

09.013

Messaggio

concernente la legge federale che completa temporaneamente le prestazioni assicurative dell'assicurazione svizzera contro i rischi delle esportazioni (ASRE)

dell'11 febbraio 2009

La presente legge federale che completa temporaneamente le prestazioni assicurative dell'assicurazione svizzera contro i rischi delle esportazioni (ASRE) è stata sottoposta al Parlamento nell'ambito del messaggio dell'11 febbraio 2009 concernente la seconda tappa delle misure di stabilizzazione congiunturale: prima aggiunta A al preventivo per il 2009 e altre misure.

Il presente messaggio non è pubblicato integralmente nel Foglio federale. Sono pubblicate unicamente le spiegazioni relative alle modifiche legislative presentate in tale ambito (legge federale che completa temporaneamente le prestazioni assicurative dell'assicurazione svizzera contro i rischi delle esportazioni e revisione della legge federale che promuove la costruzione di abitazioni e l'accesso alla loro proprietà). Estratti del messaggio possono essere richiesti all'Ufficio federale delle costruzioni e della logistica (UFCL), Vendita di pubblicazioni, 3003 Berna, e-mail: verkauf.zivil@bbl.admin.ch.

Il testo integrale del messaggio è pubblicato anche su Internet all'indirizzo:
<http://www.efv.admin.ch/i/themen/bundesfinanzen/nachtragskredit/index.php>

Messaggio

1 **Punti essenziali del progetto**

1.1 **Situazione iniziale**

Sulla scia della crisi finanziaria internazionale, inaspritasi drasticamente, dal settembre 2008 l'indebolimento congiunturale dell'economia mondiale ha subito una brusca accelerazione. Attualmente, sia gli Stati Uniti che la maggior parte dei Paesi dell'UE nonché il Giappone sono nel pieno o sull'orlo di una recessione e l'evoluzione economica negativa minaccia di protrarsi ancora per qualche trimestre. Anche i Paesi emergenti e in via di sviluppo caratterizzati da una forte crescita (ad esempio la Cina), che finora avevano potuto fornire un prezioso sostegno all'economia mondiale, hanno subito una battuta d'arresto: nel 2009 si stima che, pur restando positiva, la loro crescita economica sarà nettamente al di sotto degli anni scorsi.

È certo che il preoccupante offuscamento delle prospettive congiunturali internazionali e l'inasprimento della crisi finanziaria colpiranno duramente l'economia svizzera nei prossimi trimestri. L'evoluzione negativa dovrebbe penalizzare soprattutto le esportazioni e gli investimenti delle imprese. Da un lato la domanda di esportazioni svizzere soffre per la recessione in numerosi Paesi con cui la Svizzera intrattiene relazioni commerciali. Dall'altro, la crisi finanziaria aggrava i problemi delle esportazioni.

Le maggiori difficoltà sui mercati creditizi fanno sì che gli esportatori svizzeri riscontrano ostacoli a livello di finanziamento degli ordini e dei crediti destinati all'esportazione. Il finanziamento delle esportazioni è ostacolato in particolare dal fatto che le banche non riescono più a rifinanziare così facilmente e vantaggiosamente i crediti all'esportazione concessi. Inoltre gli esportatori hanno spesso difficoltà a ottenere dalle banche garanzie contrattuali senza depositare una cauzione. L'obbligo di depositare una cauzione può però erodere la liquidità dell'esportatore. Nel contesto attuale, spesso per gli esportatori non è facile neanche ottenere crediti per finanziare le materie prime e i semilavorati necessari per l'esecuzione di un ordine di esportazione nonché i salari corrispondenti. La disponibilità limitata di crediti e garanzie bancarie si traduce in un degrado della liquidità degli esportatori, con il rischio di impedire loro di realizzare nuove esportazioni.

Dal 1° gennaio 2007, l'assicurazione svizzera contro i rischi delle esportazioni (ASRE) è subentrata alla garanzia dei rischi delle esportazioni (GRE) quale ente di diritto pubblico della Confederazione. Gli obiettivi dell'ASRE sono il mantenimento e la creazione di posti di lavoro nonché la promozione della piazza economica svizzera attraverso un'agevolazione della partecipazione dell'economia svizzera di esportazione alla concorrenza internazionale. L'ASRE offre soluzioni assicurative agli esportatori e agli istituti di finanziamento, agevolando così agli esportatori svizzeri l'accettazione di ordini stranieri il cui pagamento è minacciato da condizioni politicamente ed economicamente incerte.

L'assortimento di prodotti dell'ASRE risponde ai bisogni di base degli esportatori svizzeri e in particolare colma un'importante lacuna con l'introduzione della nuova copertura del rischio degli acquirenti privati (RAP). I problemi menzionati a livello di finanziamento degli ordini e dei crediti destinati all'esportazione non possono

tuttavia essere alleviati o superati con l'attuale offerta di prodotti dell'ASRE. Di fronte alla flessione dei mercati mondiali, queste lacune nell'assortimento di prodotti sono particolarmente percettibili. Siccome all'estero una serie di assicurazioni contro i rischi delle esportazioni offre già prestazioni paragonabili ai complementi delle prestazioni assicurative dell'ASRE proposti ora, il Consiglio federale intende garantire che l'economia svizzera di esportazione non sia sfavorita rispetto agli operatori stranieri nella concorrenza più agguerrita.

1.2 Le novità proposte

Le misure temporanee previste dal nostro Collegio nell'ambito dell'assicurazione dei crediti all'esportazione mirano ad agevolare all'esportatore il superamento delle difficoltà aggravate dall'attuale crisi sui mercati finanziari. Tali misure si prefiggono in particolare di ridurre le spese di finanziamento a carico dell'esportatore e facilitare l'accesso a finanziamenti delle esportazioni e comprendono:

- l'estensione dell'assicurazione delle garanzie contrattuali (ad esempio le garanzie dell'offerta, per la restituzione e di adempimento) mediante un bond,
- l'introduzione di una garanzia del rifinanziamento (agevolazione del rifinanziamento),
- l'introduzione di un'assicurazione per prefinanziare i costi di fabbricazione delle esportazioni (assicurazione del credito di fabbricazione).

Queste misure presuppongono un completamento della legge federale del 16 dicembre 2005 concernente l'assicurazione svizzera contro i rischi delle esportazioni (LARE; RS 946.10).

Già adesso l'ASRE può stipulare assicurazioni per bond¹ e finanziamenti dei crediti all'esportazione, che tuttavia sono sottoposte a un tasso di copertura massimo del 95 per cento, all'esclusione di determinati rischi e a una verifica completa dell'obbligo di risarcimento. Sullo sfondo del rifinanziamento delle banche reso più difficile dalla crisi finanziaria e della perdita generale di fiducia, i rischi assicurativi menzionati riducono la disponibilità degli istituti finanziari a emettere bond e prestarsi a finanziamenti del credito. Nell'ambito del rifinanziamento, l'attuale crisi di fiducia genera inoltre costi elevati sotto forma di premi di rischio, che fanno lievitare i costi dei crediti all'esportazione.

Il valore aggiunto delle nuove garanzie proposte per i bond e i rifinanziamenti sta nel fatto che la copertura è completa: in caso di danno, infatti, gli istituti finanziari beneficiari possono incassare l'importo integralmente e più rapidamente. L'idea delle garanzie è di aumentare la disponibilità degli istituti finanziari a emettere bond e fornire finanziamenti creditizi. Per l'esportatore, la liquidità migliora, dal momento che la copertura completa offerta dalle garanzie fa sì che gli istituti finanziari non pretendano più cauzioni per i rischi residui, e le spese di finanziamento delle esportazioni possono inoltre risultare inferiori.

¹ Per bond s'intende una garanzia contrattuale rilasciata dalla banca dell'esportatore in genere sotto forma di garanzia irrevocabile, pagabile su semplice richiesta. Il committente ha così la certezza che in caso di violazione del contratto da parte dell'esportatore incasserà immediatamente l'importo garantito convenuto.

Con la terza misura proposta, l'assicurazione del credito di fabbricazione, l'ASRE assicura il rimborso dei crediti concessi da un istituto finanziario all'esportatore durante la fase di fabbricazione delle prestazioni destinate all'esportazione allo scopo di non intaccarne la liquidità. Con l'assicurazione, l'ASRE copre il rischio che l'esportatore non sia in grado di rimborsare il credito di fabbricazione. L'assicurazione del credito di fabbricazione dell'ASRE alleggerisce i limiti di credito degli esportatori presso le banche, aumentando la disponibilità degli istituti finanziari a concedere crediti di fabbricazione.

Con queste misure, l'ASRE si assume dei rischi, entro un limite controllato, che non hanno origine all'estero, bensì a livello della solvibilità dello stipulante svizzero. L'estensione dell'assicurazione delle garanzie contrattuali e la garanzia del rifinanziamento completano le assicurazioni attuali dell'ASRE, mentre l'assicurazione del credito di fabbricazione rappresenta un tipo di copertura supplementare.

Il diritto in vigore non consente di attuare queste misure. Innanzitutto la copertura dei rischi legati all'esportatore non è menzionata nel catalogo esaustivo dei rischi assicurabili dall'ASRE (art. 12 LARE). Inoltre la LARE in vigore permette un risarcimento al massimo del 95 per cento dell'importo assicurato. L'assicurazione del rifinanziamento ha senso tuttavia solo se garantisce la piena copertura del danno nei confronti del rifinanziatore. Le due assicurazioni estese e la nuova assicurazione presuppongono inoltre che nei confronti dei beneficiari non possano essere fatti valere motivi di esclusione delle prestazioni non imputabili direttamente a loro. Questo rischio supplementare dell'ASRE è fortemente ridotto dal fatto che all'ASRE è concessa una possibilità di regresso verso la banca (rifinanziamento) o l'esportatore, di modo che in definitiva sussiste un rischio accresciuto per l'ASRE solo in caso di insolvenza della banca o dell'esportatore. Tra l'altro non si tratta di avventurarsi su un terreno completamente sconosciuto dal momento che l'attuale assicurazione del credito acquirente² offerta dall'ASRE esclude già eccezioni riguardanti l'adempimento del contratto da parte dell'esportatore nei confronti della banca, obbligando l'ASRE ad agire in regresso verso l'esportatore.

2 **Commento ai singoli articoli**

Ingresso

La legge si basa sulle stesse due disposizioni costituzionali della LARE, e cioè l'articolo congiunturale (art. 100 cpv. 1 Cost.) e l'articolo sulla politica economica esterna (art. 101 cpv. 1 Cost.).

Art. 2 **Garanzie**

L'*articolo 2* consente all'ASRE di migliorare determinate assicurazioni contro i rischi delle esportazioni mediante la concessione di garanzie. Rispetto alle assicurazioni del rischio all'esportazione di base, le garanzie sono indipendenti nel senso che l'ASRE non può far valere in particolare motivi di esclusione delle prestazioni (art. 18 LARE) basati sulla relazione assicurativa di base. Con la garanzia, l'ASRE

² Per assicurazione del credito acquirente s'intende l'assicurazione del rimborso di un credito concesso da un istituto finanziario a un committente straniero per finanziare esportazioni svizzere.

assicura invece ai beneficiari il pagamento su semplice richiesta su presentazione di determinati documenti prescritti e conferme. In caso di rivendicazione della garanzia si applicano quindi gli obblighi di prova dello stipulante in caso di danno (art. 17 cpv. 1 LARE).

La legge prevede due tipi di garanzia:

il *capoverso 1 lettera a* estende l'assicurazione dei rischi risultanti da garanzie contrattuali (bond) di cui all'articolo 12 capoverso 1 lettera e LARE a una garanzia di rimborso dell'ASRE in caso di rivendicazione della garanzia contrattuale (bond). Alle garanzie contrattuali (ad esempio le garanzie dell'offerta, per la restituzione e di adempimento) è sempre associato il rischio che l'acquirente le faccia valere:

- benché l'esportatore abbia adempiuto il contratto correttamente: in tal caso si tratta di una rivendicazione di garanzia abusiva;
- quando l'esportatore non ha adempiuto il contratto per una causa politica, l'intervento di un rischio di trasferimento o un caso di forza maggiore che ha reso l'adempimento inesigibile o impossibile (rivendicazione giustificata assicurata dall'ASRE).

Lo stipulante può assicurarsi già oggi presso l'ASRE contro le perdite derivanti da questi rischi.

Oggi, tuttavia, lo stipulante non può assicurarsi contro le rivendicazioni della garanzia contrattuale giustificate, e cioè nel caso in cui l'esportatore non abbia adempiuto i suoi impegni nei confronti dell'acquirente o non lo abbia fatto correttamente (rivendicazione giustificata non assicurata dall'ASRE). In questo caso, la pretesa di risarcimento contrattuale dell'istituto finanziario è rivolta contro l'esportatore.

Le pretese di risarcimento gravano sul limite della garanzia contrattuale (limite della cauzione) dell'esportatore presso l'istituto finanziario; in alternativa, l'esportatore può offrire un'altra garanzia. Il bond qui proposto rappresenta un'altra garanzia.

Secondo il *capoverso 1 lettera a*, l'ASRE può garantire che rimborserà all'istituto finanziario su semplice richiesta e per intero l'importo che questi ha versato all'acquirente in seguito a rivendicazione della garanzia contrattuale. Data l'affidabilità creditizia dell'ASRE, che si basa su una garanzia implicita della Confederazione (art. 28 cpv. 1 LARE, messaggio relativo alla LARE, FF 2004 5145), l'esportatore non dovrà offrire all'istituto finanziario che rilascia la garanzia all'esportazione nessun'altra garanzia per le pretese di risarcimento.

Il *capoverso 1 lettera b* offre all'ASRE la possibilità di completare con una garanzia del rifinanziamento le assicurazioni dei crediti all'esportazione che coprono il rischio politico, il rischio di trasferimento, le cause di forza maggiore e il rischio del credere del debitore straniero (art. 12 cpv. 1 lett. a–d e f LARE). Se lo stipulante cede la pretesa di risarcimento risultante dall'assicurazione dei crediti all'esportazione a una terza persona (cessionario), con la garanzia del rifinanziamento l'ASRE s'impegna a rimborsare al cessionario su semplice richiesta l'intera somma scoperta in caso di mancato pagamento dei crediti in scadenza.

Il *capoverso 2* obbliga lo stipulante a rimborsare i pagamenti effettuati dall'ASRE in virtù delle garanzie nella misura in cui non abbia diritto a prestazioni di risarcimento in base all'assicurazione contro i rischi delle esportazioni di base (assicurazione della garanzia contrattuale o dei crediti all'esportazione). In questo modo si precisa

che per principio l'idea non è di estendere le prestazioni assicurative dell'ASRE al di là del limite attuale (segnatamente dell'art. 12 LARE).

In caso di regresso verso lo stipulante si applicano gli obblighi di prova in caso di danno (art. 17 cpv. 1 LARE). Lo stipulante è tenuto a rimborsare il pagamento effettuato dall'ASRE in seguito a rivendicazione di un bond o di una garanzia del rifinanziamento, a meno che non dimostri che sussiste un obbligo di risarcimento dell'ASRE in virtù dell'assicurazione contro i rischi delle esportazioni di base.

A entrambe le garanzie si applica il diritto dell'ASRE a un premio (art. 6 cpv. 1 lett. c e art. 14 LARE). L'ASRE riscuoterà pertanto dei premi commisurati al rischio specifico.

Art. 3 Assicurazione del credito di fabbricazione

Di norma l'esportatore deve prefinanziare la fabbricazione delle prestazioni da esportare dal momento che il pagamento dell'acquirente avviene solo al momento della consegna o ben più tardi – in caso di crediti al fornitore. Benché spesso il contratto di esportazione preveda un acconto almeno del 15 per cento, ciò non è sufficiente per coprire le spese di fabbricazione, che comprendono i costi delle materie prime, dei semilavorati e dei materiali necessari per la fabbricazione delle prestazioni da esportare, come pure i salari dei lavoratori impiegati nella fabbricazione. L'esportatore può assicurare il corrispondente fabbisogno di finanziamenti tra l'altro stipulando un credito presso la propria banca.

Ai sensi del *capoverso 1*, l'ASRE può offrire un'assicurazione che copra il rimborso di tali crediti di fabbricazione da parte dell'esportatore, a patto che l'esportazione sia assicurata contro i rischi all'esportazione presso l'ASRE.

Il *capoverso 2* stabilisce che l'esportatore deve restituire all'ASRE l'intero risarcimento in ogni caso. Certo, anche nell'ambito dell'assicurazione del credito di fabbricazione in caso di danno il credito in sofferenza, compresi i diritti accessori, è trasferito all'ASRE proporzionalmente al pagamento effettuato (art. 19 LARE). Il *capoverso 2* facilita tutta all'ASRE il regresso dal momento che il diritto è stabilito dalla legge; l'ASRE non è così esposta ad alcun rischio quanto alla legalità del credito dell'istituto finanziario nei confronti dell'esportatore.

Art. 4 Applicazione della legge sull'assicurazione contro i rischi delle esportazioni

La LARE è applicabile a meno che la legge proposta non disponga altrimenti. Le misure previste dalla legge rappresentano una copertura basata sulle attuali prestazioni assicurative dell'ASRE. È pertanto logico escludere l'applicabilità della LARE solo laddove impedirebbe la realizzazione delle misure previste. Le disposizioni generali della LARE (sezione 1) e le sue norme concernenti le operazioni assicurative (sezione 2) si applicano quindi anche alle misure previste dalla legge, a meno che gli articoli 2 e 3 non dispongano altrimenti. Alle misure previste si applicano senza limitazioni in particolare le sezioni 3–7 della LARE.

Particolare attenzione è riservata al principio della capacità di autofinanziarsi dell'ASRE (art. 6 cpv. 1 lett. a LARE). Nel concedere una copertura ai sensi della presente legge, l'ASRE deve verificare i rischi in modo completo, fissare tariffe adeguate e adottare opportune misure di riduzione dei rischi.

Art. 5 Disposizioni finali

Lo dichiarazione di urgenza della legge si basa sull'articolo 165 capoverso 1 della Costituzione federale. L'urgenza scaturisce dall'obiettivo del progetto di sostenere e stabilizzare rapidamente l'economia svizzera di esportazione nelle condizioni rese più difficili dalla persistente crisi finanziaria. Un ulteriore rinvio comprometterebbe il raggiungimento di tale obiettivo.

Si prevede che la legge entri in vigore il giorno dopo l'adozione da parte dell'Assemblea federale e resti applicabile fino al 31 dicembre 2011. La durata e le dimensioni della crisi del credito dovrebbero essere di natura temporanea: l'adozione di misure limitate nel tempo risulta pertanto adeguata.

Ai sensi dell'articolo 141 capoverso 1 lettera b della Costituzione federale, la legge federale dichiarata urgente sottostà al referendum facoltativo.

3 Ripercussioni

3.1 Per la Confederazione

In base alle informazioni e ipotesi disponibili attualmente il completamento temporaneo dell'assicurazione svizzera contro i rischi delle esportazioni qui proposto non dovrebbe avere ripercussioni finanziarie per la Confederazione. Si applica il principio della capacità di autofinanziarsi, nell'ambito del quale l'ASRE deve anche verificare in modo completo i rischi assunti ai sensi della legge proposta, fissare tariffe adeguate e adottare opportune misure di riduzione dei rischi. Inoltre, due anni dopo la sua introduzione l'ASRE è ormai ben affermata sul mercato. Dispone di una solida base di capitale e può sottoscrivere assicurazioni supplementari senza bisogno di adeguare il limite massimo d'impegno, fissato attualmente a 12 miliardi di franchi.

Il completamento temporaneo proposto non comporta nuove sovvenzioni per la Confederazione. Come per le attuali prestazioni dell'ASRE, tuttavia, il rischio finanziario residuo grava sulla Confederazione. Nessuna assicurazione pubblica contro i rischi delle esportazioni può sottrarsi a tale rischio. Il completamento temporaneo dell'ASRE non aumenta però il rischio in misura rilevante.

3.2 Per i Cantoni e per i Comuni

L'esecuzione della legge federale proposta spetta esclusivamente alla Confederazione e non grava sui Cantoni e i Comuni.

3.3 Per l'economia

Il completamento dell'offerta di prodotti e servizi dell'ASRE proposto mira a fornire una risposta adeguata per stabilizzare l'andamento congiunturale. Gli impulsi recessivi che incidono sull'economia nazionale svizzera affondano le loro radici negli squilibri sui mercati finanziari del mondo intero e nelle loro conseguenze sul commercio internazionale. Essendo un'economia piccola, aperta e dipendente dall'economia di esportazione, la Svizzera è fortemente colpita.

I beneficiari di questa misura sono le imprese e i subfornitori orientati verso l'esportazione – e di conseguenza i loro dipendenti – che in cambio di un premio possono contare su un'assicurazione contro i rischi delle esportazioni. A essere particolarmente colpiti dalla scarsa disponibilità di crediti e garanzie bancarie in Svizzera sono i piccoli e medi esportatori: rispetto alle grandi imprese, per loro è nettamente più difficile fornire agli istituti finanziari le cauzioni necessarie per la concessione di questi strumenti. È quindi presumibile che le misure proposte serviranno soprattutto alle piccole e medie imprese.

La misura migliora le condizioni degli esportatori svizzeri nell'ambito della concorrenza internazionale, il che dovrebbe avere effetti congiunturali stabilizzatori fintanto che le imprese trovano una domanda sui loro mercati di esportazione.

4 Programma di legislatura

Il progetto non è menzionato né nel messaggio del 23 gennaio 2008 sul programma di legislatura 2007–2011 (FF 2008 597) né nel decreto federale del 18 settembre 2008 sul programma di legislatura 2007–2011 (FF 2008 7469). La crisi finanziaria e le sue conseguenze per l'economia reale, a cui si vuole far fronte con il completamento della LARE proposto, non potevano essere previste.

5 Aspetti giuridici

5.1 Costituzionalità

Le disposizioni proposte si basano sugli articoli 100 capoverso 1 (evoluzione congiunturale) e 101 (salvaguardia degli interessi all'estero) della Costituzione federale, ai sensi dei quali la Confederazione ha il compito di adottare misure per equilibrare l'evoluzione congiunturale, e segnatamente per prevenire e combattere la disoccupazione e il rincaro, e per salvaguardare gli interessi dell'economia svizzera all'estero.

5.2 **Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera**

Le disposizioni proposte sono compatibili con gli impegni internazionali della Svizzera; in particolare sono conformi all'accordo dell'OCSE sui crediti all'esportazione.

OMC

Conformemente all'accordo dell'OMC sulle sovvenzioni e sulle misure compensative, i programmi statali di garanzia o assicurazione contro i rischi delle esportazioni a tassi di premio insufficienti per coprire i costi e le perdite di gestione a lungo termine sono considerati sovvenzioni vietate. Ai sensi dell'articolo 6 capoverso 1 lettera a LARE, l'ASRE lavora in modo da autofinanziarsi a lungo termine anche in relazione alle nuove garanzie e alle assicurazioni qui proposte ed è pertanto compatibile con le disposizioni OMC applicabili.

Rapporto con il diritto europeo

Le nuove garanzie e assicurazioni proposte sono compatibili con il diritto europeo e in vari Paesi europei fanno già parte dell'offerta delle agenzie nazionali di credito all'esportazione.

Il 17 dicembre 2008 la Commissione europea ha tra l'altro adeguato temporaneamente la direttiva sulle sovvenzioni modificando la clausola di salvaguardia in vigore (la cosiddetta *escape clause*). È così stata semplificata la prova dell'assenza di offerenti privati per transazioni a breve termine con Paesi dell'OCSE per le agenzie pubbliche di credito all'esportazione, in modo da agevolarne il finanziamento. Per evitare che gli esportatori svizzeri siano svantaggiati, l'ASRE introdurrà una clausola di salvaguardia paragonabile nell'ambito della propria competenza.

5.3 **Forma dell'atto**

È stata scelta la forma della legge federale per eliminare gli ostacoli presenti nella LARE che intralciano la possibilità di completare le prestazioni assicurative dell'ASRE in funzione della situazione. La legge deve essere dichiarata urgente perché solo così è possibile migliorare la liquidità delle imprese esportatrici entro un termine utile.

