

95.039

**Messaggio
relativo alla modificazione dell'articolo 4 lettera c
della legge federale concernente la garanzia dei rischi
delle esportazioni**

del 24 maggio 1995

Onorevoli presidenti e consiglieri,

Con il presente messaggio vi sottoponiamo, per approvazione, un disegno relativo alla modificazione della legge concernente la garanzia dei rischi delle esportazioni.

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

24 maggio 1995

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Villiger

Il cancelliere della Confederazione, Couchepin

Compendio

La garanzia dei rischi delle esportazioni (GRE) è il mezzo più importante a disposizione della Confederazione per promuovere le esportazioni e garantire i posti di lavoro: un mezzo che contribuisce ad aprire nuovi mercati e a mantenerli e che è pertanto volto a creare nuovi posti di lavoro, a conservare quelli esistenti nonché a facilitare la diversificazione dei nostri mercati di sbocco.

Al contrario delle assicurazioni del rischio delle esportazioni di quasi tutti gli altri Paesi industrializzati, la legge concernente la garanzia dei rischi delle esportazioni non prevede l'assicurazione del rischio del diniego di pagamento o dell'insolvenza di committenti privati. Detto rischio può essere coperto dalla GRE soltanto se l'acquirente privato può presentare una garanzia statale o una garanzia di una banca dominata dallo Stato, per cui il rischio da privato diventa statale.

Fintanto che il commercio coperto dalla GRE con gli Stati dell'Europa dell'Est e i Paesi in sviluppo rientrava soprattutto in un contesto statale (ovvero avveniva attraverso banche statali) l'assenza della possibilità di assicurazione del rischio privato dello star del credere non aveva grande importanza. Con la sempre maggiore privatizzazione di imprese e banche statali il segmento delle esportazioni per il quale la GRE può includere anche il rischio dello star del credere si riduce sempre più. Per la nostra economia e segnatamente per l'industria metalmeccanica viene in tal modo a crearsi una lacuna assicurativa, il che fa nascere svantaggi rispetto ai concorrenti esteri.

Alla mutata situazione e di conseguenza agli svantaggi risultanti per gli esportatori svizzeri occorre far fronte con l'accettazione di crediti irrevocabili o di garanzie di banche private. Accanto alle banche statali o dominate dallo Stato devono pertanto essere ammesse in futuro, quali garanti, anche banche private di provata affidabilità.

Si tratta di una soluzione limitata: al contrario della maggioranza delle assicurazioni estere dei crediti all'esportazione si rinuncia ulteriormente ad assicurare il rischio dello star del credere del committente. Per questo risponde la banca garante del Paese del committente, la quale verifica la sua solvibilità e può richiederli corrispondenti sicurezze. Siamo pertanto in grado di eliminare l'attuale lacuna dell'offerta assicurativa a condizioni che consentono una limitazione del rischio e dei costi nonché dell'onere amministrativo.

Messaggio

1 Parte generale

11 Significato e orientamento fondamentale della GRE

La GRE, istituita nel 1934, negli anni della grande crisi economica mondiale, quale strumento volto a garantire e promuovere l'occupazione, è oggi ancora il mezzo principale per il promovimento delle esportazioni e la garanzia dei posti di lavoro: un mezzo che contribuisce attivamente a mantenere mercati esistenti o ad aprirne di nuovi e che è pertanto volto a favorire la creazione di nuovi posti di lavoro, a mantenere i posti di lavoro esistenti nonché a reintegrare i senza lavoro nel processo lavorativo.

Le nuove garanzie, che ammontano annualmente a circa 1,5 — 2 miliardi di franchi, non corrispondono, è vero, nemmeno al 3 per cento delle esportazioni svizzere complessive. Senza la GRE, però, l'apertura e il mantenimento di mercati importanti dal profilo strategico nel Sud-Est asiatico, nel Medio Oriente, nell'America Latina e nell'Europa dell'Est non sarebbero possibili o molto più difficoltosi. Questo vale soprattutto nei settori nei quali i finanziamenti a lunga scadenza delle esportazioni costituiscono una condizione per la concessione dei mandati, come i settori della costruzione di macchine e di impianti, nei quali la Svizzera dispone di buoni presupposti dal profilo tecnologico. In detti settori la quota coperta dalla GRE delle nostre esportazioni nei Paesi che non sono membri dell'OCSE si situa attorno al 20-25 per cento.

In questi rami l'efficienza della garanzia dei rischi delle esportazioni dipende inoltre, con la crescente globalizzazione della produzione, sempre più dall'ubicazione. Le imprese attive a livello internazionale possono presentare le loro offerte a partire dai Paesi che offrono, per determinati Stati o regioni, garanzie o finanziamenti dei rischi delle esportazioni. Pertanto, la disponibilità di finanziamenti per le esportazioni può oggi esercitare un'influenza sulle decisioni riguardanti la produzione e gli investimenti. Inoltre, nei progetti di grosse dimensioni è ormai raro che vi sia un unico Paese fornitore; la specializzazione ma anche la necessità di ripartire i rischi di finanziamento portano infatti ad un raggruppamento delle offerte internazionali. La concessione di una garanzia dei rischi delle esportazioni costituisce in molti casi il presupposto che consente alle imprese svizzere di partecipare a siffatti consorzi.

Da ultimo la GRE contribuisce però anche alla realizzazione di uno scopo fondamentale e tradizionale della nostra politica economica esterna che, in questi ultimi anni, vista la specifica posizione del nostro Paese nel processo d'integrazione europea, ha assunto un significato ancora maggiore: essa consente di promuovere e rafforzare la diversificazione dei nostri mercati di sbocco e l'universalità dei nostri rapporti economici.

Rispetto agli altri Paesi il promovimento diretto delle esportazioni da parte del nostro Stato si contraddistingue — nonostante la sua forte dipendenza dalle esportazioni — per il suo carattere discreto e sussidiario. Questo è dovuto alla nostra convinzione secondo la quale l'azione dello Stato dev'essere incentrata

altrove, ossia nel mantenimento e nel miglioramento delle condizioni economiche quadro che preservano e rafforzano la competitività della nostra economia a livello internazionale.

La GRE è lo strumento più importante per sostenere direttamente le nostre esportazioni. Tuttavia, la succitata moderazione nell'azione dello Stato vale anche per questo settore. Da un lato la Confederazione si limita a rilasciare garanzie volte a facilitare il finanziamento delle esportazioni attraverso il sistema bancario privato e rinuncia - al contrario di quanto avviene in numerosi altri Paesi - all'istituzione di un finanziamento statale delle esportazioni. Dall'altro l'offerta di garanzie è essenzialmente orientata verso rischi che non possono essere influenzati né dall'esportatore né dal suo acquirente estero e per i quali il mercato non offre possibilità di garanzia adeguate e sostenibili. La GRE interviene dunque in maniera ampiamente sussidiaria rispetto al mercato.

La legge sulla GRE prevede anche che a lungo termine questa deve lavorare in modo tale da raggiungere l'indipendenza finanziaria. La sussidiarietà, che favorisce una selezione negativa dei rischi (i rischi «buoni» vengono assunti dal mercato), la creazione e il mantenimento dei posti di lavoro sono però in conflitto con l'indipendenza finanziaria, per cui è necessaria una costante ottimizzazione degli obiettivi e dei compiti. Questi diversi fattori incidono maggiormente nei tempi di crisi economica.

I rischi politici non sono calcolabili in termini attuariali. È impossibile esprimere probabilità per quanto riguarda i danni futuri. Qualora si verificano eventi che non si limitano a casi di garanzia singola ma che hanno ripercussioni a livello nazionale o internazionale (ad esempio la crisi dell'indebitamento), il principio dell'indipendenza finanziaria non può essere forzato.

Nel senso della citata ottimizzazione degli obiettivi e dei compiti si tende però verso un miglioramento dell'indipendenza finanziaria per mezzo dei seguenti provvedimenti:

- *Una cauta politica delle garanzie e un efficace controllo volto alla riduzione dei rischi complessivi:* A metà 1994 per 37 Paesi non sono state rilasciate garanzie, per altri 46 soltanto garanzie a breve scadenza. Per molti altri Paesi si applicano limiti per Paese o per progetto, al fine di contenere l'impegno complessivo ed evitare rischi di accumulazione. Ai limiti per Paese si è fatto ricorso soprattutto negli ultimi tempi, al fine di sfruttare in maniera ottimale il margine di manovra disponibile. In tal modo la GRE può essere ristabilita gradualmente più in fretta nei confronti dei Paesi chiusi ovvero si può evitare un'esclusione totale della copertura per le destinazioni più critiche. I limiti per progetto contribuiscono direttamente ad un'evoluzione controllata dell'impegno; l'aumento dei premi ad essi connesso, in parte sostanziale, determina una gestione indiretta per il tramite del prezzo.
- *Una tariffazione che tenga conto, per quanto possibile, dei rischi:* le condizioni sono state create con la revisione dell'ordinamento dei premi del 1989. Si è passati da una struttura uniforme dei premi ad un sistema moderno che permette di tariffare in modo molto più favorevole i buoni rischi e rincarare sensibilmente quelli cattivi. Questa riforma prevedeva inoltre miglioramenti dell'offerta in favore degli esportatori, quali ad esempio la possibilità di sti-

pulare tassi di copertura più elevati. Pagando un premio corrispondentemente più elevato, nella maggioranza dei casi l'esportatore può in tal modo ridurre la sua franchigia fino al 10 per cento.

- *Indennizzo di rischi eccessivi, che vengono presi a causa di obiettivi troppo elevati:* nel nostro messaggio del 21 febbraio 1990 concernente i provvedimenti volti ad alleviare la garanzia dei rischi delle esportazioni abbiamo sottolineato che la GRE non avrebbe più potuto assumere, per proprio conto, rischi eccessivi, anche qualora motivi superiori di politica dello sviluppo o di politica congiunturale lo richiedessero. Qualora una siffatta assunzione dei rischi sia auspicabile, occorre creare i necessari meccanismi di indennizzo, come conosciamo attualmente sotto forma di garanzie sussidiarie soprattutto nell'ambito dell'aiuto finanziario ai Paesi dell'Europa dell'Est.
- *Livellamento internazionale delle condizioni di garanzia:* la riscossione dei premi che tenga meglio conto dei rischi, l'introduzione di supplementi per plafond nonché l'esclusione di rischi elevati per un determinato Paese sono ai limiti o in contraddizione con gli obiettivi di politica dell'impiego della GRE nei casi in cui condizioni d'assicurazione più restrittive o meno favorevoli in rapporto a condizioni più vantaggiose praticate all'estero pregiudichino la competitività delle esportazioni elvetiche. La Svizzera sostiene pertanto, in maniera alquanto attiva, gli sforzi dell'OCSE volti a livellare e rivalutare i premi in modo tale che corrispondano maggiormente ai costi (nell'ambito dell'UE gli sforzi volti ad armonizzare le condizioni di garanzia - prevedibilmente però ad un livello più favorevole di quello della GRE - sono già molto avanzati).

I rimborsi retroattivi dei danni risalenti alla crisi dell'indebitamento degli anni ottanta, la migliorata capacità di rimborso di importanti Paesi debitori nonché i provvedimenti del 1990 volti ad alleviare la GRE ne hanno determinato un miglioramento della situazione finanziaria. Un tratto importante di detta evoluzione è il fatto che nel 1993 la GRE ha potuto pagare gli interessi sull'anticipo della Confederazione (82 mio di fr.), per la prima volta dal 1986, esclusivamente con il provento degli interessi risultanti dagli averi di consolidamento (150 mio di fr.). Nel 1994 questa positiva evoluzione si è confermata (interessi sull'anticipo della Confederazione: 56 mio di fr.; interessi da consolidamenti: 103 mio di fr.). In tal modo la GRE ha fatto un passo importante verso una prima tappa di un nuovo equilibrio finanziario (cfr. allegato).

12 L'offerta di prestazioni della GRE

L'offerta di prestazioni della GRE è fondata sui principi citati nell'introduzione e comprende possibilità di garanzia contro i rischi seguenti:

- il rischio politico, ossia il rischio che avvenimenti politici all'estero, quali guerra, rivoluzione o disordini rendano impossibile all'acquirente l'adempimento dei suoi obblighi contrattuali (pagamento) o determinino la perdita della merce appartenente ancora all'esportatore;
- il rischio di trasferimento, ossia il rischio che un Paese non disponga più di divise sufficienti per pagare i suoi debiti e il trasferimento di divise tra importatore ed esportatore non sia più possibile;

- il rischio statale dello star del credere, ossia il rischio dell'insolvenza commerciale di enti pubblici, acquirenti di diritto pubblico o di garanti controllati dallo Stato, in particolare banche;
- il rischio di fabbricazione, ossia il rischio che la merce non possa venir consegnata nel Paese dell'acquirente a causa di eventi politici o di provvedimenti statali.

Attualmente non sono coperti in particolare i rischi seguenti:

- il rischio di cambio - in questo settore gli esportatori devono assicurarsi per mezzo degli strumenti disponibili sul mercato;
- il rischio privato dello star del credere, ossia il rischio dell'insolvenza di importatori o garanti privati (banche).

Inoltre la GRE rilascia esclusivamente garanzie in franchi svizzeri e non concede garanzie per crediti all'esportazione in valuta estera. Questi ultimi vengono convertiti in franchi al momento della concessione della garanzia.

13 Confronto a livello internazionale

L'offerta di prestazioni della GRE svizzera è pertanto, in diversi settori, più limitata di quella delle istituzioni della garanzia delle esportazioni e del finanziamento della maggior parte degli altri Paesi membri dell'OCSE. E proprio i Paesi che fanno alla nostra industria la concorrenza più spietata sui mercati di sbocco offrono possibilità di garanzia più ampie o più vantaggiose (Germania, Francia, Italia, Giappone, USA).

Le differenze principali nell'offerta di prestazioni consistono nell'assicurazione dei rischi privati di pagamento nonché nella presa a carico di crediti all'esportazione in valuta estera da parte delle istituzioni di garanzia estere. In parte queste applicano a carico degli esportatori una franchigia più bassa di quella prevista dalla GRE o addirittura non applicano nessuna franchigia. Alcuni assicuratori esteri offrono inoltre un'assicurazione contro le oscillazioni di cambio.

Altre differenze consistono nella politica di garanzia e nella definizione dei premi: la disponibilità al rischio e i tassi variano da Paese a Paese. Il comportamento dei Governi è determinato da vari fattori quali, tra l'altro, relazioni postcoloniali con i Paesi destinatari, interessi regionali e situazione dell'impiego. Per quanto concerne il rilascio di garanzie, la Svizzera, a causa del principio dell'indipendenza finanziaria, si situa tra i Paesi che operano una politica restrittiva. Nel raffronto internazionale, i premi della GRE sono attualmente contenuti per le destinazioni a basso rischio, mentre sono elevati per i Paesi nei quali i rischi sono maggiori - Paesi che non hanno un'alternativa di mercato: nel complesso i premi si situano circa nella media dei Paesi dell'OCSE.

Diversi sono anche l'organizzazione e il finanziamento. I Paesi più importanti dell'OCSE effettuano le loro azioni di ristrutturazione dei debiti direttamente attraverso il fisco e/o addebitano i disavanzi annui della GRE sul bilancio dello Stato. In tal modo, a differenza di quanto succede con la GRE, lo Stato non deve pagare interessi. Molti Paesi dispongono inoltre, accanto al conto GRE, di un «conto nazionale degli interessi»: attraverso queste rubriche vengono effettuati ed eventualmente indennizzati gli affari che comportano rischi di una

certa entità. Questi sono paragonabili alle nostre garanzie sussidiarie; la differenza sta nel fatto che l'obiettivo primario delle nostre garanzie risiede nell'aiuto e nella cooperazione (Paesi in sviluppo, Europa dell'Est), mentre i conti esteri degli interessi sono spesso volti a sgravare i sistemi di credito all'esportazione dagli affari con alto tasso di rischio, per i quali prevalgono obiettivi nazionali dei Paesi esportatori (affari importanti dal profilo della strategia di mercato, della politica commerciale o dal profilo politico, assicurazione di un importante mandato per un'industria chiave).

Va infine ricordato che alcuni Paesi tengono in riserva mezzi (strumenti di «matching») al fine di poter competere con i concorrenti esteri che tentano di accaparrarsi mandati per mezzo di finanziamenti particolarmente favorevoli, sostenuti dallo Stato.

Il fatto che noi non offriamo determinate prestazioni può costituire per l'esportatore svizzero una barriera difficilmente valicabile: a seconda della posizione rinuncerà sin dall'inizio a sottoporre un'offerta; può però accadere anche che i costi elevati di una garanzia offerta dal mercato rendano la sua offerta non più concorrenziale nei confronti di quelle dei concorrenti che possono usufruire di strumenti statali più vantaggiosi.

Dal profilo della competitività è pertanto importante procedere ad un confronto con l'offerta di prestazioni delle GRE estere. Lo scopo non è tuttavia quello di adattarsi semplicemente alle condizioni di altri Paesi. Si tratta piuttosto di fissare l'offerta di prestazioni e i prezzi della nostra GRE in modo tale che la competitività dell'industria svizzera d'esportazione e di singoli settori sia complessivamente mantenuta. In questa osservazione occorre tener conto in particolare delle condizioni economiche quadro quale fattore superiore nonché della situazione del mercato del lavoro e di considerazioni di strategia di mercato per il futuro. Per quanto concerne gli affari per i quali la concessione di una garanzia costituisce la condizione di stipulazione, in singoli casi una garanzia mancante, insufficiente o nettamente più costosa non può spesso essere compensata con condizioni quadro migliori o migliorate.

14 Nuovi sviluppi

L'inasprimento della concorrenza internazionale, i cambiamenti intervenuti su scala internazionale (privatizzazione e globalizzazione; obbligo di offrire sempre più in valuta estera, sforzi regionali e internazionali di armonizzazione) nonché i conseguenti bisogni di adattamento rendono necessaria una verifica puntuale dell'offerta di prestazioni della GRE. L'industria metalmeccanica, alla quale è destinato l'80 per cento delle garanzie della GRE, pone in particolare risalto i seguenti postulati: l'introduzione di una garanzia selettiva dei rischi privati di pagamento, il rilascio di polizze in valuta estera (dollari e ECU, poiché è sempre più difficile per gli esportatori trattare in franchi svizzeri), determinati miglioramenti nel sistema dei premi nonché il rilascio di conferme di garanzia di principio più vincolanti.

Queste necessità di adattamento alle mutate condizioni sono oggetto delle mozioni Ruesch (94.3224) e Fischer (94.3241), di identico tenore. Esse non sono

ancora state trasmesse. Il Consiglio degli Stati ha approvato la mozione Rüesch nel senso della nostra presa di posizione il 25 gennaio 1995. Ci eravamo dichiarati disposti ad accettare, sotto forma di mozione, l'introduzione di una garanzia dei rischi privati di pagamento più selettiva, che è oggetto della modificazione della legge proposta con il presente messaggio, nonché l'introduzione di una conferma di garanzia di principio più vincolante. Per altri due oggetti avevamo proposto di trasformare la mozione in postulato: una volta esaurite le possibilità di modulare i premi offerteci dal sistema attuale, studieremo il modo di apportarvi determinate modifiche, partendo dal presupposto che un siffatto provvedimento deve contribuire anche al miglioramento dell'autosufficienza della GRE (migliore ripartizione dei rischi, aumento della cifra d'affari). La priorità economica e la possibile introduzione di una presa a carico dei crediti in valuta estera nonché i rischi e i costi connessi a tale prestazione verranno da noi definiti ricorrendo a periti esterni. (Detta presa a carico non ha niente a che vedere con l'assicurazione del tasso di cambio. La garanzia scatterebbe unicamente nel caso di un pregiudizio già attualmente assicurabile nell'ambito del rischio politico, del trasferimento o dello star del credere; la GRE dovrebbe allora effettuare il rimborso nella valuta estera, per cui vi sarebbe un guadagno o una perdita a seconda del cambio). Nella nostra presa di posizione avevamo inoltre sottolineato che consideravamo adempiuta la messa a disposizione di garanzie di credito nell'ambito della cooperazione con i Paesi dell'Europa centrale e orientale nonché della cooperazione allo sviluppo, poiché il fondamento concettuale è dato e lo strumento è già stato impiegato.

Nei settori delle conferme di garanzia di principio più vincolanti, delle polizze in valuta estera e dei premi gli eventuali adattamenti possono essere attuati per via d'ordinanza. Qualora dovessimo giungere alla conclusione che nei due ultimi settori vi è necessità d'azione, le necessarie modificazioni dell'ordinanza sulla GRE sarebbero oggetto di una procedura di consultazione. L'introduzione di una conferma di principio più vincolante può invece venir attuata direttamente: vista la sua portata limitata dal profilo materiale e finanziario la procedura di consultazione non è necessaria.

Per alcune parti della nostra industria d'esportazione e segnatamente per l'industria metalmeccanica, che concentra su di sé l'80 per cento delle garanzie GRE, appare estremamente urgente l'introduzione di una garanzia selettiva dei rischi privati di pagamento. Detta garanzia rende necessario un completamento della legge sulla GRE nel modo presentato e motivato qui di seguito.

15 Procedura di consultazione

151 In generale

L'11 gennaio 1995 abbiamo preso atto dell'avamprogetto ed autorizzato il Dipartimento federale dell'economia pubblica ad avviare, fino al 15 marzo 1995, una procedura di consultazione ristretta ai partiti ed alle organizzazioni interessate.

Complessivamente hanno espresso il loro parere sette partiti e sei organizzazioni.

152 Risultati della procedura di consultazione

I risultati della procedura di consultazione sono stati pubblicati nel rapporto del DFEP del 7 aprile 1995. I pareri che ci sono pervenuti mostrano che la soluzione che prevede di coprire i rischi privati di pagamento facendo ricorso a determinate banche private scelte ha riscosso un'eco positiva e non viene rifiutata da alcun partecipante alla procedura.

La soluzione proposta è approvata senza riserve da PLR, PPD, UDC, PLS, PdL e UDF, nonché dal Vorort (compresi VSM, SSIC e l'Associazione svizzera degli assicuratori), dall'Unione svizzera delle arti e mestieri, dall'Associazione svizzera dei banchieri e dalla Federazione delle società svizzere degli impiegati. Questi partiti ed organizzazioni - sempre che si siano espressi in merito - sono d'accordo anche con la nostra analisi della situazione e dei bisogni ed approvano i nostri principi d'impegno.

La modificazione è sostenuta anche dall'Unione sindacale svizzera, che la vorrebbe però veder completata con condizioni supplementari relative alla politica dello sviluppo e all'ecologia. Il PS pone delle riserve alla sua approvazione (vincolo diretto con il principio dell'autofinanziamento), sostenendo però anche il principio di una procedura di valutazione qualificata delle ripercussioni dei grandi progetti dal profilo della politica dello sviluppo e dell'ecologia. La comunità di lavoro Swissaid/Sacrificio Quaresimale/Pane per i fratelli/Helvetas/Caritas pone in primo piano, oltre alla garanzia dell'autosufficienza, le questioni inerenti alla politica dello sviluppo (procedura qualificata, presenza di un rappresentante per le questioni relative allo sviluppo in seno all'Ufficio GRE).

La comunità di lavoro rinnova inoltre la sua richiesta di designazione di un rappresentante delle opere assistenziali nella Commissione GRE. La Federazione delle associazioni svizzere degli impiegati avanza la stessa richiesta, nel senso di un rafforzamento della rappresentanza dei lavoratori nella Commissione.

153 Presa in considerazione di elementi inerenti alla politica dello sviluppo e dell'ecologia

A questo proposito desideriamo esporre una volta ancora la nostra politica e indicare i motivi per i quali non riteniamo opportune condizioni supplementari, finché queste saranno applicate unilateralmente senza essere accompagnate da una cooperazione e da una disciplina internazionali più estese. Rinviando alla nostra risposta alla mozione Brunner (94.3371).

La GRE è uno strumento volto al promovimento delle esportazioni e non uno strumento di aiuto allo sviluppo. Accordando garanzie per esportazioni destinate ai Paesi in sviluppo più poveri, teniamo conto dei principi della politica svizzera in materia di sviluppo, conformemente all'articolo 1 capoverso 2 della legge concernente la garanzia dei rischi delle esportazioni. In tal modo rispettiamo l'intento del legislatore che voleva evitare che le garanzie di copertura accordate dalla GRE favorissero progetti troppo ambiziosi nei Paesi in

sviluppo e/o che nei Paesi beneficiari della cooperazione svizzera allo sviluppo venissero a crearsi conflitti tra i finanziamenti delle esportazioni svizzere e i programmi di sviluppo.

Le garanzie richieste per progetti nei Paesi in sviluppo più poveri e nei Paesi beneficiari di crediti misti sono esaminate dal profilo della destinazione. Il servizio dell'UFEE specializzato nelle questioni relative allo sviluppo sottopone alla Commissione GRE un suo parere. I dati relativi all'esportatore vengono completati, a seconda del caso, con informazioni e pareri forniti dalla Banca mondiale, dalle banche regionali di sviluppo e dalle ambasciate svizzere. La Banca mondiale si è impegnata a informare, su richiesta, le istituzioni nazionali della GRE in merito ai progetti ed alla loro importanza nell'ambito dei programmi nazionali di sviluppo. La Svizzera fa sistematicamente capo a questa possibilità. La DSA è rappresentata nella Commissione GRE dall'epoca del suo ampliamento nel 1992 e difende pertanto direttamente il punto di vista della politica dello sviluppo.

A seconda della natura e dell'importanza di un progetto, la GRE esige dalle imprese svizzere che inoltrano una richiesta di garanzia i dati relativi alle conseguenze del progetto sull'ambiente; se necessario, essa completa la richiesta, chiedendo informazioni presso la Banca mondiale, le banche regionali di sviluppo o le ambasciate svizzere. Recentemente, per la valutazione di un grande progetto, ha incaricato un consulente di condurre uno studio complementare ai fini della decisione. Le istituzioni estere di credito all'esportazione interessate dal progetto, nel quale era coinvolto un consorzio internazionale di fornitori, non hanno partecipato a detto studio, poiché secondo loro spetta al Paese importatore valutare tali impatti e i chiarimenti da noi richiesti costituiscono un'ingerenza nei diritti sovrani di detto Paese.

Questo esempio illustra tre aspetti dei quali dobbiamo tener conto per valutare le condizioni dal profilo dell'ecologia e della politica dello sviluppo:

In primo luogo la GRE non ha alcun rapporto giuridico con il Paese beneficiario, al contrario della cooperazione allo sviluppo, le cui prestazioni pubbliche a condizioni preferenziali sono fondate su accordi conclusi tra la Svizzera e il Paese beneficiario, implicano informazioni e controlli statali obbligatori ed autorizzano l'imposizione di condizioni da parte del donatore. Giuridicamente la GRE è legata soltanto all'esportatore svizzero.

In secondo luogo le esportazioni garantite dalla GRE non sono generalmente progetti finiti come quelli sostenuti dalla cooperazione allo sviluppo, bensì forniture di beni. Quando si tratta del finanziamento di progetti completi, il fornitore svizzero fa generalmente parte di un consorzio internazionale e le forniture sono sostenute da diverse istituzioni di garanzia delle esportazioni.

In terzo luogo le possibilità d'intervento di un singolo Paese sono molto limitate. Condizioni più severe prese unilateralmente sarebbero senza effetto e costituirebbero una forma di autodiscriminazione fintanto che gli altri Paesi fornitori non facessero lo stesso. Quanto più la GRE si impone costrizioni che le istituzioni estere ignorano tanto meno essa è efficace nel suo ruolo di strumento di promovimento delle esportazioni e di conservazione di posti di lavoro.

Dobbiamo pertanto assegnarci come obiettivo il promovimento di una stretta collaborazione tra i Paesi dell'OCSE e la ricerca di un'intesa su principi simili e facilmente applicabili. Attualmente sosteniamo un'iniziativa che va in tal senso nell'ambito dell'accordo relativo ai crediti all'esportazione (OCSE).

La prassi esposta e la composizione della Commissione permettono già ora di riconoscere in maniera alquanto sicura i rischi connessi ad un grande progetto dal profilo dell'ecologia e della politica dello sviluppo. Le richieste che, a causa di detti rischi, presentano possibilità di conflitto tra gli interessi del promovimento delle esportazioni e i principi della politica dello sviluppo e le considerazioni di tipo ecologico della Svizzera sono sottoposte al nostro Collegio, che decide in merito.

154 Ampliamento della Commissione

La Commissione è stata ampliata per tener maggior conto degli aspetti di politica dello sviluppo e del mercato del lavoro: il 1° gennaio 1992 sono entrati a farne parte un rappresentante della DSA e un rappresentante dei sindacati. La composizione paritaria è stata mantenuta, poiché nella Commissione vi sono ora quattro rappresentanti della Confederazione e quattro rappresentanti dell'economia, dell'industria d'esportazione e dei lavoratori. Le competenze della Commissione poggiano pertanto su basi molto larghe. Non appare opportuno procedere ad un nuovo ampliamento che porrebbe in forse l'efficacia del lavoro svolto in seno alla Commissione, che deve prendere le sue decisioni seguendo il ritmo degli affari internazionali. Inoltre, un ampliamento risolleverebbe la questione della parità.

2 Parte speciale

21 Garanzia del rischio privato di pagamento

211 Situazione iniziale

Al contrario delle assicurazioni dei rischi delle esportazioni della maggioranza degli altri Paesi industrializzati, la legge sulla GRE non assicura il rischio del diniego di pagamento o dell'insolvenza di committenti privati. Detto rischio può essere coperto dalla GRE soltanto se l'acquirente privato è in grado di esibire una garanzia statale o una garanzia di una banca dominata dallo Stato, in modo tale che il rischio si trasforma da privato in statale.

L'esclusione del rischio privato dello star del credere è dettata dal presupposto secondo il quale la garanzia statale offerta dal Paese esportatore dovrebbe limitarsi ai rischi che per il committente dipendono da azioni dello Stato che non possono essere previste né influenzate dall'esportatore. Si parte inoltre dal presupposto che è compito dell'esportatore verificare la solvibilità dei suoi clienti privati ovvero tutelarsi, presso offerenti privati di possibilità di garanzia, contro i rischi privati.

Presentando nel 1988 il suo rapporto sull'ispezione del 1987 della GRE, la Commissione della gestione propose di valutare l'introduzione di una possibi-

lità di garanzia per il rischio privato dello star del credere. In occasione della revisione della GRE del 1989 abbiamo tuttavia rinunciato all'introduzione di una siffatta possibilità, poiché abbiamo ritenuto che nella maggior parte dei mercati nei quali mancano garanzie statali e sono pertanto necessarie garanzie private gli esportatori hanno a disposizione gli strumenti offerti dal mercato.

Con la transizione economica avutasi nell'Europa dell'Est e nei Paesi in sviluppo vi è però stata una modifica sostanziale della situazione e della valutazione delle possibilità offerte dal mercato. Il segmento delle esportazioni per il quale la GRE può assicurare il rischio dello star del credere si fa sempre più piccolo. Questo è dovuto essenzialmente alla privatizzazione di imprese del settore pubblico e di banche che avevano potuto in passato essere accettate dalla GRE come garanti statali; i Paesi acquirenti tendono pertanto a rifiutarsi di garantire forniture a imprese private o privatizzate.

Quest'evoluzione determina nella GRE e negli esportatori insicurezze sempre maggiori per quanto concerne lo statuto delle imprese interessate dalla privatizzazione e segnatamente quello delle banche accettate in passato quali garanti. Inoltre ci fa entrare in contraddizione con gli obiettivi di politica economica del nostro sostegno a detti Paesi, poiché mantiene la garanzia statale quale condizione per la copertura dei rischi di pagamento in caso di forniture a imprese private.

Fintanto che il commercio, coperto dalla GRE, con l'Europa dell'Est (compresa la ex Unione Sovietica) e con i Paesi in sviluppo si concentrava essenzialmente nel settore statale (ovvero poteva essere effettuato attraverso banche statali), l'impossibilità di assicurare il rischio privato dello star del credere non aveva grande importanza. Ora viene però a crearsi una lacuna che non potrebbe essere colmata dal mercato privato (banche e assicurazioni) né attualmente né a lunga scadenza. Il motivo per cui il mercato privato è alquanto cauto in questo ambito sta nel fatto che in dette regioni il «rischio Paese» permane, nella verifica della solvibilità di imprese e banche private, un elemento essenziale per la determinazione della loro crescita economica e coincide pertanto con il rischio privato dello star del credere.

Quanto più a lunga scadenza è il rischio nell'ambito degli affari di credito tanto più difficile è valutare la solvibilità, soprattutto perché, con l'andare del tempo, la situazione politica nazionale influisce sull'evoluzione economica e sulla capacità reddituale degli acquirenti. La componente «rischio Paese» diventa pertanto sempre più importante per quanto concerne la determinazione della solvibilità o del rischio dello star del credere delle imprese e delle banche private. L'industria dei beni di consumo, che si muove nel settore dei crediti a breve scadenza, è pertanto molto meno influenzata dalla nuova evoluzione che non l'industria dei beni d'investimento.

La limitata disponibilità del mercato ad assumersi rischi privati di pagamento si ritrova anche nel campo d'applicazione ristretto della futura direttiva CE sulla liberalizzazione delle assicurazioni statali sulle esportazioni, destinata a liberalizzare le prestazioni offerte dal mercato. Quale criterio per l'accessibilità al mercato la CE applica la possibilità di riassicurazione. Quest'ultima è limitata ai Paesi dell'OCSE e a scadenze brevi, per cui la liberalizzazione è per il momento ristretta a detti settori.

Questi cambiamenti e gli svantaggi che derivano all'esportatore svizzero devono essere compensati per mezzo della assunzione di crediti irrevocabili o di garanzie di banche private. Pertanto, in futuro dovranno essere ammesse quali garanti, oltre alle banche statali o dominate dallo Stato, anche buone banche private, le cui credenziali siano state verificate.

Si tratta di una soluzione limitata: al contrario della maggioranza delle assicurazioni estere sulle esportazioni si continua ad escludere il rischio dello star del credere del committente. Per questo rischio si rende garante la banca nel Paese del committente: essa verifica la sua solvibilità e può richiederli corrispondenti garanzie. Possiamo pertanto colmare la lacuna esistente nell'offerta assicurativa con condizioni che permettono una limitazione del rischio e del lavoro amministrativo.

Dopo aver constatato che i rischi privati dello star del credere a media e lunga scadenza nei Paesi dell'Europa dell'Est e in quelli in sviluppo sono soltanto limitatamente influenzabili dagli esportatori e coincidono spesso con il «rischio Paese» influenzato dallo Stato - in modo tale che le possibilità private di garanzia spesso mancano - vediamo che detta soluzione non è in contrasto con il nostro atteggiamento di base. D'altro canto essa non risolve tutti i problemi dei nostri esportatori: nei Paesi in sviluppo e soprattutto nei Paesi dell'Europa dell'Est la conclusione dei contratti è spesso resa più difficile dall'indebitamento eccessivo o dalla debole base finanziaria degli imprenditori (acquirenti finali). Constatiamo che in detti Paesi le banche statali sono divenute alquanto caute nel concedere garanzie ed è inoltre prevedibile che le banche private saranno ancora più conservatrici nel valutare i rischi.

Sempre che le assicurazioni estere dei crediti all'esportazione che coprono i rischi di pagamento degli acquirenti finali siano disposte ad assumere, per motivi di promovimento delle esportazioni, rischi più elevati che non la GRE, la possibilità di svantaggi per i nostri esportatori permarrà anche in futuro. Man mano che si va verso una sempre maggiore economia di mercato la situazione finanziaria e la solidità delle imprese migliorerà e la nuova misura esplicherà completamente i suoi effetti. Nei Paesi più progrediti dell'Europa centrale, dell'America latina e dell'Asia questo avverrà ben presto.

Anche per le garanzie che possono essere accordate conformemente al decreto federale concernente la cooperazione con gli Stati dell'Europa dell'Est (FF 1994 V p. 526 segg.) è stata prevista la possibilità di assicurare il rischio privato dello star del credere. Nell'ambito di dette garanzie il rischio può essere assicurato non soltanto attraverso un intermediario (una banca del Paese importatore accettata quale garante), bensì in casi specifici - al fine di tener conto di difficoltà temporanee - anche direttamente. D'altro canto il campo d'applicazione di dette garanzie è limitato non soltanto per quanto concerne la regione (Europa dell'Est) bensì, all'interno della regione, anche ai Paesi per i quali la GRE non garantisce le forniture a causa degli elevati rischi di carattere politico ed economico. Diversi sono anche gli scopi: la GRE privilegia il promovimento delle esportazioni (creando effetti benefici sussidiari per lo sviluppo economico

dei Paesi importatori), mentre accade esattamente il contrario nel caso delle garanzie di credito accordate nell'ambito dell'aiuto ai Paesi dell'Europa dell'Est.

213 Rischi e costi

I rischi e i costi di un'estensione limitata della GRE ai rischi privati di pagamento non sono quantificabili: da un lato abbiamo a che fare con scadenze alle quali i «rischi Paese» non calcolabili dal profilo attuariale diventano dominanti (per tale motivo non esiste un mercato privato); dall'altro non è calcolabile nemmeno l'evoluzione dell'assicurazione dei rischi privati di pagamento per mezzo della GRE (domanda).

Nella valutazione di questo importante aspetto possiamo però basarci sulle esperienze delle assicurazioni estere sulle esportazioni, che assicurano già da molto tempo i rischi privati di pagamento. Queste mostrano come, in confronto ai danni politici e ai danni dovuti al rischio di trasferimento (indebitamento eccessivo dei Paesi), i danni dovuti al rischio dello star del credere costituiscono una minima parte dei rimborsi di danni.

Questo è dovuto al fatto che i danni avvenuti nell'ultimo decennio - e che avvengono ancor'oggi - erano da imputare in gran parte all'indebitamento eccessivo dei Paesi che non avevano divise sufficienti per rimborsare i debiti. Colpiti erano anche i debitori privati che non ricevevano più divise anche se avevano depositato, presso la banca centrale, i corrispondenti mezzi in valuta locale. I rischi di trasferimento coincidevano con i rischi degli star del credere, anche se nel settore statale eccessivamente indebitato spesso non era possibile fare una distinzione tra questi due tipi di rischio. Per evitare problemi di delimitazione l'ordinanza sulla GRE esige pertanto la copertura del rischio dello star del credere degli ordini delle corporazioni di diritto pubblico.

Nella prassi degli assicuratori esteri delle esportazioni non si è finora avuta conoscenza di casi nei quali banche private non abbiano onorato le loro garanzie, tranne quando vi siano state impedito dai loro Governi mediante restrizioni, dovute all'indebitamento, delle divise (rischi dovuti al trasferimento: assicurabili già ora) o siano state colpite nella loro capacità di adempiere i loro obblighi in divise da svalutazioni massicce delle valute nazionali (prevedibili soltanto in parte). Questa immagine positiva è riconducibile innanzitutto al fatto che gli assicuratori delle esportazioni possono scegliere con cura le banche da essi accettate. In tal modo nei tempi più recenti istituzioni estere hanno deciso di accettare quali garanti, in singoli Paesi, soltanto banche private, poiché queste possono sottrarsi più facilmente al giogo dell'economia statale dell'indebitamento di quanto possano fare istituti statali o controllati dallo Stato. Occorre inoltre ricordare che di norma i Governi non abbandonano non soltanto le banche statali bensì nemmeno quelle private economicamente importanti, quando si trovano in difficoltà.

Per quanto concerne la domanda di questa nuova prestazione, potrebbe accadere che i garanti statali vengano sostituiti da garanti privati o privatizzati (banche), senza che i rischi dello star del credere assicurato aumentino notevolmente. Questa previsione si fonda sul fatto che gli esportatori ritengono già

oggi che l'assicurazione dei rischi dello star del credere è un importante presupposto soprattutto nei gruppi più alti del rischio Paese. Non è da escludere che grazie all'estensione dell'offerta delle prestazioni la GRE possa inglobare ulteriori affari a media e lunga scadenza (al di sopra dei limiti forfetari delle banche) nelle categorie più favorevoli dei Paesi. Dal profilo della migliore diversificazione dei rischi una tale evoluzione avrebbe un aspetto positivo. Se partiamo dal presupposto che le buone banche private sono molto spesso superiori alle istituzioni statali, vi è anche in questa prospettiva un miglioramento qualitativo dei rischi.

Per quanto concerne le eventuali perdite, la situazione è più delicata quando si tratta di star del credere privati piuttosto che statali. Qui occorre distinguere due casi: da un lato la perdita pura, ossia il caso in cui una delle banche private da noi accettate non onori la sua garanzia per causa d'insolvenza. In questo caso - la cui possibilità di avverarsi è, come detto, piuttosto limitata - la GRE dovrebbe seguire la procedura d'esecuzione civile per incassare il suo credito. Dall'altro il trasferimento, ossia il caso in cui la banca garante adempia il suo obbligo di prestazione in valuta locale nei confronti della banca centrale ma quest'ultima non sia in grado di effettuare il trasferimento per mancanza di divise (morbatoria). Si tratta del classico caso di ristrutturazione dei debiti, in cui un tale credito viene di norma riconosciuto dal Governo del Paese debitore. Visto che nei Paesi importatori le disposizioni sulle divise vengono sempre più liberalizzate, si constata una certa tendenza dei Paesi debitori a tentare di escludere dalla ristrutturazione dei debiti, in caso di perdite conseguenti al trasferimento, i crediti che non siano pubblici.

214 Scelta delle banche

Al fine di contenere i rischi e i costi è estremamente importante procedere ad una scelta meticolosa delle banche private. La GRE sottopone ad una verifica anche le banche e le istituzioni statali accettate quali garanti; in questo caso è però di estrema importanza il valore della garanzia o dell'impegno statale. Venendo a mancare questo criterio, la GRE deve entrare in una nuova dimensione della valutazione della solvibilità.

Nel fare questo si baserà sulla prassi delle banche e degli assicuratori esteri delle esportazioni; a causa del suo mandato specifico deve andare più in là delle banche per quanto concerne i rischi Paese superiori e le scadenze delle sue garanzie sia nei rischi di pagamento statali sia in quelli privati. Per limitare detti rischi, la GRE si servirà, come finora, dei mezzi impiegati dalle banche quali i plafond per Paese o i limiti di garanzia per i singoli istituti.

Per valutare la solvibilità di una banca si parte dal suo ambito politico ed economico, ossia dal rischio Paese. La valutazione del Paese può essere effettuata nel modo in cui già oggi vi procede la GRE: viene considerato il rischio politico ed economico di un Paese tenendo conto di fattori regionali (stabilità politica, dinamismo economico di una regione). Quali ulteriori elementi di valutazione della solvibilità di una banca o di più banche vi sono inoltre: la legislazione in

materia bancaria e la vigilanza sulle banche, lo stato generale e lo stato di salute del sistema bancario nonché le possibilità di un «lender of last resort» (copertura, politica dello Stato).

La GRE procede poi alla valutazione della banca in senso stretto: analisi del bilancio e del rapporto d'esercizio, rating da parte di agenzie specializzate, confronti incrociati, esperienze e valutazione da parte del mercato (limiti dei crediti, importanza economica della banca).

In una terza fase può essere sottoposta a valutazione anche la natura della transazione che dev'essere finanziata o garantita (merce, acquirente, importanza economica e durata dell'impegno).

Per la verifica della solvenza la GRE può ottenere informazioni da numerose fonti (tra l'altro):

- istituzioni e agenzie internazionali specializzate nella valutazione di Paesi e banche;
- informazioni delle banche svizzere, che dispongono di una rete internazionale di corrispondenti e di un'esperienza pluriennale e procedono regolarmente ad analisi proprie;
- rappresentanze diplomatiche e rappresentanze svizzere presso le banche per lo sviluppo alle quali si può ricorrere per ulteriori ragguagli;
- la Berner Union in seno alla quale gli assicuratori statali e privati delle esportazioni si scambiano informazioni in merito al comportamento dei Paesi, ma anche dei grandi acquirenti e dei garanti, per quanto concerne i pagamenti (notifica regolare dei debitori morosi, in particolare banche).

Quale istituzione statale la GRE non può limitarsi a riprendere semplicemente le valutazioni effettuate da terzi (per es. banche). Questi ultimi hanno infatti, in parte, interessi diversi, per cui occorre evitare i conflitti delle banche tra gli interessi dei loro clienti e l'informazione della GRE. Essa deve pertanto creare, nel proprio seno, un servizio destinato a procedere a verifiche della solvibilità delle banche, che prepari e analizzi le informazioni e sottoponga pertinenti mandati alla Commissione GRE. In questo ambito detto servizio deve mettere a punto un sistema d'allarme in collaborazione con le diverse fonti informative e sottoporre a verifica periodica le banche accettate quali garanti.

Quale ulteriore misura di sicurezza e affinché la procedura di vigilanza rimanga chiara e la mole di lavoro sia mantenuta entro i limiti, la GRE si limiterà a verificare le banche principali e più sicure dei Paesi partner. L'importanza economica dei singoli istituti e la partecipazione di ottime banche estere ad istituzioni di Paesi in sviluppo ed emergenti saranno un importante criterio di selezione.

215 L'adattamento della legge sulla GRE

L'attuale ordinamento secondo il quale la GRE può accettare quali garanti soltanto banche statali e non può assumere rischi di pagamento di committenti privati risulta dagli articoli 4 lettera c e 5 lettera b della legge del 26 settembre 1958 concernente la garanzia dei rischi delle esportazioni (RS 946.11).

L'articolo 4 lettera c consente di accettare garanzie di banche statali; si parte però dal presupposto che queste agiscano su incarico espresso o tacito di uffici statali.

Salvo decisione contraria per singoli casi, la garanzia comprende la copertura parziale delle perdite cagionate da eventi e contingenze, come:

- c. l'insolvenza o il diniego di pagamento di Stati, Comuni, altre corporazioni di diritto pubblico o banche d'emissione, che hanno garantito il credito oppure aperto, o fatto aprire da una *banca di Stato*, un credito irrevocabile e confermato.

L'articolo 5 lettera b esclude espressamente l'assicurazione diretta del rischio del pagamento dei committenti privati:

La garanzia non assicura delle perdite per:

- b. insolvenza o diniego di pagamento di committenti privati;

Siffatti rischi di pagamento possono venir coperti soltanto se sono assicurati per mezzo di una garanzia dello Stato o dell'apertura di un credito irrevocabile e confermato presso una banca statale.

Affinché determinate banche private possano essere ammesse quali garanti, proponiamo di modificare l'articolo 4 lettera c come segue:

L'insolvenza o il diniego di pagamento di Stati, Comuni, altre corporazioni di diritto pubblico, banche d'emissione, banche di *Stato o private*, che hanno garantito il credito oppure aperto un credito irrevocabile e confermato.

Con questa formulazione i rischi di pagamento che non sono assunti direttamente da Stati, Comuni, corporazioni di diritto pubblico o che sono assunti completamente o prevalentemente da aziende di diritto privato a questi appartenenti o svolgenti incarichi pubblici continueranno a dover essere assicurati per mezzo di una garanzia. La garanzia offerta da banche statali e banche private viene però ora parificata; la condizione è tuttavia che la GRE verifichi entrambe le categorie di banche prima che queste vengano accettate quali garanti. Per la verifica possono venir applicati criteri diversi, sebbene oggi anche nel caso di banche statali si prenda sempre meno in considerazione soltanto la proprietà.

Con la nuova formulazione che fa delle banche attori diretti (è tolta l'espressione «fatto aprire») si tiene conto dell'evoluzione degli ultimi decenni, durante i quali le banche statali hanno concesso garanzie in modo sempre più diretto e autonomo.

La revisione ci dà anche l'opportunità di adattare il testo della legge alla prassi. Il vecchio testo parla di «credito confermato». Nel linguaggio bancario un credito confermato è uno strumento di pagamento garantito dalla banca dell'esportatore, che lo mette al riparo da qualsiasi rischio di pagamento. La legge si riferisce però alla garanzia di pagamento accordata da una banca nel Paese importatore. D'altronde, se vi fosse un credito confermato dalla banca dell'esportatore, quest'ultimo non avrebbe più motivo di chiedere una garanzia GRE. Al contrario, questa garanzia è spesso condizione necessaria affinché la

banca dell'esportatore confermi il credito (la garanzia precede dunque la conferma). Nella revisione abbiamo pertanto corretto questa formula errata, rinunciando al termine «confermato».

L'articolo 5 lettera b rimane invariato, poiché permane l'intenzione di non assicurare direttamente i rischi di pagamento dei committenti privati - sempre che non si tratti di aziende che adempiono compiti pubblici - bensì soltanto per il tramite di una banca statale o privata (la banca rappresenta il committente). Il caso di garanzia subentra pertanto solamente quando la banca non è in grado di onorare la sua garanzia ovvero il suo obbligo di pagamento.

216 Calcolo degli emolumenti

Per quanto attiene al calcolo dell'emolumento da applicare all'assicurazione dei rischi privati di pagamento contro garanzie di determinate banche private, occorre applicare, fintanto che non si avranno dati risultanti dall'esperienza, la stessa base e lo stesso tasso come per il rischio statale dello star del credere. Questo significa che sull'interesse dell'emolumento di base, che tiene conto del rischio Paese e della durata, viene riscosso un supplemento del 25 per cento. La Commissione può inoltre applicare ulteriori supplementi per rischi speciali o concedere ribassi qualora siano date determinate sicurezze. La parità di trattamento per i rischi dello star del credere garantiti da determinate banche statali o private si fonda sull'ipotesi che i rischi delle due categorie di garanzie sono simili.

Di massima anche i premi per questa prestazione assicurativa devono orientarsi sui criteri validi per la GRE: il rischio, l'indipendenza finanziaria a lungo termine nonché la competitività della nostra industria. Verificheremo periodicamente il supplemento di premio per il rischio dello star del credere sulla scorta di detti criteri e, a tal fine, presenteremo separatamente il conteggio dei premi e degli eventuali danni per il settore del rischio dello star del credere privato.

3 Ripercussioni finanziarie e sull'effettivo del personale

Le ripercussioni finanziarie non sono quantificabili. Si può però presumere che l'onere supplementare del fondo GRE e pertanto il rischio supplementare per la Confederazione si manterranno entro limiti accettabili se si seguirà una politica prudente nel rilascio delle garanzie. I motivi delle nostre previsioni possono essere riassunti una volta ancora nel modo seguente:

- Nel settore statale i danni conseguenti al rischio dello star del credere sono estremamente rari. Si verificano abitualmente in concomitanza con danni risultanti dai rischi di trasferimento e con eventi politici e coincidono con questi. Anche se più distinguibile rispetto a queste cause, tale trasferimento si verifica anche nel caso dei rischi privati dello star del credere sottoposti per copertura alla GRE. Si tratta soprattutto di periodi a media e lunga scadenza nell'ambito dei quali il rischio privato dello star del credere è spesso in rapporto sussidiario con gli altri rischi che la GRE può assicurare attualmente.

- Questo è il caso in particolare qualora non venga assicurato il rischio del cliente finale bensì il rischio di una buona banca. Le esperienze fatte dagli assicuratori esteri delle esportazioni confermano che sono estremamente rari i casi assicurati che - indipendentemente da problemi di trasferimento - si verificano perché una banca privata non può onorare i suoi impegni di pagamento o di garanzia.

Il potenziale di rischio potrebbe aumentare qualora l'offerta di questa nuova prestazione determinasse una crescita importante degli affari sottoposti alla GRE. Una tale evoluzione - che dovrebbe rimanere entro determinati limiti - potrebbe d'altro canto aumentare le possibilità della GRE di diversificare meglio il suo portafoglio garanzie.

Gli emolumenti per dette prestazioni devono del resto essere calcolati in modo tale da contribuire all'indipendenza finanziaria a lungo termine del fondo GRE. Gli sforzi intrapresi in seno all'UE e all'OCSE volti ad armonizzare i premi in direzione dell'indipendenza finanziaria rispettano detti obiettivi.

Per quanto concerne l'effettivo del personale questa nuova prestazione richiede, da parte dell'ufficio GRE, l'assunzione di una o due persone specializzate nell'analisi di banche. Dal profilo amministrativo, l'ufficio fa parte del Segretariato della Società svizzera dei costruttori di macchine. L'assunzione avviene su basi di diritto privato e per la retribuzione si attinge alle entrate risultanti dagli emolumenti oppure dal fondo GRE.

4 Programma di legislatura

La proposta di modificazione della legge sulla GRE non è contenuta esplicitamente nel programma di legislatura 1991-95, poiché non erano ancora prevedibili le conseguenze sulla GRE dei mutamenti a livello internazionale e in particolare del processo di privatizzazione, che allora era soltanto agli inizi. Essa contribuisce tuttavia all'evoluzione equilibrata dell'economia e alla garanzia del pieno impiego (obiettivo 24 del programma di legislatura 1991-95, FF 1992 III 1 segg.).

5 Relazioni con il diritto europeo

Il proposto adattamento dell'offerta delle prestazioni della GRE costituisce un certo avvicinamento alle direttive della GRE attualmente in elaborazione nel settore delle assicurazioni statali dei crediti all'esportazione (GU n° C 272 del 30 settembre 1994, p. 2). Scopo di dette direttive è l'armonizzazione delle condizioni di garanzia e di copertura e degli emolumenti da esse risultanti.

La gamma svizzera di prestazioni rimane inferiore a quella degli Stati membri dell'UE anche dopo la realizzazione del miglioramento proposto. Questo è tra l'altro il caso per quanto concerne l'assicurazione dei crediti all'esportazione in valuta estera (dollari) e in parte anche per quanto concerne i tassi di copertura.

Nell'ambito dei premi si prevede che gli sforzi volti all'armonizzazione determineranno, in seno all'UE, condizioni di copertura che tengano meglio conto dei

rischi. Si prevede pertanto un certo adeguamento, da parte dell'UE, ai premi più alti della GRE applicati in particolare ai Paesi meno favorevoli.

Per quanto attiene alle garanzie a breve scadenza (fino a 2 anni), l'UE tende ad una privatizzazione dei rischi accessibili al mercato. Ai fini della determinazione dell'accessibilità dei rischi al mercato è stato scelto il criterio della possibilità di riassicurazione, criterio in virtù del quale in un primo tempo l'auspicata liberalizzazione produrrà i suoi effetti oppure si limiterà all'assicurazione del rischio privato dello star del credere in ambito OCSE. La prevista accettazione, da parte del nostro Paese, di banche private quali garanti per rischi privati di pagamento non dovrebbe praticamente avere ripercussioni in questo ambito - e nemmeno sul nostro rapporto con l'UE.

6 Basi giuridiche

Il nuovo articolo della legge federale concernente la garanzia dei rischi delle esportazioni si fonda, come la legge stessa, sugli articoli 31^{bis} capoverso 2 e 31^{quinquies} della Costituzione federale.

7813

Situazione finanziaria della GRE

Dal 1934 al 1981 la GRE si è autofinanziata, anche se già nel 1978 si sono avute le prime perdite, che hanno tuttavia potuto essere compensate, in un primo tempo, per mezzo delle riserve. Tra il 1981 e il 1992 la mancanza di liquidità della GRE è però aumentata costantemente fino a 2,47 miliardi di franchi. Tale disavanzo è stato coperto mediante anticipi della Confederazione destinati al fondo GRE istituito nel 1981.

Nel bilancio a fine 1992 agli anticipi della Confederazione facevano riscontro 3,35 miliardi di franchi di averi risultanti da accordi di consolidamento conclusi con Paesi debitori. Il valore di questi averi, attualizzato del 50 per cento, è stato esposto a 1,67 miliardi di franchi. Il bilancio registrava un saldo negativo di 805 milioni di franchi.

Se prescindiamo dalle gravi perdite subite dalla GRE a causa delle garanzie di cambio del passato (900 milioni di franchi), gli anticipi della Confederazione sono serviti ampiamente al rifinanziamento dei contratti di ristrutturazione dei debiti che la Svizzera ha dovuto stipulare con oltre trenta Paesi dall'inizio degli anni Ottanta. Questi accordi sono volti a sgravare i Paesi eccessivamente indebitati e nel contempo a garantire ai Paesi creditori il rimborso regolare, anche se ritardato, del capitale nonché la sua remunerazione continua. Attualmente si applicano di solito dilazioni di pagamento di 10-16 anni - a seconda dello stadio di sviluppo e della capacità di prestazione del Paese -, compresi periodi di carenza di 3-7 anni. I beneficiari delle garanzie vengono indennizzati dietro cessione del loro credito alla GRE alla data delle scadenze originali. La GRE dipende in questo caso dagli anticipi della Confederazione. I crediti assunti dagli esportatori vengono attualizzati con un'aliquota elevata che tiene conto delle labili prospettive di rimborso dei Paesi creditori. Il saldo negativo risulta pertanto essenzialmente da queste attualizzazioni e dalle perdite risultanti dalla garanzia di cambio, dedotte le entrate conseguite durante gli anni (in particolare i prodotti degli emolumenti).

I provvedimenti di sgravio del 1990

Nell'istituire il fondo GRE si è partiti dal presupposto che gli anticipi della Confederazione risultanti dagli introiti di interessi sarebbero stati remunerati con i crediti di consolidamento. Dal 1986, dunque già prima della concessione di riduzioni sui tassi nell'ambito di accordi di consolidamento (per es. Polonia, Egitto, Paesi in sviluppo più poveri) - gli interessi effettivamente pagati dai creditori sugli attivi consolidati erano però inferiori all'importo che la GRE doveva accantonare per la remunerazione degli anticipi della Confederazione. Numerosi Paesi non erano semplicemente in grado di pagare i loro debiti come concordato.

Questo significava che la Confederazione doveva anticipare la remunerazione dei suoi averi.

Oltre al fatto che gli averi attualizzati della GRE non riuscivano più a coprire i debiti nei confronti della Confederazione, questa considerazione costituì uno dei segnali d'allarme che spinsero il Consiglio federale a sottoporre nel 1989 alle Camere federali diverse misure volte a sgravare la GRE. Le misure intendevano intervenire sulle cause responsabili del rapido deterioramento della situazione finanziaria della GRE negli anni ottanta: la garanzia di cambio e l'indebitamento.

La garanzia di cambio fu introdotta nel 1974 in seguito alla rapida caduta del dollaro e alla grave recessione. Fino alla data della sua soppressione (1985) causò perdite per 900 milioni di franchi che, a differenza delle ristrutturazioni dei debiti, non potranno sicuramente essere recuperati. A fini di sgravio fu decisa, per un periodo di 10 anni, l'esenzione della GRE dagli interessi su questa parte di anticipi della Confederazione.

La seconda importante misura di sgravio è connessa direttamente con la crisi dell'indebitamento e con gli sforzi volti ad alleviare l'onere dei debiti segnatamente dei Paesi più poveri: essa prevede che la GRE può cedere alla Confederazione i crediti di consolidamento che devono essere compresi in misure di sdebitamento. La Confederazione dal canto suo condona alla GRE anticipi per il medesimo importo. In base alle previste azioni di sdebitamento nei confronti dei Paesi in sviluppo più poveri ma anche a singole azioni nell'Europa dell'Est (*debt for nature-swaps in Polonia*) si prevede un condono di anticipi della Confederazione per circa un miliardo di franchi, il che costituirà per la GRE uno sgravio significativo in particolare per quanto concerne gli interessi. Siccome si tratta soprattutto di crediti nei confronti dei Paesi più poveri, con prospettive di rimborso molto incerte, si ha anche un miglioramento del portafoglio di consolidamento.

Per la Confederazione questa soluzione offre il vantaggio di poter ottenere un elevato volume di sdebitamento con una quota relativamente ridotta dei nuovi mezzi necessari per riscattare le franchigie degli esportatori a prezzi del mercato secondario. Questo fatto ha contribuito in modo essenziale al ruolo di pioniere che la Svizzera ha oggi a livello internazionale nell'ambito dello sdebitamento dei Paesi in sviluppo più poveri. Lo sgravio della GRE serve anche allo sdebitamento, per cui si ha un doppio risultato.

Le prime ripercussioni

Nel 1993 gli interessi della GRE da averi di consolidamento tornarono a superare per la prima volta dal 1986, con 150 milioni di franchi, gli interessi versati dalla GRE alla Confederazione, ammontanti a 82 milioni di franchi. Quest'evoluzione positiva è proseguita nel 1994 (a interessi da consolidamenti pari a 103 milioni di franchi faceva riscontro il pagamento di interessi alla Confederazione pari a 56 milioni). Tuttavia, oltre che ai provvedimenti di sgravio (sospensione della remunerazione sulla garanzia di cambio e caduta della remunerazione su anticipi condonati), questo è riconducibile anche alla migliorata solvibilità e volontà di onorare i debiti di alcuni importanti Paesi nell'ambito degli accordi di ristrutturazione dei debiti.

Nell'ambito di provvedimenti di sdebitamento la GRE ha ceduto finora alla Confederazione crediti pari a 676 milioni di franchi (1993: 327 milioni; 1994: 349 milioni) approfittando in tal modo del condono di anticipi per lo stesso importo. La riattualizzazione degli averi di consolidamento previsti per lo sdebitamento è stata soppressa. L'utile contabile che ne è risultato è stato utilizzato per aumentare dal 50 al 65 per cento l'aliquota di attualizzazione sul saldo degli averi di ristrutturazione del debito. All'anticipo della Confederazione, che alla fine del 1994 ammontava ancora a 1,95 miliardi di franchi (dei quali 900 milioni non soggetti a interesse), fanno pertanto riscontro crediti consolidati attualizzati per 1,37 miliardi di franchi).

Grazie a detti provvedimenti, sostenuti anche da una maggiore aliquota d'interesse e da una diminuzione delle perdite, il saldo negativo ha potuto essere ridotto, nel 1993, da 805 a 727 milioni di franchi (con un'attualizzazione più elevata, questo ha determinato un portafoglio migliore dal profilo qualitativo). In questo ambito va ricordato che a causa dell'impossibilità di prevedere l'andamento dei casi assicurati con calcoli attuariali e a causa dell'impossibilità di accumulare riserve nella situazione finanziaria in cui si trova, la GRE ha finora rinunciato a prevedere accantonamenti per danni futuri nell'ambito degli obblighi presi. Attualmente stiamo valutando se e secondo quali criteri siffatti accantonamenti sarebbero indicati e ragionevoli in futuro. Nel 1994, invece di iscrivere un'eccedenza di entrate, abbiamo costituito una riserva di 134 milioni di franchi.

Il costo della GRE per la Confederazione

L'obbligo di remunerare gli anticipi della Confederazione costituisce per la GRE un onere che le istituzioni concorrenti più importanti all'estero non conoscono. Alla fine dell'anno queste ultime possono di solito allibrare gli ammanchi di liquidità direttamente e senza interessi attraverso il bilancio dello Stato. Il sistema svizzero di un fondo GRE distinto dal conto finanziario rappresenta, nel confronto internazionale, una soluzione trasparente ed ha consentito finora di contenere entro certi limiti l'onere effettivo derivante alla Confederazione dalla GRE. Detto onere si limita alla rinuncia degli interessi sugli anticipi forniti per motivi cambiari (finora circa 250 milioni di franchi) nonché alla rinuncia al rimborso degli anticipi nell'ambito delle azioni di sdebitamento (finora circa 676 milioni di franchi). Calcolato a partire dal 1982 — l'anno in cui sono stati per la prima volta versati anticipi per la GRE — questo corrisponde a circa 70 milioni di franchi annui (che, in base ai provvedimenti di sgravio previsti fino al 1999 potrebbero arrivare a circa 90 milioni di franchi annui). A questi costi della GRE pari a circa 1,6 miliardi di franchi (1000 milioni di franchi per le azioni di sdebitamento e circa 600 milioni di franchi per la rinuncia agli interessi — compresi gli interessi composti — sulle perdite cambiarie) fa riscontro il totale delle garanzie condonate dalla GRE dalla sua introduzione (dal 1934 al 1994) per un importo di 190 miliardi di franchi. Infine, è una questione di apprezzamento considerare o meno come costi della GRE il condono degli anticipi della Confederazione nell'ambito di misure di sdebitamento (al quale fa riscontro la cessione di crediti corrispondenti alla Confederazione).

L'evoluzione futura

L'evoluzione della situazione finanziaria della GRE verrà influenzata in modo determinante dalla maniera in cui gli attuali Paesi debitori onoreranno gli accordi di consolidamento nonché dal futuro andamento dei casi assicurati. Quest'ultimo è difficilmente prevedibile, poiché i rischi coperti dalla GRE (rischio politico, rischio di trasferimento) non sono calcolabili. Da un lato si può però partire dal presupposto che la solvibilità degli attuali Paesi debitori migliorerà ulteriormente e che sarà praticamente impossibile che si verifichi un'altra crisi generale dell'indebitamento come quella degli anni Ottanta. Positivamente vanno valutate anche le esperienze fatte sinora con le economie asiatiche in piena espansione nonché con i Paesi dell'Europa dell'Est in transizione, i quali possono beneficiare della GRE. Dall'altro è chiaro che i mercati per i quali la possibilità di far capo alla GRE è di particolare importanza continueranno a presentare dei rischi. Inoltre la selezione negativa dei rischi dovrebbe accentuarsi ulteriormente poiché i Paesi del gruppo di minor rischio accederanno al mercato dei capitali ovvero i rischi del mercato (banche) a scadenza breve o media verranno assunti senza far ricorso alla GRE. Il trend nel rapporto tra il prodotto degli averi di consolidamento e i pagamenti di interessi alla Confederazione non dovrebbe però più essere pregiudicato.

Legge federale concernente la garanzia dei rischi delle esportazioni

Disegno

Modificazione del

L'Assemblea federale della Confederazione Svizzera,
visto il messaggio del Consiglio federale del 24 maggio 1995¹⁾,
decreta:

I

La legge federale del 26 settembre 1958²⁾ concernente la garanzia dei rischi delle esportazioni è modificata come segue:

Art. 4 lett. c

Salvo decisione contraria per singoli casi, la garanzia comprende la copertura parziale delle perdite cagionate da eventi e contingenze, come:

- c. l'insolvenza o il diniego di pagamento di Stati, Comuni, altre corporazioni di diritto pubblico, banche d'emissione, banche di Stato o private, che hanno garantito il credito oppure aperto un credito irrevocabile e confermato;

II

¹⁾ La presente legge sottostà al referendum facoltativo.

²⁾ Il Consiglio federale ne determina l'entrata in vigore.

7814

¹⁾ FF 1995 III 1136

²⁾ RS 946.11

Messaggio relativo alla modificazione dell'articolo 4 lettera e della legge federale concernente la garanzia dei rischi delle esportazioni del 24 maggio 1995

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1995
Année	
Anno	
Band	3
Volume	
Volume	
Heft	35
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	95.039
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	05.09.1995
Date	
Data	
Seite	1136-1160
Page	
Pagina	
Ref. No	10 118 313

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.