controllo adeguati. L'opzione della società anonima di diritto privato è stata scartata a causa della complessità dei RAP con la Confederazione (rischio residuo, responsabilità nell'ambito degli accordi internazionali, retribuzione per svolgere determinati compiti che non rientrano nelle competenze dell'ASRE). Si potrebbe ipotizzare l'istituzione di una società anonima con uno statuto giuridico speciale, di proprietà della Confederazione. Questa soluzione presenterebbe determinati vantaggi sul mercato e per i potenziali partner, ma essendo retta dal diritto delle società per azioni comporterebbe anche dei problemi (p. es. la delimitazione del potere della Confederazione, la sovrapposizione tra diritto pubblico e privato per una società anonima con statuto giuridico speciale) che si possono evitare creando un istituto di diritto pubblico. Questa variante non avrebbe conseguenze importanti per quanto riguarda la libertà imprenditoriale dell'ASRE. Tuttavia, la forma giuridica della società anonima di diritto pubblico potrebbe essere equiparata a una vera e

propria privatizzazione del compito di assicurazione contro i rischi delle esportazioni affidato alla Confederazione, ciò che non costituisce l'obiettivo della presente revisione.

### 1.2.3 Tutela degli interessi della Confederazione

L'ASRE, quale impresa di diritto pubblico, deve essere gestita in modo ampiamente autonomo e secondo le specificità proprie del ramo. Essa rimane comunque un istituto facente parte del «gruppo aziendale» della Confederazione. Occorrerà pertanto prevedere strumenti e processi adeguati affinché l'impresa ASRE possa seguire una strategia ragionevole entro i limiti imposti dalla legislazione ed essere sottoposta a una sorveglianza efficace.

Le prestazioni che l'ASRE dovrà fornire saranno definite dalla legge e così legittimate. Considerata la natura delle operazioni negoziate e l'autonomia finanziaria dell'ASRE, non è necessario né opportuno che il Consiglio federale attribuisca inoltre un mandato di prestazioni all'ASRE. Il Consiglio federale dovrà piuttosto tutelare gli interessi della Confederazione fissando obiettivi strategici (come è il caso, p.es. per La Posta, le FFS o la RUAG, cfr. art. 34) o approvando, ad esempio, il regolamento del personale, la tariffa dei premi, il rendiconto annuale e il rapporto di gestione. Nell'ambito della sua funzione di vigilanza (art. 33), verrà sostenuto dall'ufficio di revisione, a cui sarà affidato anche il controllo della capacità di autofinanziamento dell'ASRE (art. 26). Verrà effettuata periodicamente una valutazione dei risultati all'attenzione dell'autorità di vigilanza e di alta vigilanza (art. 36). La pubblicazione del rapporto di gestione e del rendiconto annuale garantisce che il Parlamento, quale autorità di alta vigilanza, sia tenuto regolarmente informato. Inoltre, il Dipartimento competente, secondo la prassi in uso presso altre imprese pubbliche, presenterà al Consiglio federale un rapporto sul conseguimento degli obiettivi strategici. Il Consiglio federale sottoporà il rapporto a scadenze regolari alla Commissione della gestione (CdG) e alla Commissione delle finanze (FIKO) delle Camere federali, secondo la prassi in uso presso altre imprese pubbliche.

La tabella seguente illustra (in modo schematico e semplificato) la ripartizione delle competenze:

	Legislazione, regolamenti	Altre competenze	Rapporto
<b>Parlamento</b>	Legislazione	Alta vigilanza	Discussione del rapporto del Consiglio federale sul conseguimento degli obiettivi strategici alla CdG e alla FIKO
<b>Consiglio federale</b>	Potere di regolamentazione (a livello di ordinanza)	Nomina/revoca degli organi Fissazione degli obiettivi strategici Approvazione: – del regolamento del personale – del conto annuo – del rapporto di gestione – della tariffa dei premi	Approvazione del conto annuo, del rapporto di gestione e del rapporto sul conseguimento degli obiettivi strategici

	Legislazione, regolamenti	Altre competenze	Rapporto
		Presa di decisioni concernenti: <ul style="list-style-type: none"> <li>– il limite massimo degli impegni assicurativi</li> <li>– le assicurazioni di particolare rilevanza</li> <li>– gli accordi di conversione dei debiti</li> <li>– gli accordi di riassicurazione</li> </ul>	
<b>Dipartimento (DFE) rappresentato dal Seco</b>		Proposta al Consiglio federale Attribuzione di mandati di valutazione dei risultati	Redazione del rapporto sul conseguimento degli obiettivi strategici
<b>ASRE</b>	Regolamento interno Regolamento del personale Tariffa dei premi	Presa di decisioni in merito alla concessione di assicurazioni Gestione delle operazioni che la legislazione non conferisce ad altre autorità	Presentazione del conto annuo e del rapporto di gestione al Consiglio federale. Pubblicazione del rapporto dopo la sua approvazione

Altri punti d'interesse per la Confederazione possono essere sollevati dall'organo consultivo (art. 27). Il consiglio d'amministrazione sarà composto da esperti in materia di esportazioni, di finanze e di assicurazioni e di specialisti in grado di valutare la compatibilità degli affari con gli obiettivi di politica estera, mentre l'organo consultivo dovrà raggruppare i rappresentanti dei diversi gruppi d'interesse, compresi quelli della Confederazione.

## 1.2.4 Tutela degli interessi pubblici generali

Poiché le attività dell'ASRE riguardano primariamente l'ambito assicurativo, la valutazione degli affari dipende in primo luogo da criteri specifici a questo settore (p. es. rischi, solvibilità, garanzie, durata, costituzione del portafoglio). I singoli affari possono tuttavia sollevare questioni politicamente delicate, ad esempio in relazione alla coerenza con la politica estera della Svizzera, agli aspetti ambientali, alla lotta contro la corruzione o ai diritti dell'uomo. La legge impone all'ASRE di tener conto di tali questioni nella definizione della propria politica commerciale (art. 6 cpv. 2); essa vi è del resto tenuta in base al diritto svizzero e al diritto internazionale pubblico (art. 13 cpv. 2). Attraverso le sue procedure e le sue regole, l'ASRE provvede, come oggi la GRE, affinché gli affari più delicati siano identificati e trattati in modo appropriato. Il consiglio d'amministrazione, come anche tutti gli organi dell'ASRE, devono rispettare i principi della politica estera svizzera e le prescrizioni legali. È opportuno nominare nel consiglio d'amministrazione persone dotate delle competenze e delle attitudini necessarie.

Per gli affari di particolare rilevanza, ad esempio un progetto di costruzione di una grande diga con importanti ripercussioni sociali ed ecologiche, il Consiglio federale può, su richiesta del Dipartimento competente, impartire istruzioni all'ASRE. In

particolare, può ordinare all'ASRE di non accordare una copertura assicurativa invocando interessi superiori.

Grazie alla pubblicazione del rapporto di gestione e del conto annuo, il pubblico può tenersi informato sull'attività dell'ASRE. Vi sono inoltre menzionate le operazioni di particolare rilevanza (per quanto riguarda l'informazione del Parlamento, cfr. n. 1.2.3).

In risposta alle aspettative espresse nella consultazione, è prevista l'istituzione di un organo consultivo che affiancherà il consiglio d'amministrazione. Quest'organo, che può essere istituito dal Consiglio federale, sarà composto da rappresentanti di vari gruppi d'interesse. Esso sarà autorizzato a prendere visione degli affari dell'ASRE e il consiglio d'amministrazione lo consulterà per i progetti delicati (cfr. commento dell'art. 27). Qualora l'organo consultivo non dovesse dimostrarsi uno strumento efficace, il Consiglio federale potrà prevedere altre soluzioni per garantire il rispetto degli interessi pubblici.

## 1.2.5 Altri complementi e aggiornamenti

In occasione dell'introduzione della copertura del RAP o della riorganizzazione, è previsto l'adeguamento di altri punti della legge sulla GRE. La maggior parte di essi non sono legati all'introduzione della copertura del RAP o alla riorganizzazione, ma si impongono a causa dei mutamenti delle realtà e delle prassi. Altri hanno dovuto essere ripensati alla luce dei fondamentali cambiamenti dovuti alla copertura del RAP e alla riorganizzazione (p. es. tutela degli interessi della Confederazione, finanze).

Le assicurazioni dell'ASRE si distinguono per il tipo di debitori ai quali vengono concesse (debitori pubblici o privati), per il tipo di rischi che coprono (rischi politici, rischio del credere, casi di forza maggiore, ecc.) e per il momento in cui si verifica il rischio assicurato (nella fase di fabbricazione, di pagamento o di credito). A scopo di *semplificazione*, nella legge i debitori (art. 2), i rischi (art. 12 cpv. 1) e le fasi di rischio (art. 12 cpv. 2) sono stati *distinti e disciplinati separatamente*.

- La *nuova delimitazione tra debitori pubblici e debitori privati* (art. 2) in base allo statuto giuridico e alla possibilità di fallire tiene conto sia dell'introduzione del RAP nella legge che della diffusione di privatizzazioni e decentramenti che ha caratterizzato l'ultimo decennio. Occorre sottolineare che il nuovo testo non comprende un elenco esaustivo dei possibili *garanti*, come è il caso nella legge in vigore all'articolo 4 lettera c.
- La disposizione relativa ai *rischi assicurabili* (art. 12) è stata semplificata e strutturata in modo più flessibile (soltanto un elenco di massima, mentre la regolamentazione dettagliata sarà contenuta nell'ordinanza). Ciò permette di adeguare la definizione del rischio agli sviluppi correnti, come è stato fatto ad esempio per il rischio politico (consentendo di tener conto di divieti di esportazione successivi, sia a livello svizzero che internazionale). La nuova disposizione estende inoltre i rischi assicurabili ai rischi derivanti da casi di forza maggiore (art. 12 lett. c).

Nel corso della revisione, diverse prescrizioni sono state adeguate alla situazione attuale e alle esigenze dei due principali oggetti della revisione. Si tratta in particolare dei punti seguenti:

- gli obiettivi e i principi che reggono la politica dell’istituto sono stati precisati e aggiornati per l’ASRE (art. 5 e art. 6);
- la creazione di basi che reggono le cooperazioni e le partecipazioni, compresa la possibilità di fondare delle società (art. 8);
- le caratteristiche principali della conclusione e dello svolgimento delle operazioni assicurative nonché dell’organizzazione dell’ASRE sono iscritti nella legge (sezioni 2 e 3), mentre finora alcune disposizioni importanti si trovavano nell’ordinanza;
- l’assicurazione viene d’ora in poi stipulata sotto forma di *contratto di diritto pubblico* (art. 15);
- nel settore delle *finanze* si sono rese necessarie alcune regolamentazioni in seguito alla riorganizzazione dell’ASRE quale ente di diritto pubblico. Ne fanno parte le disposizioni in materia di tesoreria (mutui e investimenti, art. 29), di imposizione fiscale (art. 31) e di rendiconto (art. 30).

### **1.3 Necessità di una revisione totale**

L’estensione della copertura assicurativa al RAP e l’istituzione di un organo responsabile dello svolgimento dell’assicurazione contro i rischi delle esportazioni avente una personalità giuridica propria richiedono una revisione totale della legge in vigore. Le disposizioni in materia di assicurazione sono inoltre superate dal profilo tecnico e in parte non coincidono più con la prassi attuale. Per questo motivo sono state completamente riformulate.

## **1.4 Conseguenze**

### **1.4.1 Conseguenze per le finanze**

Le informazioni attualmente disponibili fanno supporre che la copertura del RAP non avrà conseguenze finanziarie per la Confederazione poiché l’ASRE, in base all’attuale pianificazione degli affari, potrà interamente autofinanziarsi a lungo termine grazie alle future eccedenze di utili. L’introduzione del RAP non comporta pertanto nuove sovvenzioni per la Confederazione.

Il rischio finanziario residuo continua ad essere assunto dalla Confederazione. Nessuna assicurazione pubblica contro i rischi delle esportazioni può essere esente da questo rischio. Il rischio non aumenta in misura rilevante con l’introduzione della copertura del RAP. È indispensabile, per il rischio finanziario, che la riorganizzazione della GRE comporti una più chiara ripartizione dei compiti tra la Confederazione e l’ASRE. L’ASRE si concentra sulle operazioni assicurative applicando criteri specialistici (professionalizzazione), con l’obiettivo dell’autonomia finanziaria a lungo termine e rispettando gli altri obiettivi che le sono assegnati. La gestione del rischio da parte della Confederazione viene così sensibilmente migliorata e ciò permette di ridurre il suo rischio potenziale (chiara attribuzione dei compiti, nuove

esigenze in materia di rendiconto e di revisione, istituzione di un consiglio d'amministrazione composto da membri competenti in materia di assicurazione).

La GRE ha rimborsato completamente il mutuo della Confederazione per la fine di giugno 2004 e le perdite riportate nel bilancio saranno più che assorbite entro la fine del 2004. L'eccedenza di utili prevista per i prossimi anni sarà riportata al fine di costituire le riserve per futuri versamenti di indennità.

Vista l'attuale situazione finanziaria positiva della GRE, il riorientamento della GRE non richiederà aiuti finanziari iniziali. I costi di riorganizzazione che insorgeranno prima dell'entrata in vigore della nuova legge (costi di progetto e di transizione, preparazione dell'infrastruttura) saranno finanziati con le eccedenze di utili dell'attuale GRE e non andranno a gravare la cassa federale. Essi influiranno solo minimamente sul risultato della GRE, rispettivamente dell'ASRE. Secondo le previsioni, l'ASRE dovrebbe inoltre essere in grado di assumere eventuali costi iniziali legati all'introduzione del RAP.

L'evoluzione finanziaria a lungo termine dell'ASRE, in generale, e delle operazioni con i RAP, in particolare, è difficilmente valutabile. Gli sviluppi congiunturali ed economici sono imprevedibili. Un confronto con le assicurazioni private non sarebbe adeguato, in quanto si tratta di un altro tipo di operazioni (le assicurazioni private trattano soprattutto affari commerciali, a breve termine, nei principali Paesi dell'OCSE). Infine, un confronto con l'estero sarebbe scarsamente fattibile a causa della difficoltà a procurarsi i dati necessari. Attualmente, la GRE ha al suo attivo poche esperienze in materia di RAP (soprattutto operazioni con garanzie bancarie e a breve termine).

Le conseguenze finanziarie hanno dovuto essere determinate tenendo conto di questa situazione e basandosi su ipotesi di fondo il più possibile realistiche. Alla fine del 2002, l'Ufficio di gestione della GRE ha incaricato la ditta PricewaterhouseCoopers di allestire un *business plan* per la copertura del RAP, poi aggiornato nella primavera 2004. Il *business plan* si basa su ipotesi fondate relative al volume delle operazioni assicurative, all'evoluzione dei rischi e dei sinistri, al tasso dei premi e ad altri parametri. Il modello finanziario del *business plan* ha permesso di calcolare la ripercussioni finanziarie dell'assicurazione del RAP dal 2006 (introduzione) al 2010. Basandosi sul modello finanziario è possibile trarre le seguenti conclusioni dal punto di vista finanziario:

- complessivamente secondo tale modello non vi sarà in questo periodo un onere finanziario supplementare per la Confederazione.
- le operazioni con i RAP comportano, durante il periodo 2006–2010 previsto dal modello, perdite annuali che oscillano tra i 5 e i 10 milioni di franchi. A partire dal 2011 il volume delle assicurazioni sarà stabile e la costituzione degli accantonamenti necessari sarà conclusa. A partire dal 2011, di conseguenza, le perdite derivanti da operazioni con i RAP diminuiranno, poiché l'onere del conto economico mediante la costituzione di accantonamenti supplementari in base a operazioni assicurate ulteriormente scomparirà.
- le perdite dovute al RAP verranno finanziate tramite le operazioni generali dell'ASRE con altri rischi. Esse riducono soltanto in modo marginale l'eccedenza del reddito dell'ASRE prevista per i prossimi 5 anni.

- è difficile formulare delle previsioni per gli anni dal 2011 poiché le operazioni dell'ASRE sono soggette a un ciclo commerciale molto lungo e gli elevati guadagni annuali del periodo di pianificazione fino al 2010 sono da ricondurre anche, in particolare, al recupero di danni risalenti a 10, 20 o più anni prima.

Se viene considerato separatamente, il RAP, secondo il modello di conteggio e molto probabilmente anche per il periodo previsto dal modello non è autonomo dal profilo finanziario. Ciò è da ricondurre in particolare nel periodo iniziale alla costituzione degli accantonamenti necessari. Il risultato del modello di conteggio è stato calcolato in base a parametri fondati sui vari modelli. Le ipotesi formulate in merito ai tassi dei premi tengono conto delle offerte delle assicurazioni estere contro i rischi delle esportazioni. Il consiglio d'amministrazione svilupperà la politica in materia di premi tenendo conto degli obiettivi di autonomia finanziaria, sussidiarietà e competitività internazionale.

Il rendiconto dell'ASRE è suddiviso secondo i settori commerciali e costituisce la base per il calcolo del rischio individuale, per la fissazione dei premi dell'assicurazione specifica dei rischi e la costituzione individuale di accantonamenti, suscettibile di revisione.

#### **1.4.2 Conseguenze per il personale**

Secondo il *business plan*, il trasferimento dell'attuale Ufficio di gestione della GRE all'ASRE, con una sfera di competenza allargata, comporterà il raddoppio dell'effettivo del personale dalle attuali 14 a 28 unità a tempo pieno. I relativi costi supplementari sono presi in considerazione nel *business plan* dell'ASRE (cfr. n. 1.4.1). Tali costi supplementari non rappresentano una funzione del riposizionamento organizzativo, ma dell'estensione dell'offerta di prestazioni dell'ASRE. L'introduzione del RAP richiede, in particolare per la trattazione della selezione del rischio e dell'indennità, dell'evoluzione del rischio e della trattazione dei danni, risorse umane e conoscenze tecniche supplementari. Per la Confederazione, in senso più stretto, questi cambiamenti nell'offerta e nell'organizzazione non comportano ripercussioni sul personale.

#### **1.4.3 Conseguenze per l'economia**

L'estensione auspicata dell'offerta di prestazioni pubbliche nell'ambito della GRE è motivata dalla crescente internazionalizzazione dell'economia e dalle progressive privatizzazioni dei mercati di smercio.

I beneficiari di questo provvedimento sono le imprese e i subappaltatori – e quindi le persone da loro occupate – che, contro il versamento di un premio, possono ottenere il godimento di un'assicurazione contro i rischi delle esportazioni. Viene loro consentito o hanno maggiore facilità nello stipulare e nel far finanziare contratti con acquirenti privati, poiché l'ASRE d'ora in poi può assicurare il RAP. Ogni anno ricevono garanzie dalla GRE da 60 a 100 esportatori, senza contare i subappaltatori.

Il provvedimento migliora la situazione iniziale in caso di partecipazione alla concorrenza internazionale, ciò che consente di attendersi effetti positivi sul benessere nella misura in cui le imprese sono attive in settori sufficientemente promettenti per il futuro. Il sostegno qualitativo sotto forma di garanzie è ampiamente armonizzato a livello internazionale e si tiene conto delle usanze internazionali, ad esempio nel settore delle tasse. Per le operazioni rischiose, un'assicurazione pubblica contro i rischi delle esportazioni costituisce un presupposto necessario per partecipare alla concorrenza, anche se non è sufficiente per ottenere l'aggiudicazione di mandati. In merito alla competitività degli esportatori decide, in caso di sostegno equivalente da parte dello Stato, il mercato in base a fattori tecnici e di prezzo.

Nell'esecuzione si mira a trovare una soluzione efficiente e favorevole alla clientela nonché a conseguire un rapporto ottimale tra le proprie prestazioni e quelle fornite all'estero.

#### **1.4.4 Consequenze per le PMI**

Nel panorama svizzero dell'economia e delle esportazioni, caratterizzato dalle PMI, il fatto di tenere conto delle peculiarità di questo settore deve costituire un obiettivo particolare del promovimento delle esportazioni statali da parte dell'ASRE. Da un'inchiesta elaborata nel mese di giugno 2002 dall'OCSE risulta, del resto, che numerose ACE di Paesi membri dispongono, nel rispettivo mandato, di un incarico che si riferisce esplicitamente alle PMI. Altre ECA responsabili della GRE interpretano il loro mandato nel senso che esso contiene implicitamente un tale incarico. La panoramica dell'OCSE mostra inoltre che la disponibilità verso le PMI delle offerte delle ACE si concentra essenzialmente su manifestazioni informative e su un onere amministrativo ridotto per gli esportatori al momento di chiedere la garanzia nonché su una procedura di esame semplificata. Spesso vengono messe a disposizione delle PMI polizze collettive semplificate per effettuare piccole operazioni. Nei settori «assunzione dei rischi» e «premi assicurativi» le GRE non fanno concessioni importanti alle PMI. Nell'ambito dell'introduzione del rischio dell'acquirente privato, l'ASRE esaminerà anche l'introduzione di una facilitazione per le PMI che tenga conto adeguatamente, da un lato, dei particolari obiettivi delle PMI e, dall'altro, delle esigenze dell'ASRE dal punto di vista assicurativo.

#### **1.4.5 Consequenze di altri regolamenti alternativi**

Rinunciare all'introduzione della copertura del RAP significa mantenere lo svantaggio concorrenziale esistente per gli esportatori svizzeri. Queste non hanno nessuna possibilità di garantire i loro crediti all'esportazione nei confronti di debitori in Paesi. Le imprese concorrenti estere possono invece tutte coprire anche il RAP tramite le loro ACE. In questo modo permane uno svantaggio per la piazza economica svizzera che può avere come conseguenza la dislocazione o il trasferimento di imprese di produzione all'estero. Rimangono svantaggiati soprattutto i settori specializzati nell'esportazione che effettuano forniture ad acquirenti privati (cfr. n. 1.2.1.1).

Per quanto riguarda i diversi modelli di organizzazione sono stati eseguiti accertamenti approfonditi. È stata esaminata in particolare la possibilità di un maggiore coinvolgimento dell'economia privata, la quale non ha tuttavia mostrato alcun interesse a una partecipazione al capitale di rischio (cfr. n. 1.2.1.2). Nella scelta finale, l'istituto di diritto pubblico si è dimostrata la soluzione più adatta (cfr. n. 1.2.2).

#### **1.4.6 Conseguenze per i Cantoni e i Comuni**

L'esecuzione della legge federale qui proposta è di esclusiva competenza della Confederazione e non comporta oneri per i Cantoni e i Comuni.

### **1.5 Programma di legislatura**

Il progetto corrisponde si fonda sull'obiettivo 3 del rapporto sul programma di legislatura 1999–2003 (FF 2000 2037; Adoperarsi a favore di un ordine economico mondiale aperto e durevole; R7 Ulteriore sviluppo di una politica economica estera durevole); in base a tale obiettivo, il Consiglio federale riconsidererà attentamente, tra l'altro, i servizi che beneficiano della GRE e, se necessario, adeguerà le basi legali alle mutate condizioni di concorrenza per il settore svizzero delle esportazioni sul mercato mondiale. Nel rapporto sul programma di legislatura 2003–2007 (FF 2000 2037) il messaggio concernente la garanzia dei rischi delle importazioni è indicato nella linea direttiva 3 (rafforzare la posizione della Svizzera nel mondo, 3.1 Relazioni esterne) come affare che il Consiglio federale prevede di licenziare all'attenzione del Parlamento in questo periodo.

### **1.6 Rapporti con il diritto internazionale**

#### **1.6.1 OMC**

Secondo l'Accordo dell'OMC sulle sovvenzioni e sulle misure compensative, sono considerati sovvenzioni vietate i programmi statali in favore delle garanzie dei rischi delle esportazioni o delle assicurazioni contro i rischi delle esportazioni a tassi di premi che non sono sufficienti a coprire a lungo termine i costi e le perdite di gestione dei programmi. Secondo l'articolo 6 capoverso 1 lettera a, l'ASRE lavora a lungo termine in modo autonomo dal profilo finanziario ed è pertanto compatibile con le pertinenti disposizioni dell'OMC.

#### **1.6.2 Rapporti con il diritto europeo**

Con la soluzione di arrotondamento dell'offerta proposto nel progetto, l'ASRE si avvicina all'offerta e alle pratiche di altri Paesi europei, in particolare degli Stati dell'UE. Il Trattato che istituisce la Comunità europea si esprime agli articoli 87 e 88 in merito agli aiuti pubblici. Secondo tali articoli, «gli aiuti destinati ad agevolare lo sviluppo di talune attività [...], sempre che non alterino le condizioni degli scambi in misura contraria al comune interesse, possono essere considerati compatibili con

il mercato comune». Emanando successivamente le disposizioni esecutive e nell'ambito della politica di garanzia dinamica si tiene conto delle attuali regolamentazioni dell'UE per quanto riguarda le operazioni a breve, a medio e a lungo termine. Nel settore a breve termine vale, sia per l'ASRE che per i rispettivi istituti nazionali dei Paesi della CE, il principio della sussidiarietà. Applicando nel settore a medio e a lungo termine le disposizioni previste nell'arrangiamento dei crediti all'esportazione dell'OCSE, la Svizzera e gli Stati della CE accordano ai loro esportatori un sostegno equivalente. Di conseguenza l'eurocompatibilità del progetto è garantita.

## **1.7 Basi legali**

Le disposizioni proposte si fondano sugli articoli 100 capoverso 1 (evoluzione congiunturale) e 101 (salvaguardia degli interessi all'estero) della Costituzione federale. Secondo tali disposizioni, è compito della Confederazione adottare misure a favore di un'evoluzione congiunturale equilibrata, in particolare per prevenire e combattere la disoccupazione e il rincaro e per salvaguardare gli interessi dell'economia svizzera all'estero. Le disposizioni di diritto penale si fondano sull'articolo 123 della Costituzione federale, secondo cui la legislazione nel campo del diritto penale compete alla Confederazione.

## **1.8 Delega di competenze legislative**

Il presente atto legislativo contiene le seguenti deleghe di competenze:

L'articolo 7 conferisce al Consiglio federale la facoltà di concludere di propria competenza accordi di conversione dei debiti e accordi di riassicurazione. Ciò è dovuto al carattere prettamente tecnico di queste operazioni. Già attualmente esiste una delega di competenze nel caso degli accordi bilaterali di conversione dei debiti, secondo la legge federale del 24 marzo 2000 sulla conclusione di accordi di consolidamento di debiti (RS 973.20). I diritti di referendum non ne vengono intaccati.

L'articolo 11 capoverso 2 come anche l'articolo 17 capoverso 2 autorizzano il Consiglio federale a concretizzare una serie di aspetti che la stessa legge lascia parzialmente aperti come ad esempio la definizione dell'origine svizzera delle forniture assicurabili o la differenziazione del tasso di copertura. Le regolamentazioni la cui emanazione compete al Consiglio federale sostituiscono quindi almeno parzialmente le regolamentazioni legali. In relazione a questi aspetti tecnici (-assicurativi) è necessaria una certa flessibilità per consentire l'adeguamento ai mutamenti delle condizioni.

Secondo l'articolo 24 capoverso 3 lettera f, la fissazione della tariffa dei premi spetta al consiglio d'amministrazione. La tariffa dei premi deve tuttavia essere approvata dal Consiglio federale. La competenza del consiglio d'amministrazione è pertanto prevalente dato che è quest'ultimo ad assumere la responsabilità primaria dell'autonomia dell'ASRE dal punto di vista finanziario. Un controllo politico più accentuato dei premi non si impone poiché le norme internazionali condizionano ampiamente, e in modo vincolante per la Svizzera, la costituzione dei premi.

L'articolo 24 capoverso 3 lettera g conferisce al consiglio d'amministrazione la competenza di emanare il regolamento del personale. Anche questo regolamento deve essere approvato dal Consiglio federale. Le necessarie basi legislative sono precisate nell'articolo 28.

L'articolo 32 capoverso 5 autorizza il Consiglio federale ad emanare eventuali disposizioni legislative complementari necessarie in materia di conversioni dei debiti e ristrutturazioni.

L'articolo 41 stabilisce i valori di riferimento importanti per il passaggio dalla GRE all'ASRE. Il capoverso 3 lettera d conferisce inoltre al Consiglio federale la competenza di adottare eventualmente ulteriori regolamentazioni nel caso in cui ciò si renda necessario nel corso della procedura. Tali regolamentazioni potrebbero essere integrate nell'ordinanza relativa alla presente legge che dovrà entrare in vigore contemporaneamente ad essa.

Il consiglio d'amministrazione ha inoltre la competenza di emanare prescrizioni interne nella forma di regolamenti. Più precisamente, questa corrisponde alla competenza ordinaria di un istituto giuridicamente indipendente. Non si tratta di una delega di competenze.

## **1.9 Trattazione di interventi parlamentari**

Con il progetto di revisione vengono attuati il seguente intervento parlamentare, che può pertanto essere tolto di ruolo:

Mozione Schneider Johann N. (00.3568). Modifica della garanzia dei rischi delle esportazioni (GRE) per coprire il rischio del credere privato, che il Consiglio nazionale ha trasmesso il 15 dicembre 2000 al Consiglio federale sotto forma di postulato.

## **1.10 Esito della procedura di consultazione**

I Cantoni, i partiti, le organizzazioni mantello dell'economia e organizzazioni non governative (ONG) interessate sono state invitate a pronunciarsi nell'ambito della procedura di consultazione svoltasi da metà novembre 2003 a fine marzo 2004.

La *revisione di legge* ha riscontrato l'approvazione di tutti i Cantoni, della maggioranza dei partiti politici nonché della grande maggioranza delle associazioni economiche. Tre partiti – PS, UDC e PCS – hanno formulato numerose riserve. Le ONG approvano la revisione di legge nel complesso pur esprimendo il proprio dissenso su singoli elementi. Da parte di numerose cerchie vengono sollevate obiezioni di carattere politico-istituzionale contro il progetto, fermo restando che nella ponderazione degli interessi prevale la nettamente il mantenimento della competitività degli esportatori svizzeri.

La netta maggioranza dei partecipanti alla consultazione sostiene il *riposizionamento organizzativo* della garanzia dei rischi delle esportazioni quale istituto di diritto pubblico. L'UDC esprime il proprio dissenso, poiché considera dubbioso un potenziamento in questa forma viste le esperienze insoddisfacenti con istituti di questo tipo. Insieme a un piccolo gruppo di altri partecipanti alla consultazione, chiede che questa operazione sia gestita dall'economia privata.

L'introduzione della copertura del RAP è condivisa praticamente senza eccezioni dai Cantoni, dalle cerchie economiche e dalle parti sociali partecipanti, nonché dalla maggioranza dei partiti politici. Per contro, il PS, il PCS e tre ONG (dichiarazione di Berna, Pro Natura, Comunità di lavoro delle organizzazioni caritative) respingono la copertura del RAP per motivi finanziari e/o politico-istituzionali.

Quasi tutte le cerchie chiedono che l'ASRE si attenga ai principi di *sussidiarietà e autonomia finanziaria* radicati nella politica dell'istituto. La questione della sussidiarietà e della sua applicazione concreta riguarda in particolare le assicurazioni private. Economiesuisse, la SSCI e il PS chiedono una contabilità trasparente e suddivisa per segmenti di mercato, per poter verificare il rispetto dei principi di sussidiarietà e autonomia finanziaria e per evitare sovvenzioni incrociate tra settori commerciali.

La sostenibilità con i *principi della politica estera svizzera* riguarda soprattutto i Cantoni, i partiti politici e le ONG. I principi a cui attenersi riguardano l'ambiente, i diritti dell'uomo, la lotta contro la corruzione e i paesi in via di sviluppo più poveri, in relazione ai quali si chiede una precisazione dei principi della politica estera nella legge. Vari partecipanti della cerchia dei partiti, delle associazioni di lavoratori e delle ONG chiedono una pubblicazione delle autorizzazioni rilasciate per le assicurazioni e un resoconto relativo alle autorizzazioni per assicurazioni di particolare rilevanza. Chiedono inoltre che siano definite nella legge.

Molti partecipanti auspicano la partecipazione di rappresentanti di interessi al *consiglio d'amministrazione*. Oltre ai rappresentanti economici, dovrebbero esservi rappresentati anche le parti sociali, le ONG e/o rappresentanti dell'Amministrazione federale che si occupano di questioni relative all'ambiente, ai diritti dell'uomo o allo sviluppo. Alcune parti (PS, USS Pro Natura) chiedono inoltre che la composizione del consiglio d'amministrazione sia definita nella legge.

Altri temi menzionati da singole cerchie e organismi consultati riguardano *questioni legati alle definizioni* negli articoli 2 (definizioni) e 11 (assicurazione) che sono state opportunamente adeguate. Tre Cantoni (VS, TI, UR) ed economiesuisse ritengono opportuno *considerare adeguatamente le esigenze delle PMI*. L'economia si schiera a favore del mantenimento delle *condizioni* valide attualmente nelle operazioni svolte finora. Una grande maggioranza dei pareri pervenuti auspicano un *tasso massimo di copertura* del 95 per cento. Varie associazioni di lavoratori e il PS chiedono che gli assicurati soddisfino le *condizioni di lavoro usuali del luogo e del settore e economico*. I Cantoni di Basilea Città e Neuchâtel chiedono che nella *questione relativa all'ubicazione* siano considerate anche le regioni periferiche.

## **1.11 Modifiche importanti del progetto posto in consultazione**

In base alla consultazione e nell'ambito del rimaneggiamento del progetto da parte dell'Amministrazione federale e del Consiglio federale sono state apportate le seguenti importanti modifiche del progetto posto in consultazione.

- È stata tenuta in considerazione la questione di una garanzia ancora maggiore della difesa degli interessi pubblici attraverso diverse concretizzazioni nella legge e alla nozione relativa al funzionamento delle operazioni ASRE. Viene così previsto un organo consultivo (cfr. art. 27) ed è precisato il con-

retto dell'esclusione dalle prestazioni (art. 18). Il concetto di gestione prevede che l'ASRE, attraverso procedimenti e oneri (p. es. questionari, rilascio di dichiarazioni, condizioni aziendali generali, condizioni contrattuali), e il consiglio d'amministrazione nella stipulazione di assicurazioni, provvedano all'identificazione di operazioni sensibili e al loro adeguato trattamento. Queste misure completano l'obbligo già sancito nel progetto posto in consultazione relativo al rispetto dei principi della politica estera (art. 6) e alla competenza del Consiglio federale in merito alla decisione relativa a operazioni di particolare rilevanza (art. 35).

- La modifica dell'articolo 18 lettera b: la regolamentazione prevede ora esplicitamente che in caso di violazione del contratto assicurativo subentra un'esclusione dalle prestazioni. Nel contratto assicurativo sono concretizzati e fissati i principi e della politica estera e gli oneri della Confederazione nei confronti del committente. La modifica garantisce che una violazione contro i principi e gli oneri della politica estera scoperta dopo la stipulazione del contratto o imputabile successivamente all'assicurato comporta l'esclusione dalle prestazioni.
- Nuovo articolo 27: il Consiglio federale può istituire un organo consultivo composto da rappresentanti della Confederazione, dell'economia, delle parti sociali e da altre cerchie interessate. Esso può consultare gli affari dell'ASRE, fornisce consulenza al consiglio d'amministrazione per quanto riguarda la politica in materia di operazioni e di rischi ed è chiamato ad esprimersi in caso di operazioni di rilievo per la politica estera o di particolare rilevanza.
- Articolo 3 capoverso 1: in vista del semplice trasferimento dell'organizzazione e del personale, la sede dell'ASRE è stabilita a Zurigo.
- Articolo 22 capoverso 2: la durata dell'elezione del consiglio d'amministrazione è sancita nella legge e fissata a quattro anni.
- Nuovo articolo 23: il consiglio d'amministrazione risponde per analogia secondo le disposizioni del diritto delle società per azioni.
- L'approvazione del rapporto di gestione e del rendiconto annuale da parte del Consiglio federale è integrata nell'articolo 24 capoverso 3 lettera d. La pubblicazione del rapporto di gestione e del rendiconto annuale è sancita esplicitamente. In questo modo la trasparenza del rapporto è fissata nella legge.
- Articolo 24 capoverso 4: conferisce al consiglio d'amministrazione la possibilità di delegare al direttore la sua competenza decisionale sulla stipulazione di assicurazioni. Ciò permette un trattamento graduale delle domande/proposte d'assicurazione, in particolare quelle di ordinaria amministrazione e di minore entità.
- Articolo 30: Le disposizioni sul rendiconto sono state riformulate in conformità con gli attuali lavori relativi alla legge sulle finanze della Confederazione (nuovo modello contabile).
- Articolo 35: l'obbligo legale di rimborso della Confederazione decade in caso di istruzioni per motivi di particolare rilevanza.

*Titolo e ingresso*

Il titolo della legge indica il nome del nuovo istituto.

La legge si basa su due disposizioni costituzionali: sull'articolo relativo alla politica congiunturale (art. 100 cpv. 1: La Confederazione prende provvedimenti per un'equilibrata evoluzione congiunturale, in particolare per prevenire e combattere la disoccupazione e il rincaro) nonché sull'articolo relativo alla politica economica esterna (art. 101 cpv. 1: La Confederazione salvaguarda gli interessi dell'economia svizzera all'estero).

*Art. 1*            Oggetto

L'articolo 1 descrive l'oggetto della legge e stabilisce nel contempo il nuovo nome dell'assicurazione svizzera delle esportazioni (ASRE, finora garanzia dei rischi delle esportazioni, GRE).

La nuova legge non parla più di «garanzia dei rischi delle esportazioni», ma di «assicurazione contro i rischi delle esportazioni». La denominazione risale ancora all'epoca dell'attuale legge federale concernente la garanzia dei rischi delle esportazioni (LGRE, RS 946.11), vale a dire al 1958. Il cambiamento al concetto di assicurazione avviene poiché, conformemente alla prassi ormai in vigore, non sono accordate garanzie da parte della Confederazione, ma vengono stipulati contratti assicurativi. Inoltre, con tale denominazione viene sottolineato il fatto che in futuro l'ASRE, con l'introduzione della copertura del RAP, effettuerà in misura maggiore le proprie operazioni con rischi non assicurabili sul mercato in conformità agli standard e alla prassi delle assicurazioni private.

*Art. 2*            Definizioni

Le operazioni di assicurazione contro i rischi delle esportazioni coinvolgono spesso una serie di attori che hanno differenti rapporti reciproci. Occorre inoltre operare una distinzione tra attori pubblici e attori privati. I principali attori sono definiti nella legge. Qui di seguito sono fornite delle precisazioni in merito.

*Assicurato* (lett. a) non è soltanto l'esportatore, ma anche il terzo autorizzato da quest'ultimo. Attualmente si tratta soprattutto, nella fase di credito, delle banche finanziatrici che intervengono quali assicurati (cessione della polizza). Inoltre una banca finanziatrice può essere richiedente e direttamente stipulante per un'assicurazione se intende farsi coprire il finanziamento di un'attività di esportazione. Finora la legge prevedeva, di regola, la concessione di assicurazioni agli esportatori e nel contempo ammetteva esplicitamente la concessione della garanzia a terzi. L'articolo 3 LGRE recita che la garanzia «d'ordinario [...] è concessa all'esportatore ma può anche essere accordata a terzi». Ciò non corrisponde più completamente all'attuale prassi della GRE. La legge dovrebbe prevedere in modo neutro che l'assicurazione possa essere concessa sia all'esportatore che a terzi da esso autorizzati.

Il committente (lett. b) è la persona con la quale l'esportatore ha stipulato un contratto. Continuano ad essere possibili le forniture dell'esportatore, tramite agenti e mediatori, al committente (p. es. filiali dell'esportatore). Non queste ultime sono considerate committenti secondo la legge, ma l'acquirente finale della fornitura.

La definizione di *garante* (lett. c) corrisponde all'articolo 4 lettera c dell'attuale legislazione, ad eccezione degli «accrediti irrevocabili». Tali accrediti, nella prassi, continuano ad avere una funzione, ma vengono meno nella definizione, poiché sono uno strumento di pagamento che viene emesso da un garante (banca). Nella nuova legge deve essere definita esclusivamente la qualità del garante. Si rinuncia a un elenco esaustivo dei possibili garanti, come attualmente è il caso dell'articolo 4 lettera c.

*Debitore* (lett. d): finora i possibili debitori di una garanzia dei rischi delle esportazioni sono stati menzionati assieme alla denominazione del rischio politico nell'elenco dei rischi di cui all'articolo 4 lettere b e c LGRE. Siccome d'ora in poi è assicurabile anche il rischio dell'acquirente privato, la definizione di committente e di garante può essere tolta dalla definizione dei rischi e definita separatamente, affinché la legislazione possa essere strutturata in modo più comprensibile.

I *debitori pubblici* (lett. e) sono nuovamente definiti nella legge. Sono considerati debitori pubblici lo Stato stesso o altre organizzazioni di diritto pubblico, in particolare organizzazioni non soggette alla possibilità di fallire. Ne fanno parte Stati separati, Comuni o altri enti di diritto pubblico, ma anche imprese pubbliche costituite in base a una particolare legislazione. Sono invece considerati debitori non pubblici (privati) le imprese organizzate secondo il diritto privato a cui vengono affidati incarichi pubblici, a prescindere dal fatto che siano o meno controllate dallo Stato. Alla delimitazione tra debitori pubblici e debitori privati (lett. e nonché f) si ricorre tra l'altro in relazione a diverse regolamentazioni ed esigenze:

- differenziazione del tasso massimo di copertura;
- determinazione dell'entità dei premi per la copertura del rischio del credere;
- separazione del rendiconto;
- possibilità di conversione dei debiti.

Nell'esecuzione occorre garantire mediante un'appropriata differenziazione in materia di tasso di copertura e premi che i debitori pubblici e i debitori privati controllati dallo Stato non siano trattati diversamente senza un buon motivo. La legge lascia a tale scopo il necessario margine di manovra.

### *Art. 3*                      Forma giuridica

L'ASRE, quale istituto di diritto pubblico, entra a far parte dell'Amministrazione federale decentralizzata come, ad esempio, l'Istituto della proprietà intellettuale (IPI), Swissmedic o i PF, gli istituti di ricerca e la Suva (cfr. in generale sulla nuova organizzazione e sulle alternative esaminate, n. 1.2.2). Secondo l'articolo 3 capoverso 2 il nuovo istituto è autonomo nella sua organizzazione e nella sua gestione aziendale e tiene una propria contabilità.

Esso avrà sede a Zurigo, dove è attualmente situato l'Ufficio della GRE. La scelta di Zurigo è risultata opportuna per la sua vicinanza ai centri industriali, alle associazioni e al settore finanziario.

*Art. 4*                    Assicurazione contro i rischi delle esportazioni

Questo articolo sancisce l'attività principale dell'ASRE, vale a dire la gestione di un'assicurazione contro i rischi delle esportazioni. Il Consiglio federale può affidare all'ASRE anche altri compiti (cfr. art. 10).

*Art. 5*                    Obiettivi

L'articolo 5 formula i due obiettivi principali dell'ASRE. Il Consiglio federale concretizza questi tramite altri obiettivi strategici (art. 34). Il conseguimento degli obiettivi deve essere valutato periodicamente (art. 36).

L'ASRE è in primo luogo uno strumento di promovimento dei posti di lavoro della Confederazione (lett. a). Le assicurazioni devono contribuire alla creazione e al mantenimento di valore aggiunto in Svizzera. La base è costituita dall'articolo 100 Cost., che obbliga la Confederazione a prendere provvedimenti, «in particolare per prevenire e combattere la disoccupazione».

Inoltre l'ASRE è uno strumento della Confederazione che mira al promovimento della piazza economica Svizzera, nel senso di agevolare – e spesso anche soltanto di rendere possibile – la partecipazione dell'economia d'esportazione alla concorrenza internazionale (lett. b). Tutti i Paesi concorrenti importanti dispongono di assicurazioni statali contro i rischi delle esportazioni. L'economia d'esportazione svizzera subisce notevoli svantaggi nella concorrenza internazionale se manca un'adeguata offerta di assicurazioni in Svizzera (cfr. n. 1.1.4). L'ASRE deve agevolare all'economia d'esportazione svizzera la partecipazione a tale concorrenza.

*Art. 6*                    Principi alla base della politica dell'istituto

Per tutelare i propri interessi di politica finanziaria, istituzionale ed estera, la Confederazione pone all'ASRE condizioni nel cui ambito essa deve effettuare le sue operazioni assicurative. Inoltre la politica dell'istituto deve essere orientata agli obiettivi menzionati all'articolo 5.

La condizione *dell'autonomia finanziaria a lungo termine* (cpv. 1 lett. a) garantisce gli interessi di politica finanziaria della Confederazione. L'ASRE deve compensare oscillazioni a breve e a medio termine nell'evoluzione dei danni e negli introiti sull'arco di un lungo periodo, al fine di garantire in tal modo che la Confederazione non debba assumersi nuovi costi a lungo termine. L'ASRE formula e attua un'adeguata politica in materia di rischi, di premi e di ristrutturazioni. Le domande di assicurazione vengono verificate dal punto di vista della politica in materia di rischi.

Il Consiglio federale definisce nei propri obiettivi strategici l'autonomia finanziaria a lungo termine. Occorre tutelare «a lungo termine» l'autonomia finanziaria, poiché

- le operazioni di assicurazione contro i rischi delle esportazioni da parte dell'ASRE vengono effettuate per la maggior parte a condizioni che prevedono termini di consegna e di durata del credito più lunghi, vale a dire fino a 15 anni;
- nel settore dei rischi politici – che costituiscono l'attività principale dell'ASRE – eventuali danni che si protraggono per lunghi periodi di tempo vengono di nuovo (parzialmente) recuperati mediante conversioni dei debiti e ristrutturazioni.

La condizione del *comportamento sussidiario rispetto all'economia privata* (cpv. 1 lett. b) garantisce gli interessi di politica istituzionale della Confederazione. L'ASRE continua a offrire, come la GRE, le proprie prestazioni quale complemento al mercato privato delle garanzie disponibile in Svizzera. Poiché le coperture offerte da quest'ultimo sono variabili, l'ASRE si adegua all'evoluzione del mercato privato. Eventualmente, può anche ritirarsi da alcuni settori d'attività. Spetta al Consiglio federale definire la politica di sussidiarietà (mediante ordinanza o negli obiettivi strategici) e verificare le prescrizioni corrispondenti.

L'«agevolazione della partecipazione dell'economia svizzera di esportazione alla concorrenza internazionale» – come richiesto dagli obiettivi menzionati all'articolo 5 lettera b – può essere ottenuta dall'ASRE soltanto se essa sottopone *un'offerta competitiva a livello internazionale* (art. 6 cpv. 1 lett. c). L'offerta è competitiva a livello internazionale se si situa nell'ambito dei premi e delle condizioni contrattuali che le agenzie pubbliche di assicurazione contro i rischi delle esportazioni delle piazze economiche concorrenti importanti offrono per la stessa operazione. L'offerta dell'ASRE deve pertanto tenere in considerazione le offerte delle assicurazioni statali estere contro i rischi delle esportazioni. Nell'ambito della regolare presentazione del rapporto e della valutazione del rispetto della politica dell'istituto (art. 24 cpv. 3 lett. d e art. 36), l'ASRE riferisce in merito all'evoluzione e alla motivazione della sua offerta (assicurazioni consultate a titolo di confronto, numeri di riferimento delle analisi comparative, procedure). Finora la GRE ha menzionato prevalentemente, a titolo di confronto, le assicurazioni contro i rischi delle esportazioni dei Paesi limitrofi, soprattutto della Germania, della Francia e dell'Austria. Tali indicazioni sono state completate dal confronto con piccoli Paesi come l'Olanda, la Svezia, la Norvegia e la Finlandia nonché, dal punto di vista specifico dei singoli rami economici, con altre agenzie europee.

Le operazioni effettuate dall'assicurazione pubblica contro i rischi delle esportazioni sono disciplinate in modo severo a livello internazionale. Per garantire un'offerta competitiva, l'ASRE deve orientarsi e attenersi alle *raccomandazioni e alle regolamentazioni delle maggiori organizzazioni e associazioni internazionali* (cfr. n. 1.1.6). Nell'ambito dell'Unione bernese, ad esempio, si procede allo scambio di informazioni e di dati come pure di offerte e di esperienze. Inoltre, in tale contesto, vengono costantemente rielaborate le raccomandazioni e la prassi generale delle operazioni assicurative. L'ASRE agisce nell'ambito delle raccomandazioni e delle regolamentazioni previste dall'OMC, dall'Unione bernese e dall'OCSE. In particolare l'obbligo dell'autonomia finanziaria a lungo termine (OMC) rappresenta per l'ASRE una prescrizione di notevole importanza. L'ASRE partecipa attivamente all'ulteriore rielaborazione delle regolamentazioni e degli accordi specifici nell'ambito delle organizzazioni e associazioni internazionali (art. 7 cpv. 2).

Nella sua politica commerciale, l'ASRE deve tenere in considerazione i *principi della politica estera svizzera* (art. 2; cfr. finora art. 1 cpv. 2 LGRE). Dal punto di vista della politica statale, l'attuale limitazione alla «considerazione della politica di aiuto allo sviluppo» non è più sufficiente. Essa va estesa a tutti gli ambiti della politica estera, in particolare nei settori della politica dei diritti dell'uomo, della politica in favore della pace, della politica ambientale e della politica di sviluppo (cooperazione allo sviluppo e cooperazione con i Paesi dell'Est). Nell'ambito dell'impegno inteso a salvaguardare l'indipendenza e il benessere del Paese, la Confederazione contribuisce (art. 54 cpv. 2 Cost.):

- ad aiutare le popolazioni nel bisogno e a lottare contro la povertà nel mondo;
- a far rispettare i diritti umani e a promuovere la democrazia;
- ad assicurare la convivenza pacifica dei popoli;
- a salvaguardare le basi naturali della vita.

Non esiste alcuna gerarchia tra i singoli obiettivi costituzionali di politica estera. In quanto ente di diritto pubblico, l'ASRE deve rispettare i principi della Costituzione, come già era il caso sinora. Il perseguimento degli obiettivi strategici di politica estera e degli aspetti menzionati trova la propria espressione, dal profilo operativo, nelle rispettive leggi, nei messaggi, nei rapporti e nei decreti del Consiglio federale.

L'ASRE continua a rispettare le convenzioni internazionali alle quali la Svizzera aderisce. Nell'ambito della convenzione conclusa in seno al Gruppo sui crediti all'esportazione dell'OCSE, l'ASRE rispetta le norme ambientali per i crediti all'esportazione, il piano d'azione per la lotta contro la corruzione e il principio secondo cui i beni improduttivi per i paesi in sviluppo più poveri non sono finanziati da crediti all'esportazione ufficiali.

Essa rispetta inoltre il diritto internazionale pubblico e il diritto nazionale. Se esiste un margine d'apprezzamento e ne risultano dei conflitti d'interesse, occorre ponderare gli interessi in causa. La disposizione dell'articolo 6 capoverso 2 è generalmente applicata per ogni progetto dagli organi dell'ASRE e, in casi di rilevanza particolare, dal Consiglio federale (art. 35). I rappresentanti dei gruppi di interesse, se hanno dei dubbi su un particolare contratto assicurativo, possono informarne il consiglio d'amministrazione tramite l'organo consultivo (art. 27). Le informazioni necessarie alla valutazione di una domanda di garanzia vengono rilevate per mezzo di questionari allestiti dall'ASRE; quest'ultima li esamina regolarmente per accertarne l'efficacia. Per valutare i casi di particolare importanza politica, sociale, ecologica ed economica (per esempio se si tratta di prestazioni di esportazione in favore di grandi dighe di sbarramento), occorre richiedere informazioni supplementari ai competenti Servizi della Confederazione e ai rappresentanti di interessi esterni. La presa in considerazione dei principi di politica estera deve essere fissata nell'ordinanza (per attuare in un secondo tempo i principi di politica estera cfr. art. 18, Esclusione dalle prestazioni).

*Art. 7* Conclusioni di accordi di diritto internazionale pubblico  
e rappresentanza in organizzazioni internazionali

Il capoverso 1 conferisce al *Consiglio federale* la competenza di *concludere* due tipi di *trattati internazionali* in relazione all'assicurazione contro i rischi delle esportazioni. Ciò concerne:

- gli *accordi bilaterali di conversione dei debiti*. Si tratta di accordi fra Stati che disciplinano le scadenze per le conversioni dei debiti e le condizioni di rimborso;
- gli *accordi bilaterali di riassicurazione*. Si tratta di disciplinamenti della cessione o dell'assunzione di quote assicurative proporzionali del riassicuratore.

La natura prevalentemente tecnica di queste operazioni rende necessaria una tale delega di competenze. Già attualmente esiste una delega di competenze nel caso degli accordi bilaterali di conversione dei debiti, secondo la legge federale del

24 marzo 2000 sulla conclusione di accordi di consolidamento di debiti (RS 973.20, cfr. art. 39). I diritti di referendum (art. 141 Cost.) non vengono interessati da ciò.

*Da parte dell'ASRE* vengono conclusi accordi e convenzioni *negoziali* che non possono essere qualificati come accordi internazionali, in particolare le convenzioni tra diversi istituti preposti all'assicurazione contro i rischi delle esportazioni. In tal modo le convenzioni con altre assicurazioni contro i rischi delle esportazioni e quelle all'interno dell'Unione bernese sono stipulate già attualmente dall'Ufficio di gestione della GRE. D'ora in poi anche le convenzioni concluse nell'ambito dell'OCSE vengono annoverate in questa categoria (finora ciò era principalmente compito del Seco, con il sostegno tecnico dell'Ufficio di gestione della GRE).

Secondo il capoverso 2, l'ASRE rappresenta – se il Consiglio federale lo autorizza nel caso concreto – la Confederazione nelle organizzazioni competenti e nelle associazioni internazionali che si occupano delle questioni inerenti alla tematica dell'assicurazione contro i rischi delle esportazioni. Ne fanno parte:

- il *protocollo multilaterale concernente la conversione dei debiti nel Club di Parigi*. In tale protocollo vengono negoziate le condizioni quadro della conversione dei debiti nel senso di raccomandazioni ai Governi creditori.
- *Convenzioni all'interno dell'Unione bernese*, in cui sotto forma di raccomandazioni sono disciplinate determinate condizioni quadro nel traffico internazionale del commercio e dei pagamenti (finora tale compito spettava alla GRE).
- *Convenzioni all'interno dell'OCSE*. Si tratta di raccomandazioni e/o della regolamentazione di determinate condizioni quadro nel traffico internazionale del commercio e dei pagamenti (finora ciò era principalmente compito del Seco, in qualità di responsabile, con il sostegno tecnico della GRE).
- *Convenzioni che prevedono coassicurazioni*. A tale proposito si tratta di regolamentazioni in materia di collaborazione amministrativa e/o di cessione e di rappresentanza reciproca (finora tale compito spettava alla GRE).

#### Art. 8 Cooperazioni e partecipazioni

L'articolo 8 consente all'ASRE di *cooperare* con altre organizzazioni pubbliche o private o di *parteciparvi*. La cooperazione con le organizzazioni internazionali è inclusa in questo principio. In relazione all'estensione dell'offerta di assicurazioni dell'ASRE per quanto riguarda il rischio dell'acquirente privato (RAP), in futuro tali cooperazioni, soprattutto con l'economia privata, assumeranno un'importanza sempre maggiore. Di conseguenza, dall'inserimento del RAP nell'offerta di assicurazioni dell'ASRE risulterà un aumento delle esigenze nelle operazioni di assicurazione, ad esempio nell'acquisizione di informazioni, nell'esame della solvibilità e nella riduzione del pregiudizio. Mediante un'adeguata collaborazione con le assicurazioni private in procedimenti specifici è possibile, eventualmente, padroneggiare meglio o in modo più efficiente le sfide aziendali.

Inoltre l'ASRE ottiene la possibilità di *fondare società di diritto privato* o di *partecipare* a tali società. Ovviamente questa cooperazione ai compiti dell'ASRE è limitata secondo la presente legge. La decisione in merito a tali fondazioni o partecipazioni spetta al consiglio d'amministrazione. Il Consiglio federale può imporre delle linee direttive nell'ambito dei suoi obiettivi strategici.

L'ASRE assume un compito che è molto vicino al mercato. Tale compito deve poter essere svolto in modo flessibile e orientato alle esigenze del mercato. Proprio il mercato dell'assicurazione del credito è attualmente in piena mutazione. I confini tra i singoli rischi si spostano. Recentemente, ad esempio, mentre da un lato gli assicuratori statali si ritirano dalle operazioni a breve termine o le trasferiscono, dall'altro sorgono nuove forme di collaborazione mediante riassicurazioni o vengono fondate filiali in proprio (p. es. la GIEK norvegese per trasferire le operazioni a breve termine). Con l'articolo 8 viene data la possibilità all'ASRE di muoversi in modo flessibile nell'ambito di tali operazioni e di trasferire eventualmente determinati campi di attività.

Mediante eventuali cooperazioni e partecipazioni non si intende in alcun modo trasferire l'attività principale dell'ASRE; occorre piuttosto fare uso di queste forme di collaborazione soltanto per singole parti della catena di produzione del valore aggiunto dell'ASRE, se lo si ritiene opportuno in un'ottica imprenditoriale. Può trattarsi, ad esempio, della collaborazione in materia di assicurazione primaria o di riassicurazione con istituti privati o multilaterali. Si potrebbe anche immaginare di trasferire la determinazione della solvibilità, il controllo di affari in corso o la riscossione di indennità presso i debitori privati.

#### *Art. 9* Trasferimento di compiti a terzi

Lo svolgimento delle operazioni di assicurazione comporterà per l'ASRE, in particolare nel settore dell'esame della solvibilità, ulteriori compiti che oggi vengono già in parte trasferiti. Possibili esempi sono il decentramento dell'acquisizione di informazioni, il trasferimento degli esami della solvibilità o il conferimento a terzi dell'incarico di recuperare i crediti in sofferenza (incasso).

L'articolo 178 capoverso 3 della Costituzione federale prescrive che vi sia una base nella legge per trasferire compiti amministrativi a terzi, nella misura in cui non si tratta di fare ricorso a persone che forniscono prestazioni puntuali. Tale base viene creata con l'articolo 9, limitatamente all'esecuzione dell'assicurazione. Di conseguenza viene creato un adeguato margine di azione imprenditoriale per il futuro sviluppo dello svolgimento dei compiti nel settore dell'assicurazione contro i rischi delle esportazioni. Per un eventuale trasferimento entrano in linea di conto soltanto compiti parziali. Il Consiglio federale potrà stabilire determinate condizioni quadro nell'ambito dei suoi obiettivi strategici.

#### *Art. 10* Altri compiti

Il Consiglio federale può trasferire all'ASRE altri compiti nel settore dell'economia esterna se vi è la possibilità di creare sinergie in base alla vicinanza contenutistica e operativa del rispettivo compito. Si intendono come tali compiti della Confederazione in ambito di promovimento del commercio estero che hanno il loro fondamento al di fuori della presente legge. Già attualmente la GRE gestisce, su incarico della Confederazione, determinate garanzie di perdita e di credito nonché azioni di conversione dei debiti per le quali viene versata una remunerazione. In futuro questi potrebbero essere compiti come la garanzia dei rischi degli investimenti (cfr. legge federale concernente la GRI, RS 977.0) o le garanzie di credito nell'ambito della cooperazione allo sviluppo del Seco.

Siccome l'ASRE è soggetta all'obbligo dell'autonomia finanziaria e si assume la responsabilità dei risultati, tali prestazioni devono essere indennizzate. Il trasferimento di altri compiti non deve avvenire per principio senza il consenso degli organi dell'ASRE. Il mantenimento dell'attuale disposizione prevista all'articolo 15 LGRE, secondo cui il Consiglio federale è autorizzato a istituire o facilitare anche altre forme di garanzia dei rischi delle esportazioni, non è pertanto necessario. Attualmente un tale disciplinamento non è più considerato opportuno. Altri generi di garanzie dei rischi delle esportazioni non sono necessari. Nel corso della lunga storia della LGRE essi non sono mai stati introdotti.

#### *Art. 11*            Assicurazione

L'ASRE assicura *operazioni d'esportazione*, ossia le esportazioni di merci e la fornitura di servizi all'estero. Sono incluse le prestazioni (p.es. i *bonds*, art. 12 lett. e) che comportano un'esportazione, ordinata da un committente avente sede o il domicilio all'estero.

La concessione di garanzie, per la GRE, era finora limitata ai cosiddetti rischi particolari (art. 1 e 2 LGRE) e valeva soltanto per determinati debitori e rischi (art. 4 LGRE). Per rischi particolari si intendono termini più lunghi di fabbricazione, di pagamento o di trasferimento. La nozione di «rischio particolare» non è più necessaria per i seguenti motivi:

- i termini hanno perso la loro importanza in quanto elementi per motivare i rischi. Nei Paesi in sviluppo, nei Paesi emergenti e nei Paesi in fase di transizione possono sorgere per gli esportatori, già entro termini più brevi, rischi che finora erano assicurabili presso la GRE;
- la limitazione a termini più lunghi non corrisponde più alle esigenze attuali dell'attività di esportazione. Già attualmente la GRE concede garanzie a breve termine, di regola garanzie globali per portafogli interi relativi alle esportazioni o anche garanzie di accrediti provenienti da Paesi in difficoltà con obiettivi di pagamento a breve termine. Questa prassi è nota anche a livello internazionale presso altre assicurazioni contro i rischi delle esportazioni;
- la limitazione a rischi particolari e nel contempo, in altri articoli, a un catalogo di rischi in relazione a determinati debitori è ridondante. È sufficiente mettere in riferimento la limitazione dell'autorizzazione a concedere garanzie a un catalogo dei rischi assicurabili, menzionati all'articolo 12.

D'ora in poi il *compito della concessione di garanzie* (cpv. 1) dovrà riferirsi in generale a perdite derivanti da crediti e non più soltanto alla riscossione dei crediti. Di conseguenza viene perfezionata la prassi, già in vigore, secondo cui la GRE assicura anche rischi che non sono connessi in primo luogo a una mancata riscossione del credito e che tuttavia comportano perdite per l'esportatore. Ne fanno parte ad esempio le garanzie dell'esportatore.

Sono escluse dall'assicurazione le perdite causate da richieste illegittime, per esempio quelle provocate da un comportamento non conforme al contratto. Una di queste perdite è rappresentata ad esempio dal mancato adempimento di una prestazione assegnata (garanzia/bond). Le rispettive disposizioni sono contenute nell'articolo 18 relativo all'esclusione dalle prestazioni (in particolare lett. b).

L'autorizzazione alla concessione di garanzie non si riferisce soltanto ai crediti accordati agli acquirenti, ma anche ai garanti della fornitura rispettivamente ai debitori di ogni genere in relazione all'attività di esportazione. Il finanziamento può provenire dall'estero se l'operazione di esportazione in questione è di origine svizzera e se le condizioni per la stipulazione di un'assicurazione sono soddisfatte (art. 13).

Il disciplinamento legale si limita piuttosto all'essenziale. Tuttavia esso attribuisce al Consiglio federale la competenza di regolamentare più in dettaglio l'attività dell'istituto. Ne fanno parte ad esempio:

- la definizione e una chiara delimitazione dei rischi assicurabili;
- la definizione dell'importo assicurato (valore alla consegna, interessi del credito, costi di finanziamento e premio assicurativo);
- l'inizio del diritto alla copertura;
- l'origine svizzera e la necessaria percentuale di valore aggiunto in Svizzera;
- la definizione di ristrutturazioni;
- la distinzione tra assicurazione individuale per una singola esportazione e assicurazione globale per diverse esportazioni;
- la differenziazione del tasso massimo di copertura; e
- il trattamento degli interessi del credito se si verifica un danno.

#### *Art. 12* Rischi assicurabili

Nella legge vengono elencati i rischi o le cause di perdite che l'ASRE può assicurare. Il catalogo dei rischi assicurabili è esaustivo, anche se l'ASRE non deve assicurare tutti i rischi.

Nell'elenco dei rischi assicurabili non è più necessario nominare gli acquirenti e i garanti autorizzati, poiché d'ora in poi, con l'introduzione della copertura per i RAP, possono essere assicurati sia i debitori pubblici che quelli privati. L'ASRE può assicurare i seguenti rischi:

Lettera a. I *rischi politici* sono le misure straordinarie prese da Stati esteri o dalla Svizzera oppure gli eventi politici esteri, quali guerre, rivoluzioni, disordini politici e altri, che rendono impossibile al debitore il pagamento del credito, che cagionano la confisca o l'avaria di merci di proprietà dell'esportatore oppure che ne impediscono la riesportazione. Il rischio politico viene inteso in modo analogo all'attuale regolamentazione. D'ora in poi occorre tuttavia estendere il catalogo delle misure statali che sono considerate un rischio politico. La novità è costituita, oltre alle misure di Stati esteri, anche dalle «misure statali prese dalla Svizzera», quali i divieti di esportazione, nonché «dalle misure statali a livello internazionale», quali gli embarghi da parte dell'ONU, dell'UE o di altre organizzazioni internazionali. Gli atti terroristici violenti ispirati da motivi politici che sopravvivono nel quadro di mutamenti politici dagli effetti persistenti nel Paese destinatario sono ugualmente stati considerati rischi politici. Il Consiglio federale definirà più dettagliatamente il rischio politico in un'ordinanza.

Lettera b. Le difficoltà nel trasferimento delle valute e le moratorie dei pagamenti, che finora erano anche assicurabili.

Lettera c. I *casì di forza maggiore*: Ne fanno parte l'uragano, l'inondazione, il terremoto, l'eruzione vulcanica, la grande marea e l'incidente nucleare, nella misura in cui le relative ripercussioni non sono coperte in altro modo, analogamente alla direttiva UE 98/29/CE. Il Consiglio federale dovr  definire pi  dettagliatamente il rischio in un'ordinanza.

Lettera d. Il *rischio del credere* (rischio economico o rischio dell'acquirente). Esso comprende l'insolvenza o il diniego di pagamento del debitore. Al fine di evitare, in caso di perdita, discussioni problematiche in merito alla causa del danno, il rischio economico deve tuttavia essere assicurato soltanto se sono stati assicurati presso l'ASRE anche il rischio politico, il rischio di trasferimento (compresi le moratorie e il rischio eventuale legato al cambio) e la «forza maggiore». Se non   il caso, l'ASRE non pu  assicurare il rischio economico. Ci  corrisponde alla prassi attuale (in riferimento ai debitori pubblici). Il Consiglio federale definisce il rischio in un'ordinanza.

Lettera e. La copertura limitata del rischio dovuto ai *bond*. Se l'esportatore d  una garanzia per la sua prestazione, egli pu  assicurarsi presso l'ASRE, a determinate condizioni, contro il rischio dovuto al fatto di dover effettuare pagamenti al debitore in caso di mancato adempimento della propria prestazione assegnata contrattualmente. Le condizioni sono:

- la richiesta della prestazione di garanzia da parte dell'acquirente/garante costituisce un abuso in quanto l'esportatore, pur avendo rispettato i suoi obblighi contrattuali, si vede costretto a fornire la garanzia;
-   provato che il mancato adempimento della prestazione garantita dipende dall'insorgere di rischi contro i quali l'esportatore si   assicurato in relazione all'adempimento del contratto da parte del debitore, quindi rischi politici, rischi di trasferimento e «forza maggiore». Se di conseguenza l'esportatore non pu  fornire la sua prestazione contrattuale per gli stessi motivi che sono previsti nella legge in riferimento al debitore, l'ASRE pu  assicurare la rivendicazione di bond. L'esportatore pu  assicurare contro tali rischi non soltanto il suo credito, ma anche l'adempimento dei propri obblighi.

Lettera f. Il *rischio legato al cambio*, nell'ambito dei rischi assicurabili, ossia il rischio eventuale legato al cambio,   un cosiddetto rischio secondario. L'ASRE assicura come gi  oggi la GRE i rischi di cambio in caso di riscatto di un finanziamento in valuta estera, di un contratto a termine su valuta o di provvedimenti analoghi, soltanto in seguito all'insorgere di un sinistro primario assicurato. Ci  significa che il rischio legato al cambio   assicurato se si verificano perdite di valuta quale conseguenza di una perdita coperta in base ad altri rischi. Non si tratta dunque di una garanzia dalle fluttuazioni del corso del cambio quale danno primario. Il Consiglio federale definisce in un'ordinanza i dettagli relativi al rischio eventuale legato al cambio.

Al capoverso 2 viene autorizzata l'*assicurazione prima della fornitura*. Si procede a una distinzione del momento in cui insorge il sinistro, vale a dire se il sinistro si   verificato prima della fornitura (rischio di fabbricazione) o dopo la fornitura (rischio inerente al credito). L'ASRE disciplina direttamente nel contratto assicurativo la definizione di rischio di fabbricazione e di rischio inerente al credito.

La copertura assicurativa inizia dopo la stipulazione del contratto assicurativo e non con la presentazione della proposta, come nel caso del contratto d'assicurazione privato. In questo senso non vi è alcun parallelismo rispetto al diritto in materia di contratti di assicurazione privati. L'inizio del diritto alla copertura del rischio deve pure essere concretizzato a livello di ordinanza.

#### *Art. 13*                    Condizioni per stipulare un'assicurazione

Secondo il capoverso 1, per stipulare un'assicurazione devono essere soddisfatte cumulativamente quattro *condizioni*:

Lettera a. L'esportatore è un'impresa che ha sede in Svizzera; è indispensabile un'iscrizione nel registro di commercio. In tal modo l'ASRE delimita la propria sfera di attività ed evita di essere confrontata a richieste di privati che svolgono attività non commerciali (p. es. vendita privata di automobili all'estero).

Lettera b. I beni e i servizi vengono prodotti in Svizzera o contengono un'adeguata quota di valore aggiunto in Svizzera. Il Consiglio federale definisce in un'ordinanza l'adeguata quota di valore aggiunto in Svizzera (cfr. l'attuale ordinanza del DFE sulla quota minima di valore aggiunto svizzero per le garanzie dei rischi delle esportazioni, RS 946.111.1).

Lettera c. L'affare è effettuato con un committente estero. L'ASRE non deve avere la possibilità di assicurare rischi commerciali in Svizzera.

Lettera d. L'affare concreto è conciliabile con i *principi alla base della politica dell'istituto* secondo l'articolo 6. Tale politica deve essere concretizzata negli obiettivi strategici della Confederazione e dall'ASRE stessa. Di conseguenza l'assicurazione può essere concessa soltanto se:

- il rischio non mette in pericolo l'autonomia finanziaria. L'ASRE formula una politica in materia di rischi (limiti relativi ai Paesi, limiti di copertura, struttura del portafoglio, ecc.) intesa a garantire l'autonomia finanziaria a lungo termine. Un'assicurazione può essere concessa soltanto se è sostenibile dal punto di vista della politica in materia di rischi.
- Per il rischio sul mercato delle assicurazioni private non esiste alcuna offerta adeguata secondo le considerazioni relative all'articolo 6 capoverso 1 lettera b (sussidiarietà rispetto al mercato). L'ASRE osserva e documenta le evoluzioni del mercato privato e stabilisce un'adeguata politica di sussidiarietà nell'ambito delle condizioni poste dal Consiglio federale.
- i principi della politica estera svizzera vengono presi in considerazione.

Anche se sussistono tutte le condizioni previste al capoverso 1, non è possibile stipulare un'assicurazione se esiste un *motivo di impedimento* secondo il capoverso 2.

Lettera a. L'affare può essere escluso dalla copertura dei rischi proposta in base a *considerazioni inerenti alla situazione dei rischi*. L'ASRE tiene ad esempio un elenco dei Paesi autorizzati per i singoli rischi. È possibile che, in base alla loro situazione politica e finanziaria, determinati Paesi siano esclusi dall'assicurazione del rischio politico. Per quanto riguarda il rischio del credere di debitori privati, occorre rispettare criteri particolari affinché l'assicurazione sia possibile. Ne fanno parte, ad esempio, l'esistenza di procedure di esecuzione e di fallimento, della tutela della proprietà (riserve di proprietà e rispettiva attuazione) e di un numero sufficientemente

te di procedure elaborate nell'ambito dello Stato di diritto allo scopo di imporre determinate richieste legali. Altri criteri di rischio come la solvibilità del debitore, se e quali garanti sono presenti, ecc., vengono presi in considerazione dall'ASRE.

Lettera b. Non vengono rispettate *prescrizioni legali* che sono in rapporto con l'esportazione, come ad esempio divieti di esportazione, limitazioni delle esportazioni, ecc. Sono determinanti le leggi svizzere, le leggi in vigore nel Paese del committente ed eventualmente anche le leggi di Stati terzi coinvolti in tali operazioni.

Lettera c. Non vengono rispettati *obblighi* della Svizzera *in materia di diritto internazionale pubblico* che sono in rapporto con l'esportazione.

Non esiste alcun diritto alla conclusione di un contratto (art. 15). In caso di abusi, le prestazioni sono escluse (art. 18).

#### *Art. 14* Premio

Le basi di calcolo dei premi sono ripresi dalla LGRE (rischi, ammontare e durata della copertura). Il consiglio d'amministrazione stabilisce la tariffa dei premi (art. 24 cpv. 3 lett. f.), che deve essere approvata dal Consiglio federale. Nella determinazione dei premi, deve rispettare i tassi minimi previsti dalle convenzioni dell'OCSE sui crediti all'esportazione statali e il principio della competitività internazionale. I premi devono servire in particolare a coprire le spese amministrative dell'ASRE.

#### *Art. 15* Stipulazione dell'assicurazione

D'ora in poi il contratto assicurativo viene stipulato in forma di contratto di diritto pubblico (cpv. 1). La natura del contratto per le operazioni di assicurazione contro i rischi delle esportazioni corrisponde alla prassi attuale nonché alle esigenze degli assicuratori e degli assicurati. A causa del carattere particolare dell'assicurazione pubblica contro i rischi delle esportazioni, si rinuncia a un rinvio completo al diritto privato e a uno stretto riferimento alla legge sul contratto assicurativo. Il rapporto giuridico rimane pertanto di diritto pubblico, come pure le vie legali (cfr. art. 37). Il contratto di diritto pubblico corrisponde meglio alla natura del rapporto giuridico nel settore dell'assicurazione contro i rischi delle esportazioni rispetto a una decisione, con condizioni e oneri, o rispetto a una procedura a due livelli, contraddistinta da una decisione e da un contratto di diritto pubblico fondato su di essa.

Non esiste alcuna pretesa giuridica alla stipulazione di un'assicurazione.

Se l'ASRE si rifiuta di stipulare un'assicurazione, essa deve farlo in forma di decisione (cpv. 3). Una tale decisione può essere impugnata mediante un ricorso amministrativo (art. 37 cpv. 2).

#### *Art. 16* Obbligo d'informazione e di diligenza

L'impegno dell'esportatore o in generale degli assicurati di fornire indicazioni corrette e complete in merito all'affare e soprattutto al debitore o ai debitori aumenta di importanza con l'introduzione del RAP. La situazione dell'informazione è molto più precaria per i singoli debitori di diritto privato rispetto a quelli di diritto pubblico. La verificabilità è più difficile e sono necessari esami dei singoli casi. Per la GRE l'acquisizione di informazioni rappresenta già attualmente una sfida nei confronti delle banche che concedono le garanzie. Ciò varrà in misura ancora maggiore rispetto alle singole ditte.

Ne consegue un *obbligo di notifica e di verifica* dell'esportatore (cpv. 1). Quest'ultimo deve preparare tutte le indicazioni necessarie ed esaminarle personalmente. Quest'obbligo è conforme alla regolamentazione in vigore. In tal modo l'assicurato deve fornire, ad esempio, informazioni relative al bilancio del debitore privato da assicurare. Il richiedente viene richiamato all'obbligo di fornire un'informazione corretta, compresa la verifica di tale informazione. La legge sancisce soltanto il principio. Il Consiglio federale stabilisce in un'ordinanza i dettagli dell'obbligo d'informare dell'esportatore (cfr. l'attuale art. 13 OGRE).

L'obbligo d'informazione dell'assicurato vale per tutta la durata dell'operazione assicurativa. Eventuali modifiche del progetto, del sistema di pagamento o altri cambiamenti importanti devono essere comunicati all'ASRE.

Se è stato concluso un contratto assicurativo, non è compito dell'ASRE *gestire* in proprio le singole esportazioni. L'esportatore o tutti gli assicurati interessati sono obbligati a intraprendere tutti i provvedimenti necessari per evitare perdite (cpv. 2). Rientra fra questi la stipulazione delle assicurazioni usuali in ambito commerciale, quali le assicurazioni che coprono i rischi legati al trasporto (ancora specificato espressamente all'articolo 5 lett. c LGRE). In caso di rischio di perdita da parte di un debitore privato, spetta all'assicurato, dopo aver consultato l'ASRE, avviare ed eseguire eventualmente una procedura di fallimento affinché il credito possa essere fatto valere e riscosso.

Se si è verificato un danno e se l'assicurazione è stata incassata (cfr. art. 17 e 19), gli assicurati sono tenuti a sostenere l'ASRE nella riscossione del credito e a valorizzare nel modo migliore possibile i beni di esportazione non ancora forniti.

#### *Art. 17*                    Prestazioni assicurative

Nel caso assicurato l'ASRE fornisce le prestazioni stabilite nel contratto assicurativo (cpv. 1, cfr. l'attuale art. 11 LGRE).

Il tasso di copertura indica in percentuale la quota del valore di fornitura coperta dall'assicurazione. Se per esempio il tasso di copertura è del 90 per cento e l'importo coperto (compresi gli interessi ecc.) ammonta a 1 milione, in caso di danno vengono versati 900 000 franchi. In questo senso il tasso di copertura contiene una forma di franchigia. Esso costituisce un elemento importante delle condizioni di offerta dell'ASRE. In primo luogo esso influisce direttamente sull'entità del danno realizzato e, secondariamente, crea per l'esportatore due incentivi: quello di scegliere accuratamente i suoi partner commerciali e quello di prendere tutti i provvedimenti intesi a impedire, limitare e rimborsare un danno. Inoltre un tasso di copertura stabilito individualmente dà all'ASRE la possibilità di ripartire meglio il proprio rischio in relazione all'affidabilità di un debitore.

I tassi massimi di copertura rappresentano i pilastri nella politica in materia di rischi. L'esportatore deve essere richiamato al proprio obbligo e partecipare finanziariamente. Ciò vale in modo del tutto particolare per il rischio del credere dei committenti o dei garanti privati. L'esame della solvibilità dei committenti privati e dei garanti privati costituisce una sfida particolare. Di conseguenza l'assicurato deve fare prova di particolare diligenza per quanto concerne la solvibilità delle persone interessate. Inoltre il rischio dell'insolvenza dei committenti privati o dei garanti deve essere considerato più elevato rispetto agli altri rischi.

A seconda del debitore e del danno (rischio), nella polizza assicurativa vengono applicati tassi di copertura differenti. Questa distinzione viene effettuata in base a differenti profili dei rischi pubblici e privati e deve fungere da incentivo per gli esportatori nel settore dei rischi privati (cautela nei confronti dei partner commerciali privati all'estero).

In virtù del capoverso 2 della legge i tassi massimi di copertura assicurativa ammontano al 95 per cento dell'importo assicurato e all'85 per cento per i debitori privati. Un'ordinanza del Consiglio federale stabilirà i tassi massimi di copertura a seconda del genere di rischio e dell'importo assicurato. Nel caso dei debitori privati assimilabili ai debitori pubblici, il Consiglio federale può ammettere un tasso di copertura superiore all'85 per cento, normalmente applicabile ai debitori privati. I debitori privati sono assimilabili ai debitori pubblici quando – per il fatto di relazioni di natura particolare (p. es. società anonima appartenente allo Stato, filiali di gruppi internazionali) o di una garanzia particolarmente affidabile (p.es. garanzia pubblica) – essi presentano un rischio paragonabile a quello dei debitori pubblici. Si tiene così conto della speciale situazione delle imprese private controllate dallo Stato che, per questo motivo, devono essere considerate alla stregua di imprese pubbliche. Questa normativa corrisponde inoltre alla prassi attuale di concessione di garanzie (p. es. per «*public utilities*» o transazioni al beneficio di una garanzia bancaria). Per quanto concerne il rischio del cliente privato (del credere del debitore privato), in assenza di particolari rapporti di proprietà e di particolari garanzie vige il tasso di copertura massima dell'85 per cento previsto dalla legge.

In linea di massima l'ASRE può fissare individualmente i tassi di copertura a seconda della pertinente operazione. Essa può ridurre in modo flessibile il tasso di copertura a seconda del rischio, della solvibilità del debitore oppure in base ad altri criteri.

L'esportatore non riceve dall'ASRE la possibilità di acquistare ulteriormente percentuali del tasso di copertura. Egli ha invece la possibilità di garantire in altro modo rischi residui dovuti a tassi di copertura inferiori al 100 per cento, a meno che l'ASRE lo vieti nel contratto assicurativo.

Le questioni relative agli interessi di credito a contare dall'insorgere del danno (rivendicazione supplementare, tassi percentuali, ecc.) sono disciplinate nell'ordinanza del Consiglio federale.

#### *Art. 18*            Esclusione dalle prestazioni

La legge menziona i motivi che giustificano un rifiuto della prestazione assicurativa se si è verificato un caso di danno in un contratto esistente. In tali casi l'ASRE può rifiutare, sospendere o ridurre il pagamento. Le condizioni generali dell'ASRE e i termini specifici del contratto precisano e completano i motivi di esclusione delle prestazioni. Secondo la lettera b, l'ASRE può in particolare escludere le prestazioni qualora venga violato il contratto assicurativo concluso con essa. Il contratto stabilisce che l'esportatore deve adempire le disposizioni del contratto di fornitura e prevede il rispetto di condizioni supplementari alle quali si è impegnato nei confronti dell'ASRE. Tali condizioni comprendono segnatamente la clausola sulla lotta contro la corruzione inserita sistematicamente nel contratto assicurativo e i dati relativi a progetti delicati dal profilo ambientale o a progetti nei paesi in sviluppo.

L'esclusione delle prestazioni a causa di un inadempimento del contratto si fonda sempre su fatti di cui lo stipulante deve rispondere e che deve giustificare. Una volta concluso il contratto, l'ASRE non può rifiutare le prestazioni allo stipulante a causa del comportamento del committente. L'ASRE deve quindi limitarsi a far applicare successivamente i principi di politica estera se i provvedimenti da adottare non sono di competenza di chi assume la garanzia.

Le prestazioni possono essere escluse in seguito a danneggiamento o perdita della merce da esportare, se lo stipulante non prende i provvedimenti dettati dalle circostanze per ridurre al minimo la perdita (cfr. art. 16 cpv. 2).

#### *Art. 19*            Caso assicurato

Come nella legge in vigore, nel caso assicurato il credito in sofferenza, i diritti accessori e la proprietà delle merci eventualmente non ancora fornite vengono trasferiti all'ASRE proporzionalmente al pagamento. (cpv. 1, cfr. l'attuale art. 12 cpv. 1 LGRE).

In base alle sue attuali relazioni con il committente e alle sue conoscenze del rispettivo Paese, l'assicurato deve sostenere l'ASRE in caso di successiva riduzione del pregiudizio (cpv. 2). Se il caso assicurato si è verificato prima della fornitura e se la produzione è in corso, la valorizzazione del bene esportato deve essere stabilita d'intesa con l'ASRE. I pagamenti o i ricavi provenienti dalla valorizzazione della merce devono essere versati spontaneamente all'ASRE proporzionalmente al tasso di copertura.

L'ASRE deve ottenere la possibilità di *convertire* o di *ristrutturare* i crediti in sospeso di contratti assicurativi riscattati, vale a dire di prolungarne la durata o di condonarne parti (cfr. art. 32). A partire da tale momento l'assicurato è esentato dall'obbligo di prendere tutti i provvedimenti del caso per evitare perdite, di riscuotere il credito e di valorizzare il bene di esportazione eventualmente non fornito. L'ASRE stessa viene richiamata all'obbligo di agire in questo modo e di gestire in proprio la convenzione da essa negoziata.

Ciò vale per i debitori pubblici (risp. per tutti i debitori coinvolti) in caso di conversioni dei debiti nell'ambito del Club di Parigi o in caso di altre forme di cooperazione internazionale, nonché per i debitori privati in caso di accordi bilaterali tra l'ASRE e il debitore in questione.

Finora a legge definiva gli obblighi dell'esportatore e del garantito. La novità consiste nella menzione degli assicurati, ciò che comporta tutta una serie di casi e quindi tutte le varianti possibili.

#### *Art. 20*            Obbligo di rimborso

Come nella legge in vigore, l'assicurato deve rimborsare il versamento dell'importo assicurato con un interesse di mora ordinario secondo l'articolo 104 del Codice delle obbligazioni, se risulta successivamente l'inesistenza delle condizioni previste dalla legge per il pagamento della somma assicurata (cfr. attuale art. 13 LGRE).

Secondo il capoverso 2, l'assicurato è tenuto al rimborso anche se l'importo è stato versato a un terzo.

#### *Art. 21* Cessione dell'assicurazione

Come è previsto nell'ambito della legge attuale, l'assicurato, con il consenso dell'ASRE, può cedere a un terzo l'assicurazione unitamente al credito (cfr. attuale art. 8 LGRE).

#### *Art. 22* Organi

L'ASRE è diretta dai due organi classici, vale a dire dal consiglio d'amministrazione e dalla direzione, ed è controllata da un ufficio di revisione (cfr. per analogia gli art. 3 LIPI, RS 172.010.31 e 9 LMu, FF 2003 535).

La loro nomina da parte del Consiglio federale corrisponde alle regolamentazioni applicate a altri istituti della Confederazione. Lo stesso dicasi per il mandato quadriennale dei membri del consiglio d'amministrazione. Il direttore, invece, è assunto con un contratto di lavoro di durata indeterminata, che può essere disdetto.

La legge menziona la possibilità di revoca degli organi per motivi importanti, ad esempio se non adempiono più le condizioni per esercitare la rispettiva carica o se hanno commesso una mancanza grave.

#### *Art. 23* Responsabilità

I seggi all'interno del consiglio d'amministrazione dell'ASRE devono essere attribuiti in base a criteri di specializzazione. Le regolamentazioni legali conferiscono al consiglio d'amministrazione una notevole responsabilità nella gestione del nuovo istituto, in particolare per quanto riguarda la politica in materia di rischi. Di conseguenza, alla responsabilità dei membri degli organi dell'ASRE si applicano i principi generali del diritto della società anonima (art. 752–760 CO). Quest'ultimo prevede la responsabilità individuale dei membri degli organi in caso di violazione degli obblighi per propria colpa. In questo modo si risponde all'esigenza, formulata a più riprese dal Parlamento negli ultimi anni, di inasprire il regime della responsabilità nelle imprese pubbliche (cfr. anche art. 10a della legge sull'organizzazione delle poste, RS 783.1).

La responsabilità primaria della Confederazione prevista all'articolo 19 della legge sulla responsabilità del 14 marzo 1958 (LResp, 170.32) non è quindi applicabile agli organi dell'ASRE.

Le disposizioni del diritto della società anonima concernenti la responsabilità possono tuttavia essere applicate soltanto per analogia e non in modo esaustivo. Gli obblighi e le competenze degli organi dell'ASRE sono quindi già definiti agli articoli 24–26 della LARE e sono precisati nelle ordinanze e nei regolamenti. Occorre esaminare, in ogni singolo caso, se si è in presenza di una violazione degli obblighi che implica la responsabilità secondo queste basi legali ed, eventualmente, secondo altre regolamentazioni. Il grado di responsabilità deve tuttavia fondarsi sulla giurisprudenza in materia di responsabilità degli organi in diritto della società anonima. Occorrerà inoltre tenere debitamente conto della natura particolare degli affari dell'ASRE, e soprattutto del fatto che alcune decisioni cruciali non sono prese dagli organi dell'ASRE, ma dal Consiglio federale. Negli ultimi anni non sono state presentate pretese in tal senso alla GRE reclami. Fra le fattispecie che implicano la responsabilità si possono citare in primo luogo i casi di violazione degli obblighi che comportano danni per lo stipulante ed, eventualmente per i richiedenti di garanzie oggetto di rigetto.

Il capoverso 2 prevede che le controversie riguardanti la responsabilità dei membri degli organi dell'ASRE spettano ai tribunali civili e che, in una tale procedura, la Confederazione, quale proprietario e creditore, può assumere sia lo statuto di azionista che quello di creditore dell'impresa. La Confederazione deve prevenire i possibili danni per il tramite dei diritti di gestione e di controllo che le sono conferiti dalla legge.

Il personale dell'ASRE rimane invece sottoposto alla legge sulla responsabilità.

#### Art. 24 Consiglio d'amministrazione

Il consiglio d'amministrazione è l'organo supremo dell'ASRE. La legge prevede la designazione di un minimo di sette e di un massimo di nove membri. Si rinuncia a stabilire per legge i singoli diritti di rappresentanza, rispettivamente i requisiti professionali. Per quanto riguarda la rappresentanza degli interessi della Confederazione nel consiglio d'amministrazione, occorre concedere al Consiglio federale un'adeguata libertà di azione. L'aspetto principale è costituito dall'idoneità professionale a dirigere le operazioni di assicurazione contro i rischi delle esportazioni. La Confederazione tutelerà i suoi interessi principalmente attraverso la sua funzione di proprietario e di committente (cfr. n. 1.2.3). Questo sistema rispecchia la volontà, concretizzata attraverso la riorganizzazione in un istituto indipendente, di separare meglio la politica e la gestione dell'impresa. Attualmente, nella commissione della GRE, gli interessi politici prevalgono sulle conoscenze settoriali (rappresentanti dell'economia d'esportazione, dei lavoratori, di diversi uffici federali). Per questa ragione, il consiglio d'amministrazione dovrà essere composto da persone che dispongono delle competenze specialistiche necessarie alla gestione delle operazioni di assicurazione contro i rischi delle esportazioni. Oltre alle conoscenze in materia di finanziamento e di assicurazione, i membri devono in tal senso disporre di conoscenze approfondite del settore delle esportazioni ed essere in grado di valutare la compatibilità delle operazioni con i principi della politica estera della Svizzera.

Per quanto riguarda le singole competenze secondo il capoverso 3:

Lettera a. Il consiglio d'amministrazione stabilisce in modo autonomo il regolamento interno nell'ambito della legge e dell'ordinanza. Non è prevista un'approvazione da parte del Consiglio federale.

Lettera d. Ogni anno l'ASRE deve presentare al pubblico e al Consiglio federale, rispettivamente al Dipartimento, un *rapporto* sulla sua attività e un *rendiconto*. Il rendiconto annuale e il rapporto di gestione sono soggetti all'approvazione da parte del Consiglio federale (analogamente all'INSAI e alla Posta; diversamente dall'IPI e da Swissmedic) e vengono in seguito pubblicati. Il rendiconto annuale e il rapporto di gestione presentano i risultati suddivisi per criteri di assicurazione, ad esempio secondo il tipo di debitore o la scadenza, ed elencano le operazioni di particolare rilevanza.

Lettera e. La competenza di concludere contratti assicurativi spetta per principio al consiglio d'amministrazione, e questo implica che le sedute si tengono a un ritmo sostenuto. Il consiglio d'amministrazione può delegare al direttore la competenza di concludere assicurazioni entro i limiti della politica in materia di rischio (cpv. 4). La preparazione degli affari è compito della direzione.

Lettera f. Gli elementi essenziali del disciplinamento dei premi sono contenuti a livello di legge (cfr. art. 14). La legislazione deve lasciare all'ASRE un margine di azione sufficiente per garantire a lungo termine, mediante un'adeguata politica in materia di premi, l'autonomia finanziaria dell'assicurazione. La tariffa dei premi deve essere approvata dal Consiglio federale.

Lettera g. Il personale deve essere assunto, in linea di massima, conformemente alle pertinenti disposizioni del Codice delle obbligazioni (cfr. art. 28). Il consiglio d'amministrazione deve emanare un corrispondente regolamento del personale. Ciò vale anche per il direttore. In merito il consiglio d'amministrazione deve attenersi alla legislazione federale e in particolare orientarsi anche al diritto in materia di personale federale. Per questo motivo il regolamento del personale deve essere approvato dal Consiglio federale. In particolare lo stipendio del direttore deve inserirsi nella struttura prevista per la remunerazione di altri capi di unità amministrative decentralizzate della Confederazione. Per questo motivo l'articolo 28 rinvia esplicitamente all'articolo 6a «sullo stipendio dei quadri» della legge sul personale federale (LPers) del 24 marzo 2000 (RS 172.220.1).

Lettera h. La politica in materia di rischi viene stabilita secondo il principio della pratica esemplare («best practice») del ramo assicurativo. Il consiglio d'amministrazione definisce, ad esempio, i Paesi per i quali può essere stipulata un'assicurazione, stabilisce i limiti di copertura per ogni Paese e/o operazione oppure secondo altri criteri, disciplina eventualmente la trattenuta delle franchigie oltre al tasso di copertura (First Loss), disciplina l'applicazione dell'obbligo di notifica e definisce la ripartizione dei rischi nel portafoglio.

Lettera i. L'elenco dei compiti del consiglio d'amministrazione previsto dalla legge non è esaustivo. I compiti possono essere integrati nel regolamento interno.

Il capoverso 5 riprende la nuova legislazione in materia di stipendi dei quadri della Confederazione come è già stata stabilita per altre aziende della Confederazione.

Si rinuncia all'introduzione di una disposizione espressa riguardante l'assoggettamento alla legislazione in materia di acquisti pubblici. Nell'ambito dell'imminente revisione della legge federale sugli acquisti pubblici (RS 172.056.1) verrà esaminato il suo campo d'applicazione. In tale contesto, indipendentemente dalle norme in vigore, verrà esaminato anche l'assoggettamento dell'ASRE quale organismo di aggiudicazione della Confederazione. Considerato il modesto volume di acquisizioni della GRE e dell'ASRE, una regolamentazione anticipata non appare necessaria.

#### *Art. 25*            Direttore

Il direttore è responsabile della direzione dell'ASRE. Siccome è nominato dal Consiglio federale, non può essere licenziato direttamente dal consiglio d'amministrazione. Le decisioni fondamentali relative alla stipulazione di contratti assicurativi devono essere prese dal consiglio d'amministrazione.

#### *Art. 26*            Ufficio di revisione

La legge affida al Consiglio federale la designazione dell'ufficio di revisione (cfr. art. 22). Poiché l'esame delle operazioni di assicurazione contro i rischi delle esportazioni richiede competenze molto specifiche, può risultare opportuno ricorrere a un ufficio di revisione esterno. È ipotizzabile anche un'adeguata combinazione tra l'ufficio di revisione esterno e il Controllo delle finanze.

Il mandato dell'ufficio di revisione non deve estendersi soltanto all'esame del rendiconto annuale (cpv. 1 lett. a), ma espressamente anche alla presentazione dell'autonomia finanziaria da parte del consiglio d'amministrazione (cpv. 1 lett. b). Gli oggetti della verifica indicati al capoverso 1 lettera a corrispondono allo schema classico del controllo di una società da parte di un ufficio di revisione esterno. Il capoverso 1 lettera b estende la natura del controllo in base alle esigenze specifiche della Confederazione quale proprietario. Il consiglio d'amministrazione è responsabile della presentazione e della valutazione della capacità dell'ASRE di autofinanziarsi, compiti, questi, che non possono essere assunti dall'organo di revisione. Quest'ultimo può però controllare dal profilo della correttezza e della plausibilità i documenti allestiti dal consiglio d'amministrazione. Ciò offre alla Confederazione, in qualità di proprietario, una garanzia supplementare quanto al perseguimento da parte dell'ASRE di una politica adeguata in materia di rischi.

Oltre che al consiglio d'amministrazione, l'ufficio di revisione presenta i suoi rapporti anche al DFE e al Consiglio federale. Dato che la comunicazione tra l'ASRE e il DFE passa necessariamente attraverso il Dipartimento competente, nel caso specifico il DFE, non occorre menzionare espressamente quest'ultimo come destinatario nei rapporti di valutazione.

#### *Art. 27*      Organo consultivo

L'ASRE sarà un istituto autonomo tenuto a rispettare i principi di una gestione degli affari specifica al settore delle assicurazioni, così come previsto dalla politica dell'istituto all'articolo 6. Bisogna evitare che gli affari dell'ASRE siano influenzati da interessi particolari. D'altra parte, le aspettative e gli interessi della Confederazione e degli ambienti economici, come ad esempio l'industria d'esportazione o i rami assicurativo e finanziario, delle parti sociali e delle altre cerchie interessate (p. es. organizzazioni per la cooperazione allo sviluppo, la protezione ambientale, i diritti dell'uomo, la lotta contro la corruzione) devono essere tenuti in considerazione. Poiché la selezione dei membri del consiglio d'amministrazione si basa soprattutto su criteri di competenza in materia di assicurazione contro i rischi delle esportazioni (cfr. commento dell'art. 24), i rappresentanti dei gruppi di interesse si esprimono attraverso l'organo consultivo, che è presieduto dalla stessa persona che dirige il consiglio d'amministrazione.

L'organo consultivo è autorizzato a prendere visione delle operazioni dell'ASRE. Esso si riunisce periodicamente con il consiglio d'amministrazione per esaminare la politica dell'istituto nonché la sua politica in materia di rischi e di copertura. In caso di affari importanti o delicati in relazione al rispetto dell'articolo 6, oppure di assicurazioni di particolare rilievo, il consiglio d'amministrazione chiede il parere dell'organo consultivo.

L'articolo 27 prevede che il Consiglio federale *può* istituire un organo consultivo, ciò che effettivamente intende fare. Tuttavia, se dopo un certo tempo questo strumento si rivelasse inutile, il Consiglio federale ha la possibilità di revocarlo e di trovare un'altra soluzione che tenga conto degli interessi pubblici. Il Consiglio federale preciserà in un ordinanza l'organizzazione dell'organo consultivo.

Il personale dell'Ufficio di gestione della GRE è attualmente impiegato, sulla base di un contratto di diritto privato, dall'Associazione svizzera dei costruttori di macchine (VSM). In tal senso la situazione iniziale si differenzia nettamente da altri casi, in cui il personale proviene dall'amministrazione centrale.

La nuova legislazione sul personale della Confederazione offre senz'altro un notevole margine di azione, in particolare anche per le unità amministrative decentralizzate. Nel caso specifico, tuttavia, anche l'ordinanza quadro relativa alla legge sul personale federale (RS 172.220.11) appare troppo restrittiva. Per il reclutamento di esperti nel settore dell'assicurazione contro i rischi delle esportazioni è necessario che l'ASRE possa assumere il proprio personale alle condizioni del mercato delle assicurazioni private. Su questo punto la situazione iniziale coincide in larga misura con quella del personale dell'autorità di vigilanza sul mercato finanziario, attualmente in discussione (cfr. disegno degli esperti relativo alla legge sulla vigilanza del mercato finanziario, LVMF, del 7 luglio 2003<sup>5</sup>).

Nel caso specifico è opportuno prevedere condizioni di assunzione di diritto privato e non di diritto pubblico. Vi sono particolari motivi che parlano a favore di un'assunzione conforme al Codice delle obbligazioni.

- Il personale dell'attuale Ufficio di gestione della GRE è impiegato presso il VSM con un contratto di diritto privato ed è anche affiliato alla rispettiva cassa pensioni. Il personale è abituato a un'assunzione che si basa sul Codice delle obbligazioni e non desidera essere assoggettato al diritto del personale federale. Un tale passo comporterebbe un certo rischio di licenziamenti e una perdita di conoscenze tecniche. Una maggiore dipendenza del personale dalla Confederazione sarebbe in contrasto con l'obiettivo generale, che consiste sostanzialmente nel rendere autonoma la GRE.
- A causa dell'elevata specializzazione e della particolare vicinanza al mercato e all'economia, per l'ASRE è indispensabile essere equiparata, dal profilo del diritto del personale, al settore privato, con il quale ha evidenti affinità. Ciò concerne le condizioni di assunzione e la struttura salariale. Nel caso concreto i margini di azione previsti dal diritto del personale federale sono troppo ristretti.
- Il personale delle organizzazioni vicine alla GRE e di eventuali partner futuri, come l'USEC, il SOFI e il SDFC, verrà pure assunto secondo il diritto privato. Lo stesso vale per l'INSAI, il cui consiglio d'amministrazione emana regolamenti relativi all'organizzazione e allo statuto del personale.

Nell'emanare il regolamento del personale, comunque, l'ASRE deve essere vincolata ai principi generali della politica del personale della Confederazione. Per questo motivo al capoverso 2 la legge rinvia espressamente all'articolo 4, che definisce la politica del personale, e all'articolo 5, che prevede il coordinamento e il controllo della gestione nell'ambito della legge sul personale federale. Anche il salario del direttore e dei quadri dell'ASRE deve inserirsi nella struttura dei salari, da cui il rinvio all'articolo 6a della legge sul personale della Confederazione. Per questo motivo il regolamento del personale deve essere approvato dal Consiglio federale (cfr. osservazioni relative all'art. 24 cpv. 3 lett. g).

#### *Art. 29* Tesoreria

La Confederazione accorda all'ASRE mutui a tassi d'interesse di mercato (cpv. 1; cfr. anche art. 11 LIPI, art. 18 LMu). I fondi eccedentari dell'ASRE sono investiti presso la Confederazione a tassi d'interesse di mercato (cpv. 2).

Il finanziamento di mutui all'ASRE, mutui che devono permetterle di disporre di liquidità sufficienti, è effettuato per il tramite di mutui di tesoreria sicuri e rimborsabili. Si tratta di transazioni finanziarie del patrimonio finanziario che si svolgono al di fuori del conto finanziario e che non sono sottoposte al freno all'indebitamento.

I prestiti accordati non devono superare il limite massimo degli impegni assicurativi (art. 34 cpv. 2).

I particolari relativi ai rapporti fra la tesoreria e la Confederazione sono disciplinati in una convenzione tra l'ASRE e l'Amministrazione federale delle finanze.

Occorre distinguere i mutui di tesoreria (fondi esteri) da eventuali sussidi (fondi propri) che sarebbero accordati nel caso in cui l'ASRE non dovesse raggiungere l'obiettivo dell'autonomia finanziaria. Se si rendessero necessarie misure di risanamento, occorrerebbe creare una base legale specifica. Questo risanamento finanziario avrebbe allora il carattere di un sussidio; sarebbe imputato al conto finanziario e sottoposto al freno all'indebitamento.

#### *Art. 30* Rendiconto

L'ASRE deve allestire il proprio rendiconto in base ai quattro elementi di base che sono il conto del flusso di fondi, il conto economico, il bilancio e l'allegato, da cui la formula «stato patrimoniale, finanziario e risultati d'esercizio». Il capoverso 2 cita i quattro principi generali alla base della tenuta dei conti. La formulazione dei capoversi 1 e 2 corrisponde a quella del progetto di nuova legge sulle finanze della Confederazione (P-LFC). Gli articoli 6 e 47 capoverso 2 P-LFC fissano le disposizioni per il conto annuo della Confederazione.

Affinché la contabilità dell'ASRE sia la più chiara possibile per tutti i gruppi interessati, il capoverso 3 prevede che l'ASRE deve pubblicare le norme derivanti dai principi contabili (cpv. 2). La trasparenza così garantita permette di vigilare sul rispetto delle norme.

Il Consiglio federale potrà emanare prescrizioni destinate all'ASRE sull'allestimento dei suoi conti (cfr. art. 55 cpv. 2 P-LFC – Conto consolidato). Ai sensi dell'articolo 4, il Consiglio federale può – senza tuttavia esservi obbligato – influire in qualsiasi momento sull'allestimento del rendiconto. Il capoverso 4 potrebbe essere abrogato all'entrata in vigore della nuova LFC.

#### *Art. 31* Imposizione fiscale

L'esenzione fiscale corrisponde in ampia misura ai pertinenti disciplinamenti previsti dall'articolo 17 LIPI e dall'articolo 22 LMu. È inclusa l'esenzione dalla tassa di bollo sui premi assicurativi. Ciò rispecchia la prassi attuale, poiché la GRE emana le proprie autorizzazioni contro pagamento di una tassa che non è soggetta alla tassa di bollo. Considerati gli obiettivi di politica economica dell'ASRE, non sarebbe giustificabile che la stipulazione di un contratto assicurativo di diritto pubblico comporti un rincaro del 5 per cento, per una stessa garanzia, a causa della tassa di bollo. Le

agenzie estere di assicurazione di crediti all'esportazione non sono soggette ad imposizioni fiscali di questo tipo; imporre una tassa di bollo sui premi dell'ASRE significherebbe quindi ridurre la competitività degli esportatori svizzeri. Poiché l'ASRE interviene quando l'offerta sul mercato è inesistente, l'esenzione non implicherebbe nessun favoritismo rispetto agli assicuratori privati.

#### *Art. 32* Conversioni dei debiti e ristrutturazioni

Le conversioni si riferiscono ai debitori pubblici, le ristrutturazioni ai debitori privati (cpv. 1). Le conversioni dei debiti di debitori pubblici vengono convenute in forma di consolidamenti di debiti tra i Paesi creditori e Paesi debitori. L'organizzazione internazionale competente in materia è il Club di Parigi, in cui i rappresentanti dei rispettivi Paesi creditori negoziano con il Paese debitore, in presenza dei rappresentanti del Fondo monetario internazionale (FMI), le condizioni quadro della conversione dei debiti nel senso di raccomandazioni. Il presupposto per effettuare negoziati nel Club di Parigi è costituito dalle misure di risanamento del Paese debitore, la cui attuazione viene sostenuta dal FMI mediante la concessione di crediti. Le conversioni dei debiti sono un contributo dei creditori nell'ottica del risanamento economico e finanziario dei debitori, ma nel contempo, dal loro punto di vista, anche una misura intesa a ridurre i danni, considerato che in tal modo i crediti attualmente in sofferenza potranno di nuovo essere riscossi in futuro. In base alle raccomandazioni del Club di Parigi menzionate in precedenza, il Consiglio federale si pronuncia sulla conclusione dei rispettivi accordi bilaterali di conversione dei debiti. Esso è autorizzato a procedere in tal modo dalla legge federale del 24 marzo 2000 sulla conclusione di accordi di consolidamento di debiti (RS 973.20). Le conversioni dei debiti, comprese eventuali riduzioni dei debiti che si sono rivelate indispensabili, vanno a carico dell'ASRE e dei titolari delle franchigie nella misura della loro partecipazione ai rischi.

Il diritto alle prestazioni assicurative non decade in seguito all'inclusione dei crediti nelle conversioni dei debiti negoziate con debitori pubblici e alle ristrutturazioni negoziate con debitori privati (cpv. 2).

Dopo l'insorgere del caso assicurato, la quota del credito non assicurata continua a essere di proprietà dell'esportatore. Nel caso di conversioni dei debiti e di ristrutturazioni occorre pertanto continuare a versare all'esportatore, durante un periodo di diversi anni, le quote che gli spettano sugli interessi e sugli ammortamenti in arrivo. Allo scopo di effettuare conversioni dei debiti e ristrutturazioni efficienti e a basso costo, al capoverso 3 viene accordata all'ASRE la possibilità di assumere le franchigie degli assicurati dietro versamento di un'indennità.

Se il Consiglio federale, in riferimento ai crediti assicurati dall'ASRE a livello multilaterale o nell'ambito di provvedimenti autonomi, dovesse decidere in favore della partecipazione della Svizzera a conversioni o riduzioni dei debiti che oltrepassano la solvibilità reale del Paese debitore, secondo il capoverso 4, occorre prevedere, come nel passato, un meccanismo di rimborso.

Normalmente le conversioni dei debiti e le ristrutturazioni vengono effettuate secondo i principi generali del finanziamento e dell'assicurazione. Come mostra la prassi attuale, tali decisioni possono tuttavia essere influenzate da motivi e competenze che non sono riconducibili al compito previsto per l'assicurazione contro i rischi delle esportazioni. Un esempio è rappresentato dalle rinunce autonome ai debiti a causa

della politica dello sviluppo. Ora la legge, secondo una prassi ormai affermata, prevede espressamente un obbligo di rimborso.

Un'altra prassi potrebbe mettere in pericolo l'obiettivo dell'autonomia finanziaria dell'ASRE, sminuire la responsabilità propria dell'istituto e minacciare il conseguimento dell'obiettivo, vale a dire la formazione di un'impresa della Confederazione orientata essenzialmente verso obiettivi specifici, che quale «committente» nei confronti del Consiglio federale viene valutata soprattutto in base ai suoi risultati, e in particolare anche alla sua autonomia finanziaria. Una confusione tra l'ottica assicurativa e l'ottica politica potrebbe inoltre avere ripercussioni sulla solvibilità dell'ASRE.

#### *Art. 33*            Vigilanza

La vigilanza spetta – come nel caso di altre unità decentralizzate – al Consiglio federale (cfr. p. es. anche art. 9 LIPI). L'esecuzione della vigilanza e le proposte al Consiglio federale vengono fatte dal DFE. All'interno del Dipartimento, il Seco è l'interlocutore dell'ASRE.

Al Parlamento spetta l'alta vigilanza nell'ambito delle disposizioni generali di diritto costituzionale e delle prescrizioni legali (cfr. art. 169 Cost.).

#### *Art. 34*            Obiettivi strategici e limite degli impegni

La Confederazione dispone di diversi strumenti per tutelare i propri interessi (cfr. in generale, n. 1.2.3).

Essa stabilisce obiettivi strategici per l'ASRE, formula in tal modo disposizioni sull'orientamento dell'impresa a medio e a lungo termine ed esprime le proprie aspettative riguardo alla sua efficienza. Tali disposizioni devono essere attuate dal consiglio d'amministrazione e dalla direzione. Gli obiettivi strategici dovranno essere adeguati in modo da tener conto della specificità dell'assicurazione contro i rischi delle esportazioni; essi comprenderanno ad esempio l'applicazione di una gestione del rischio corrispondente agli standard in uso in questo settore d'attività, il che implica in particolare che l'ASRE dovrà costituire riserve sufficienti (cfr. parte generale, n. 1.4.1). La realizzazione degli obiettivi sarà esaminata da un adeguato *controlling*. Questo comprenderà soprattutto discussioni regolari sull'andamento degli affari e la realizzazione degli obiettivi tra il consiglio d'amministrazione e i servizi federali competenti, in particolare con il DFE (Seco) e il DFF (AFF). Sulla base del rapporto presentato dal consiglio d'amministrazione in merito alla realizzazione degli obiettivi strategici, il DFE redigerà periodicamente un rapporto all'attenzione del Consiglio federale. Quest'ultimo approva il rapporto sulla realizzazione degli obiettivi come anche il rapporto di gestione e il conto annuo e li trasmette alla competente commissione parlamentare.

Inoltre il Consiglio federale deve ora poter stabilire periodicamente, mediante decreto, *il limite massimo degli obblighi* (cpv. 2) e, di conseguenza, limitare adeguatamente il limite superiore del volume dei rischi. La determinazione di un limite delle garanzie costituisce anzitutto una decisione di tecnica assicurativa, in quanto una maggiore estensione in questo senso non significa necessariamente anche un rischio più elevato (in particolare se entro tale ambito possono essere assunti i cosiddetti rischi «buoni»). Per tale motivo si rinuncia ad affidare al Parlamento il compito di fissare questo limite, tanto più che decisioni di questo tipo devono essere prese a

tempo debito. Di conseguenza il Consiglio federale, in caso di necessità, può modificare il limite degli obblighi anche al di fuori delle determinazioni periodiche.

#### Art. 35 Assicurazioni di particolare rilevanza

In base alla legge attuale, la competenza per la concessione di garanzie spetta, a seconda dell'importanza dell'operazione, al Seco, al DFE, al DFE con l'accordo del DFF o al Consiglio federale.

D'ora in poi l'ASRE dovrà decidere, in linea di massima, in merito a tutte le domande secondo criteri di tecnica assicurativa, ma applicando i principi sanciti dalla presente legge.

Come è stato il caso finora, singole esportazioni comporteranno questioni politiche delicate. In tali casi il Dipartimento competente deve avere la possibilità di sottoporre la questione all'esame del Consiglio federale. Il consiglio d'amministrazione può chiedere, tramite il Dipartimento competente, che il Consiglio federale si occupi di un'esportazione di particolare rilevanza. Il consiglio d'amministrazione deve pertanto agire con discernimento e, all'occorrenza, chiedere all'organo consultivo di prendere posizione (art. 27).

Per gli affari di particolare rilevanza, il Consiglio federale può ordinare all'ASRE di stipulare un'assicurazione o, al contrario, di respingerne la domanda. Se il Consiglio federale approva una proposta positiva dell'ASRE, l'operazione assicurativa viene effettuata secondo i principi generali, mentre se la rifiuta, l'ASRE emana, su ordine del Consiglio federale, una decisione negativa. Là dove sono in gioco interessi pubblici, il Consiglio federale ha in primo luogo il compito di valutare l'operazione dal profilo politico. Dal canto suo, il consiglio d'amministrazione valuta il rischio che presenta l'operazione in termini di assicurazione. L'articolo 35 costituisce quindi innanzitutto un diritto di veto per il Consiglio federale. Si potrebbe comunque immaginare che il Consiglio federale, allo scopo di difendere degli interessi pubblici, ordini all'ASRE di assicurare un'operazione che il consiglio d'amministrazione, dal canto suo, avrebbe rifiutato di assicurare nell'ottica della sua politica in materia di rischi. Nella lunga storia della GRE, nonostante la sua regolamentazione analoga per quanto riguarda la particolare rilevanza, questa ipotesi si è realizzata molto raramente.

L'aspetto politico delle assicurazione-credito alle esportazioni è debitamente tenuto in considerazione grazie alla combinazione dell'articolo 35 con l'istituzione, prevista all'articolo 27, di un organo consultivo composto da rappresentanti dei gruppi d'interesse, che deve prendere posizione per assistere il consiglio d'amministrazione in caso di operazioni che toccano la politica estera della Svizzera o di operazioni particolari.

Se l'ASRE respinge una domanda per considerazioni legate alla sua politica di rischio, il richiedente può opporre ricorso secondo le disposizioni previste all'articolo 37.

#### Art. 36 Valutazione

Il conseguimento degli obiettivi (art. 5) e il rispetto dei principi alla base della politica dell'istituto (art. 6) devono inoltre essere *valutati* periodicamente. I risultati della valutazione completano i rapporti annuali e i rapporti dell'ufficio di revisione. Il servizio committente è l'ASRE stessa oppure il Dipartimento.

### *Art. 37* Protezione giuridica

Anche se la legge sull'assicurazione contro i rischi delle esportazioni non prevede alcun diritto a una stipulazione del contratto (cfr. art. 15 cpv. 2), esistono ovviamente adeguate possibilità di protezione giuridica. In base all'articolo 6 della legge federale sulla promozione delle esportazioni (RS 946.14), le controversie derivanti dai contratti assicurativi di diritto pubblico possono essere portate davanti alla Commissione di ricorso del DFE, che statuisce in qualità di commissione arbitrale (art. 37 cpv. 1). Per quanto riguarda la Commissione di ricorso del DFE, si tratta di un'istanza indipendente dall'amministrazione ai sensi dell'articolo 71a della legge federale sulla procedura amministrativa (PA, RS 172.021), vale a dire di un'autorità giudiziaria. Al posto di questa Commissione di ricorso subentrerà successivamente il Tribunale amministrativo federale di prima istanza di San Gallo (cfr. messaggio del 28 febbraio 2001 concernente la revisione totale dell'organizzazione giudiziaria federale, FF 2001 3764; legge sul Tribunale amministrativo federale, FF 2001 4083),

Secondo l'articolo 15 capoverso 3, l'ASRE deve emanare una decisione se rifiuta la stipulazione di un contratto assicurativo. Anche una simile decisione dell'ASRE può essere impugnata presso la Commissione di ricorso del DFE (art. 37 cpv. 2). Le relative decisioni possono essere portate davanti al Tribunale federale mediante ricorso di diritto amministrativo secondo le disposizioni dell'organizzazione giudiziaria (RS 173.110).

Questa disposizione potrà essere abrogata se la nuova organizzazione giudiziaria federale entrerà in vigore prima della LARE.

### *Art. 38* Disposizioni penali

L'articolo 38 sostituisce la norma penale prevista all'articolo 16 LGRE. Le diverse fattispecie menzionate al capoverso 1 sono state adeguate al nuovo diritto (LARE). Per quanto riguarda la comminatoria della pena, è mantenuta la minaccia della detenzione fino a un anno già prevista dall'articolo 16 capoverso 1 LGRE; l'importo massimo della multa è invece decuplicato, passando da 20'000 a 200'000 franchi. Le infrazioni punite ai sensi di questa disposizione penale mantengono il loro carattere di delitti. All'entrata in vigore della modifica del Codice penale del 13 dicembre (FF 2002 7351), la multa sarà sostituita da una pena pecuniaria e, di conseguenza, il limite di 200'000 decadrà (art. 333 cpv. 5 nCP). Secondo la colpa la pena pecuniaria ammonterà quindi al massimo a 360 aliquote giornaliera. Poiché l'aliquota giornaliera ammonta al massimo a 3'000 franchi (art. 34 nCP), la pena pecuniaria inflitta potrà giungere fino a 1'080'000 franchi.

Contrariamente all'articolo 16 LGRE, l'articolo 38 LARE non contiene più disposizioni particolari per le infrazioni commesse nell'azienda di una persona giuridica, poiché nel frattempo sono state introdotte nella parte generale del Codice penale disposizioni relative alla responsabilità dell'impresa, ossia gli articoli 100<sup>quater</sup> e 100<sup>quinquies</sup> CP (dal n. I 1 della legge federale del 21 marzo 2003, finanziamento del terrorismo, in vigore dal 1° ottobre 2003; RU 2003 3043 3047; FF 4815), applicabili anche nel diritto penale accessorio (art. 333 cpv. 1 CP). Ai sensi dell'articolo 100<sup>quater</sup> capoverso 1 CP il crimine o il delitto commesso in un'impresa nell'esercizio di attività commerciali conformi allo scopo imprenditoriale è ascritto all'impresa se, per carente organizzazione interna, non può essere ascritto a una persona fisica determinata. Per questo caso di responsabilità penale sussidiaria,

l'articolo 100<sup>quater</sup> capoverso 1 CP prevede che l'impresa può essere punita con la multa fino a cinque milioni di franchi.

Il capoverso 2 LARE prevede che è punibile anche il reato commesso all'estero, indipendentemente dal fatto che sia o meno punibile nel Paese in cui è stato commesso. Considerata la particolarità della fattispecie, ciò è giustificato. Contrariamente ai principi solitamente usuali, anche uno straniero che ha commesso il reato all'estero può essere perseguito in Svizzera. Anche questo fatto è giustificato nel contesto in questione. Queste regole non implicano un'eccessiva estensione della giurisdizione penale svizzera.

Il capoverso 4 prevede che il perseguimento penale spetta ai Cantoni. Tutte le sentenze e le dichiarazioni di archiviazione devono essere comunicate integralmente e senza indugio al Ministero pubblico della Confederazione. La comunicazione da notificare al Consiglio federale, prevista dalla LGRE, non è più attuale ed è stata pertanto eliminata.

#### *Art. 39* Abrogazione e modifica del diritto vigente

La legge federale del 26 settembre 1958 concernente la garanzia dei rischi delle esportazioni (RS 946.11) è abrogata al capoverso 1.

L'articolo 7 capoverso 2 della nuova legge autorizza il Consiglio federale a concludere di propria competenza accordi di conversione dei debiti. Tale competenza gli spetta già attualmente in base alla legge federale del 24 marzo 2000 sulla conclusione di accordi di consolidamento di debiti (RS 973.20), anche se non soltanto per i crediti svizzeri che sono stati assoggettati alla garanzia dei rischi delle esportazioni. Per motivi di uniformità tali crediti sono stati inseriti nella presente legge. Ciò presuppone una modifica della legge del 24 marzo 2000, appena menzionata.

#### *Art. 40* Disposizioni transitorie

La LGRE rimane applicabile per le garanzie già accordate (cpv. 1). È possibile quindi che, in questo periodo, l'ASRE debba trattare i dossier assicurativi secondo due basi legali diverse, a seconda che i contratti siano stati conclusi prima o dopo l'entrata in vigore della LARE. Una rescissione dei contratti porrebbe questioni giuridiche complesse e comporterebbe importanti lavori; ne conseguirebbe un aumento del rischio, soprattutto in rapporto al finanziamento di progetti complessi. È inoltre probabile che il numero degli affari da trattare secondo il diritto previgente sia limitato poiché generalmente i dossier devono essere ripresi soltanto in caso di sinistri. Infine, è prevedibile che il numero di contratti retti dal diritto previgente cali rapidamente. Tutte queste ragioni spiegano perché il progetto di legge non prevede espressamente la possibilità di rescissione prematura dei contratti. La concessione di promesse di garanzia con riserva delle disposizioni del nuovo diritto (cpv. 2) permette di accelerare la transizione.

#### *Art. 41* Istituzione dell'ASRE

L'ASRE, quale istituto di diritto pubblico, è dotata di una personalità giuridica e può quindi contrarre impegni a nome proprio e citare o essere citata in giudizio. Essa riprende gli attivi e i passivi del fondo e i diritti e gli obblighi della GRE (successione legale universale).

Il Consiglio federale fissa la data dell'entrata in vigore della legge e quindi la data d'istituzione dell'ASRE, nonché la data di trasferimento di passivi e attivi e di diritti e obblighi. Esso deve approvare la lista degli elementi da riprendere e il bilancio d'apertura, ciò che può essere fatto con un atto unico. L'esperienza acquisita nell'ambito di altri progetti ha mostrato che quando vengono istituite imprese pubbliche può rapidamente insorgere una necessità di nuove regolamentazioni. Per tale motivo, il capoverso 3 lettera d conferisce al Consiglio federale la competenza di prendere i provvedimenti necessari.

*Art. 42* Trasferimento dei rapporti di lavoro

I rapporti di lavoro degli impiegati dell'attuale Ufficio di gestione della GRE sono trasferiti all'ASRE. Il direttore deve tuttavia essere nominato dal Consiglio federale dopo la messa a concorso ordinaria del posto. Il capoverso 3 riserva espressamente la disposizione dell'articolo 333 del Codice delle obbligazioni, secondo la quale il lavoratore può opporsi al trasferimento. In caso di opposizione, il rapporto di lavoro è sciolto alla scadenza del termine legale di disdetta.