

9.2.6

Messaggio

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

del 9 gennaio 2002

9.2.6.1 Parte generale

9.2.6.1.1 Compendio

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

Per facilitare la cooperazione internazionale, gli istituti nazionali d'assicurazione crediti all'esportazione lavorano attualmente con strumenti di riassicurazione.

Nei confronti dell'esportatore, l'assicuratore copre la totalità del contratto, comprese le forniture estere. In seguito, l'assicuratore si procura presso l'assicurazione di crediti all'esportazione del Paese dal quale proviene la fornitura, dietro pagamento della corrispondente quota premio, una riassicurazione equivalente alla quota di queste forniture estere.

Gli accordi negoziati con l'assicuratore di crediti all'esportazione francese la «Compagnie Française d'Assurance pour le Commerce Extérieur» (di seguito Coface), Parigi, e la società anonima austriaca «Österreichische Kontrollbank Aktiengesellschaft» (di seguito OeKB), Vienna, costituiscono il quadro per la conclusione di contratti di riassicurazione individuali. Secondo tali Accordi, una Parte può proporre all'altra di riassicurare operazioni d'esportazione concrete. Quest'ultima esamina la proposta prima di decidere se vuole assicurare la copertura alle condizioni fissate nell'Accordo o eventualmente ad altre condizioni.

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

I mandati d'esportazione più importanti conferiti ad aziende svizzere comportano sempre più spesso subappalti o forniture parziali provenienti dall'estero. Le condizioni di copertura dei rischi delle esportazioni fornite dai Paesi industrializzati si riferiscono però a operazioni d'esportazione costituite essenzialmente da forniture e prestazioni originarie del Paese in questione; esse coprono le quote estere soltanto fino a un determinato importo, relativamente basso. Per quanto concerne operazioni di minore importanza, può essere assicurata una quota di fornitura estera più elevata del solito dietro pagamento di un premio supplementare. Ma, nel caso di operazioni di esportazione più importanti che includono quote rilevanti di forniture estere, l'esportatore assicurato è confrontato con il problema di non ottenere alcuna copertura o soltanto una copertura per la quota di fornitura indigena, a causa del superamento della quota estera ammissibile. Per le forniture provenienti da altri Paesi non ottiene alcuna assicurazione in detti Paesi terzi poiché non vi ha una sede; anche il suo subfornitore non ottiene alcuna copertura poiché non è esportatore e non è parte al contratto con il cliente estero. Pertanto, il rischio che le forniture estere non siano pagate è assunto dall'esportatore; quest'ultimo spesso non è disposto a farlo, motivo per cui l'operazione di esportazione fallisce, a scapito delle imprese di tutti i Paesi coinvolti. Nel caso dell'Austria, una Convenzione di reciprocità conclusa negli anni Settanta costituisce sempre il quadro normativo in base al quale la GRE può assicurare le subforniture in Austria, e l'OeKB le subforniture in Svizzera fino a un ammontare del 30 per cento. Per quote estere di una certa importanza, che oggi sono la norma nel caso di grandi progetti complessi a lungo termine, non vi è per contro alcuna reciprocità e la situazione è insoddisfacente. Inoltre, va osservato che nel caso di grandi progetti è opportuno, per quanto possibile, ripartire il rischio tra parecchie istituzioni di garanzia.

Per questo motivo, tali istituzioni si avvalgono attualmente dello strumento della riassicurazione. L'assicuratore copre nei confronti dell'esportatore tutte le forniture estere; si procura in seguito, dietro pagamento, una riassicurazione presso l'assicurazione dei crediti all'esportazione del Paese dal quale proviene la fornitura, fino a concorrenza dell'importo della fornitura estera. La base legale di questa riassicurazione è un accordo concluso tra l'assicuratore e il riassicuratore. Tra i principali assicuratori europei di crediti all'esportazione vi sono già siffatti accordi; segnatamente la Germania, la Gran Bretagna, la Francia, i Paesi Bassi e l'Austria hanno istituito reti di accordi bilaterali. Nel maggio 2001, anche la Svizzera ha concluso un Accordo di riassicurazione con la Germania.

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

Come mostrano le esperienze dei Paesi europei summenzionati, la possibilità della riassicurazione viene utilizzata soprattutto nel caso di grandi progetti (segnatamente per quanto concerne il loro finanziamento), nel caso di forniture in Paesi a rischio (per es. fornitura di macchine tessili in Cina) e, naturalmente, per le commesse

d'esportazione cui partecipano le filiali di una stessa multinazionale (per es. ABB Svizzera e ABB Germania). In mancanza di basi empiriche, il volume di affari che la GRE deve riassicurare sia come assicuratore sia come riassicuratore è molto difficile da valutare; non possono dunque essere forniti dati affidabili.

9.2.6.2 Parte speciale: caratteristiche dell'Accordo

9.2.6.2.1 Campo d'applicazione

Gli Accordi negoziati con la Coface e l'OeKB costituiscono il quadro per la conclusione di contratti individuali di riassicurazione. Sono applicabili quando un esportatore di uno Stato contraente si avvale di subfornitori dell'altro Stato contraente; in tal caso solo l'esportatore è impegnato e può far valere diritti nei confronti del cliente estero, cioè si assume tutto il rischio dell'operazione di esportazione (art. 2 n. 1). Se, al contrario, l'esportatore ha convenuto con il subfornitore che la sua prestazione sarà pagata soltanto nel momento in cui egli stesso avrà ottenuto il pagamento delle sue esportazioni (clausola «if and when»), gli Accordi di riassicurazione non sono applicabili (art. 2 n. 3). In questi casi il subfornitore può assicurarsi direttamente presso la sua assicurazione di crediti.

Secondo gli Accordi, una Parte può proporre all'altra di riassicurare un'operazione concreta (art. 1). La Parte cui è stato chiesto di accordare una riassicurazione deve poi esaminare se può assumere la copertura chiesta. Il criterio determinante è l'identità dei rischi coperti dall'assicuratore e dal riassicuratore, che rimarrebbe uguale se i ruoli fossero invertiti. Per la Svizzera, questo significa soprattutto che la GRE come riassicuratore può coprire soltanto i rischi definiti negli articoli 4 e 5 della legge federale concernente la garanzia dei rischi delle esportazioni (RS 946.11, LGRE) e negli articoli 3 e 10 dell'ordinanza sulla garanzia dei rischi delle esportazioni (RS 946.111, OGRE); inoltre si applicano il tasso massimo di copertura secondo l'articolo 6 LGRE, e le normative relative al fornitore svizzero e all'origine della prestazione secondo l'articolo 2 OGRE (cfr. anche art. 4 degli Accordi).

Considerato che l'assicuratore accorda una copertura unitaria per la totalità dell'operazione, il riassicuratore può rifiutare di riassicurare soltanto se l'assicuratore copre più rischi che lui stesso. Concretamente, sarà questo il caso se la Coface o l'OeKB, come assicuratore, copre il rischio delcredere privato; poiché la GRE non copre questo rischio, con l'eccezione delle garanzie bancarie, né può escluderlo dalla riassicurazione, la GRE può soltanto rifiutare la domanda presentata dalla Coface o dall'OeKB.

9.2.6.2.2 Relazioni fra assicuratore e riassicuratore

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

tratto di riassicurazione o non ha rispettato le condizioni particolari dell'operazione di riassicurazione in questione.

Anche nei confronti di terzi, interviene solo l'assicuratore, mentre il riassicuratore rimane in secondo piano; il rapporto di riassicurazione è valido soltanto tra le due parti. Nel caso di decisioni di fondo, l'assicuratore deve tuttavia consultare il riassicuratore, per esempio se dà all'esportatore indicazioni per evitare o diminuire i danni (art. 9 n. 2), se fa valere diritti di ricorso (art. 12 n. 1 cpv. 2) o in caso di conversione di debiti (art. 14). Se l'assicuratore vuole rinunciare ai crediti, la consultazione non è sufficiente; occorre il consenso del riassicuratore (art. 12 n. 2 dell'Accordo con la Coface e art. 12 n. 3 dell'Accordo con l'OeKB). Tale consenso è importante nel rapporto interno tra le Parti.

Nell'ambito dell'Accordo, le Parti possono convenire la riassicurazione nei casi in cui un esportatore con sede in uno Stato contraente si avvale, per adempiere il contratto, di subfornitori dell'altro Stato contraente (art. 2). È tuttavia l'istituzione di garanzia dei rischi delle esportazioni nel Paese subfornitore che decide se concedere una garanzia; non vi è alcun obbligo di riassicurare anche se sono adempiute le condizioni per l'applicazione dell'Accordo di riassicurazione. Le forniture che la GRE accetta di riassicurare devono essere di origine svizzera; se determinate forniture complementari provenienti da Stati terzi sono da imputare alla quota svizzera di fornitura, deve essere conservata un'adeguata quota svizzera di valore aggiunto (cfr. art. 2 cpv. 2 OGRE).

9.2.6.2.3 Portata dell'assicurazione e procedura

La quota della riassicurazione è determinata dal rapporto tra la quota di fornitura svizzera, francese o austriaca (art. 7 allegato A). Le ulteriori modifiche dell'origine della prestazione sono prese in considerazione se superano, in termini di valore, un minimo determinato (art. 11). L'assicuratore è generalmente quello del Paese dal quale proviene la maggior parte, in termini di valore, dei prodotti di esportazione; questo principio deve essere applicato in modo flessibile, tenendo conto delle condizioni e dei bisogni particolari a seconda del caso (art. 6). L'assicuratore deve al riassicuratore un premio di riassicurazione, calcolato in linea di massima come elemento del premio totale che corrisponde alla quota di riassicurazione (art. 10). L'assicuratore può inoltre trattenere il 10 per cento del premio totale per le sue spese amministrative (art. 10 n. 1 cpv. 2).

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

9.2.6.2.4 Parti all'Accordo ed entrata in vigore

Le Parti all'Accordo sono la Confederazione Svizzera da un lato, lo Stato francese e la Repubblica d'Austria dall'altro (preamboli). Lo Stato francese è rappresentato dalla Compagnie Française d'Assurance pour le Commerce Extérieur (Coface), un'istituzione di diritto privato con sede a Parigi. Conformemente alla legge del 5 luglio 1949 e al decreto del 14 maggio 1994, la Coface è incaricata, su mandato e per conto dello Stato francese, di gestire l'assicurazione dei crediti all'esportazione. In Francia, l'Accordo è sottoposto all'approvazione del Ministero delle finanze (Mi-

nistère des finances). La Repubblica d'Austria è rappresentata dalla società di diritto privato austriaca Österreichische Kontrollbank AG (OeKB). Conformemente al § 5 della legge del 1981 sulla promozione delle esportazioni, l'OeKB ha ricevuto dalla Repubblica d'Austria i pieni poteri per gestire l'assicurazione dei crediti all'esportazione pubblica austriaca. Per quanto concerne la Svizzera, l'Ufficio della garanzia dei rischi delle esportazioni, incaricato dalla Confederazione di gestire la garanzia contro tali rischi, non ha personalità giuridica propria.

Gli Accordi entrano in vigore, dopo la firma, alla data di ratifica da parte della Svizzera (art. 17 n. 1) e possono essere denunciati per la fine di un anno civile con un preavviso di tre mesi (art. 17 n. 2). La denuncia non ha evidentemente alcun effetto sugli obblighi contratti dalla due Parti prima della denuncia; essi continuano a rimanere vincolanti.

9.2.6.3 Ripercussioni finanziarie e sull'effettivo del personale della Confederazione

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

9.2.6.4 Valutazione dell'impatto del disciplinamento

L'estensione dell'offerta pubblica di prestazioni nell'ambito della garanzia dei rischi delle esportazioni – uno strumento per la creazione e il mantenimento delle possibilità di lavoro e per la promozione del commercio con l'estero – è motivata dalla crescente internazionalizzazione dell'economia e dal suo corollario, la diminuzione del valore aggiunto conseguito sul territorio nazionale.

I primi beneficiari di questo provvedimento sono le nostre aziende (e i loro dipendenti) che, dietro versamento di un premio, potranno usufruire di un'assicurazione contro i rischi legati alle esportazioni. Sarà più facile avvalersi di subfornitori francesi o austriaci competenti per ottenere commesse d'esportazione. Anche i subfornitori svizzeri di offerenti domiciliati in Francia o in Austria beneficeranno di questo provvedimento: avranno un rapporto contrattuale solo con tali offerenti e non dovranno concludere contratti con i loro clienti e con la GRE svizzera. Considerate le difficoltà inerenti alla conclusione di un contratto d'esportazione, tale procedura è molto vantaggiosa.

Il provvedimento avrà la tendenza ad accentuare la divisione internazionale del lavoro, un fattore che comporterà verosimilmente un aumento del benessere, per lo meno fino a quando la garanzia dei rischi delle esportazioni sarà concessa in settori sufficientemente promettenti. Il sostegno sotto forma di garanzie è ampiamente armonizzato sul piano internazionale; per operazioni a rischio, l'assicurazione dei crediti all'esportazione è una condizione necessaria, ma insufficiente per affrontare la concorrenza.

In generale, è il mercato che decide la competitività degli esportatori sulla base di fattori tecnici e dei prezzi.

L'alternativa consiste nella conclusione da parte del subfornitore stesso di un contratto di subfornitura con il mandante e nell'annuncio di questo contratto presso la sua assicurazione dei crediti all'esportazione. Questo modo di procedere è tuttavia più complesso di quello previsto dall'Accordo. Nella situazione attuale, i fornitori di sistemi svizzeri devono addossare ai propri subfornitori francesi o austriaci rischi maggiori rispetto a quelli che addossano i fornitori degli Stati le cui istituzioni di assicurazione dei crediti all'esportazione collaborano già con la Coface o l'OeKB mediante accordi di riassicurazione paragonabili a quelli proposti; tale situazione comporta innegabilmente uno svantaggio concorrenziale.

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

9.2.6.5 Programma di legislatura

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

9.2.6.6 Relazioni con il diritto europeo

Nel 1997 l'Unione europea ha chiesto ai suoi membri di rinunciare alle garanzie pubbliche contro i rischi delle esportazioni che il mercato può assumere (rischi economici di debitori privati in 23 Paesi dell'OCSE, di una durata massima inferiore a due anni), poiché a tale scopo si può far capo a un mercato privato concorrenziale. A partire dal 2001, i rischi che possono essere assunti dal mercato includono anche i rischi politici e i rischi legati ai debitori pubblici. Nel 1998, l'UE ha emanato una direttiva per l'armonizzazione delle principali disposizioni dell'assicurazione dei crediti all'esportazione relative alle operazioni a medio e lungo termine. Questo diritto comunitario accorda attualmente ai Paesi membri la competenza in materia di assicurazione dei crediti all'esportazione. I Paesi industrializzati europei, compresi gli Stati membri dell'UE, ed extraeuropei coordinano le loro assicurazioni dei crediti all'esportazione nell'ambito dell'Unione di Berna, un'associazione costituita secondo il diritto svizzero. Gli assicuratori dei crediti all'esportazione che ne fanno parte hanno già iniziato da qualche tempo a concludere accordi di riassicurazione reciproci. I presenti Accordi sono conformi, sia per quanto concerne il loro obiettivo sia per quanto concerne le soluzioni proposte, a quelli di altre istituzioni europee di assicurazione dei crediti all'esportazione. Nell'ambito degli Accordi di riassicurazione, la Francia e l'Austria, come assicuratori o riassicuratori, non possono fornire alcuna

prestazione che non sia compatibile con le disposizioni dell'UE; pertanto anche alle prestazioni della GRE svizzera che rientrano negli Accordi di riassicurazione sono imposti limiti.

9.2.6.7 Costituzionalità

Salvaguardare gli interessi dell'economia svizzera all'estero fa parte dei compiti costituzionali della Confederazione (art. 101 Cost.). Inoltre, la Confederazione prende provvedimenti per un'equilibrata evoluzione congiunturale, in particolare per prevenire e combattere la disoccupazione (art. 100 cpv. 1 Cost.). La legge federale del 1958 concernente la garanzia dei rischi delle esportazioni (LGRE) perseguiva già gli stessi obiettivi creando e mantenendo posti di lavoro e promuovendo il commercio con l'estero (art. 1 LGRE). Gli Accordi di riassicurazione proposti completano la LGRE e tengono conto del fatto che, a decorrere dall'emanazione di detta legge, è sempre più frequente che i fornitori di parecchi Stati partecipino a un'operazione di esportazione. I beneficiari della GRE e gli assicurati della Coface e dell'OeKB al beneficio di una riassicurazione della GRE sono trattati in modo paritario; la legge e l'ordinanza sulla GRE sono applicabili alla concessione di una riassicurazione (cfr. n. 2.1). Infine, gli affari esteri competono alla Confederazione (art. 54 Cost.) e quindi anche la conclusione di trattati internazionali. Gli Accordi di riassicurazione si fondano quindi su una base costituzionale sufficiente.

L'Assemblea federale è competente per l'approvazione dei presenti Accordi (art. 166 cpv. 2 Cost.). Questi ultimi possono essere denunciati e non prevedono né l'adesione a un'organizzazione internazionale né un'unificazione multilaterale del diritto; non implicano neppure un'adesione a organizzazioni di sicurezza collettiva o a comunità sovranazionali. Il decreto federale sottoposto alla vostra approvazione non sottostà quindi né al referendum obbligatorio (art. 140 cpv. 1 Cost.) né al referendum facoltativo (art. 141 cpv. 1 lett. d Cost.).