

**Rapporto esplicativo
sulla revisione parziale
della legge federale concernente l'Assicurazione svizzera
contro i rischi delle esportazioni
(Legge sull'assicurazione contro i rischi delle esportazioni, LARE)**

11 settembre 2013

Indice

- 1 Punti essenziali del progetto
 - 1.1 Situazione iniziale
 - 1.1.1 Panoramica
 - 1.1.2 Informazioni generali sull'ASRE
 - 1.2 Assicurazione del credito di fabbricazione, garanzia su bond e garanzia di rifinanziamento
 - 1.2.1 Premessa
 - 1.2.2 Assicurazione del credito di fabbricazione.
 - 1.2.2.1 La proposta di nuova regolamentazione
 - 1.2.2.2 Motivazione e valutazione della soluzione proposta
 - 1.2.2.3 Diritto comparato
 - 1.2.2.4 Attuazione
 - 1.2.3 Garanzia su bond
 - 1.2.3.1 La proposta di nuova regolamentazione
 - 1.2.3.2 Motivazione e valutazione della soluzione proposta
 - 1.2.3.3 Diritto comparato
 - 1.2.3.4 Attuazione
 - 1.2.4 Garanzia di rifinanziamento
 - 1.2.4.1 La proposta di nuova regolamentazione
 - 1.2.4.2 Motivazione e valutazione della soluzione proposta
 - 1.2.4.3 Diritto comparato
 - 1.2.4.4 Attuazione
 - 1.3 Riassicurazioni
 - 1.3.1 La proposta di nuova regolamentazione
 - 1.3.2 Motivazione e valutazione della soluzione proposta
 - 1.3.2.1 Competenza
 - 1.3.2.2 Concessione di riassicurazioni: margini d'azione
 - 1.3.3 Diritto comparato
 - 1.3.4 Attuazione
 - 1.4 Forme attuative
 - 1.4.1 La proposta di nuova regolamentazione
 - 1.4.2 Motivazione e valutazione della soluzione proposta
 - 1.4.3 Diritto comparato
 - 1.4.4 Attuazione
 - 1.5 Obbligo di denuncia, diritto di segnalazione e protezione
 - 1.5.1 La proposta di nuova regolamentazione
 - 1.5.2 Motivazione e valutazione della soluzione proposta
 - 1.5.3 Diritto comparato
 - 1.5.4 Attuazione
- 2 Note relative ai singoli articoli
- 3 Ripercussioni
 - 3.1 Ripercussioni per la Confederazione
 - 3.2 Ripercussioni per i Cantoni e i Comuni
 - 3.3 Ripercussioni per l'economia
- 4 Rapporto con il programma di legislatura del Consiglio federale
- 5 Aspetti giuridici
 - 5.1 Costituzionalità e legalità
 - 5.2 Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera

5.2.1 Organizzazione mondiale del commercio (OMC)

5.2.2 Rapporto con il diritto europeo

Legge federale concernente l'Assicurazione svizzera contro i rischi delle esportazioni (Legge sull'assicurazione contro i rischi delle esportazioni, LARE) (*Progetto*)

Grafici (*Allegato*)

1 Punti essenziali del progetto

1.1 Situazione iniziale

1.1.1 Panoramica

L'economia svizzera è basata su una fitta rete di relazioni internazionali. La globalizzazione ha determinato un aumento della quota di esportazioni sul prodotto interno lordo (PIL)¹, passata nel decennio compreso tra il 2003 e il 2012 dal 43 per cento a circa il 51 per cento. Da un raffronto con gli altri Stati OCSE (nel 2012 la quota media di esportazioni sul PIL nei Paesi OCSE era all'incirca del 29 per cento) risulta che la Svizzera è un Paese con una quota di esportazioni superiore alla media.

Le operazioni con l'estero comportano diversi rischi per tutte le imprese esportatrici, inerenti, ad esempio, alla valuta, al trasporto, ai pagamenti e al finanziamento. I rischi valutari possono essere coperti utilizzando gli strumenti in uso sul mercato. Per quelli legati al trasporto, ai pagamenti e al finanziamento si può fare ricorso alle assicurazioni. La copertura assicurativa dei rischi relativi ai pagamenti e al finanziamento viene offerta da organismi privati di assicurazione crediti e, a livello sussidiario, da enti statali che assicurano i rischi delle esportazioni. Secondo il principio di sussidiarietà questi ultimi sono tenuti ad assicurare unicamente i rischi non assicurabili sul mercato. Gli organismi privati non offrono alcuna forma di copertura di questi rischi oppure le loro offerte non sono sostenibili.

In Svizzera l'organismo pubblico di assicurazione crediti all'esportazione è l'Assicurazione svizzera contro i rischi delle esportazioni (ASRE). Si tratta di un ente di diritto pubblico della Confederazione. L'ASRE mira a creare e mantenere posti di lavoro nonché a promuovere la piazza economica svizzera agevolando alle imprese svizzere esportatrici l'accesso ai mercati internazionali. Nell'ambito dei rischi non assicurabili sul mercato, l'ASRE offre copertura assicurativa a esportatori ed istituti finanziari. In questo modo semplifica agli esportatori svizzeri l'acquisizione di commesse estere per le quali l'adempimento dei pagamenti – per ragioni dovute ad una situazione di incertezza politica ed economica – è soggetto a rischi particolari. L'ASRE è in concorrenza con le assicurazioni contro i rischi delle esportazioni di altri Stati; deve perciò offrire prestazioni assicurative competitive.

Il mutamento strutturale in atto sui mercati finanziari e l'accresciuta regolamentazione delle forniture di prestazioni finanziarie richiede che l'offerta di copertura praticata dagli organi pubblici di assicurazione crediti alle esportazioni sia soggetta a controlli periodici. Dallo scoppio della crisi finanziaria sono in atto mutamenti strutturali che ostacolano l'offerta di finanziamenti da destinare alle esportazioni. Rispetto al finanziamento di operazioni a livello nazionale, il finanziamento delle esportazioni è generalmente soggetto ad oneri e rischi maggiori. I finanziamenti si protraggono più a lungo – dalla produzione alla fornitura – e le procedure di pagamento interessano anche banche estere. Soprattutto in Europa, molti intermediari finanziari durante e dopo la crisi hanno ridotto le loro attività con l'estero.

La presente proposta di revisione è diretta a rafforzare la competitività internazionale dell'ASRE, per consentirle di sostenere efficacemente, e conformemente agli scopi di legge, le attività delle imprese svizzere nel settore delle esportazioni. Ciò principalmente a vantaggio delle piccole e medie imprese (PMI, fino a 250 collaboratori). Queste ultime costituiscono all'incirca i due terzi degli stipulanti dell'ASRE e, nel contempo, sono subfornitori importanti di grosse imprese esportatrici.

Il miglioramento della competitività viene perseguito con le misure seguenti, che richiedono una revisione parziale della LARE e dell'OARE:

- l'offerta dell'ASRE viene integrata in modo sostenibile con l'assicurazione del credito di fabbricazione, la garanzia su bond e la garanzia di rifinanziamento. Ciò allo scopo di fornire settore d'esportazione svizzero strumenti equivalenti a quelli in dotazione alla concorrenza estera. Detti strumenti contribuiscono in particolare a migliorare la liquidità degli esportatori,

¹ Esportazioni di merci e servizi

e in occasione della crisi finanziaria ed economica del 2008/2009 come pure della crisi dell'euro in corso dal 2011 hanno già dimostrato la loro validità;

- si tratta inoltre di cogliere l'occasione per adottare ulteriori miglioramenti, opportuni alla luce delle esperienze maturate nel corso di più di sei anni con l'ASRE e con gli stipulanti. Si tratta in particolare delle condizioni quadro per la stipulazione di accordi di riassicurazione di diritto privato e della conclusione di assicurazioni sulla base di decisioni invece di contratti di diritto pubblico;
- parallelamente, con la revisione parziale dell'OARE, il Consiglio federale si prefigge di conformare in modo migliore e più trasparente, rispetto al vigente criterio derogatorio, le esigenze in materia di quota di valore aggiunto svizzero (condizione per l'ottenimento di una copertura assicurativa da parte dell'ASRE) all'elevato grado di interconnessione dell'economia svizzera alla divisione internazionale del lavoro. Inoltre l'aumento del saggio di copertura massimo dall'85 al 95 per cento per i rischi del credere relativi a crediti di fornitura non assicurati concessi a debitori privati dovrebbe permettere di evitare la penalizzazione dei piccoli esportatori.

1.1.2 Informazioni generali sull'ASRE

L'ASRE è stata creata il 1° gennaio 2007 in sostituzione della garanzia dei rischi delle esportazioni (GRE).

In caso di singole operazioni, l'ASRE offre l'assicurazione del credito fornitore e del credito acquirente, l'assicurazione del rischio di fabbricazione, della conferma del credito, della garanzia contrattuale e del rischio di confisca. Da maggio 2009 a questi strumenti si sono aggiunti l'assicurazione del credito di fabbricazione, la garanzia su bond e la garanzia di rifinanziamento. La copertura assicurativa di singole operazioni interessa soprattutto le imprese dell'industria metalmeccanica, elettrica e metallica; nel settore dei servizi tale strumento viene utilizzato principalmente dalle imprese del ramo ingegneristico. A fini di semplificazione procedurale, in caso di numerose operazioni effettuate in singoli settori, l'assicurazione del credito fornitore è disponibile come assicurazione globale. Attualmente l'assicurazione globale viene utilizzata dal settore chimico e farmaceutico.

L'attività dell'ASRE si basa su una serie di principi di politica gestionale enunciati all'articolo 6 LARE. Essa è tenuta ad offrire prodotti assicurativi a titolo sussidiario. Deve autofinanziarsi, conformarsi all'orientamento della politica estera ed essere competitiva sul piano internazionale.

Pertanto l'ASRE offre copertura assicurativa soltanto nel settore dei rischi non assicurabili sul mercato (principio di sussidiarietà) e di conseguenza non è in concorrenza con le società d'assicurazione private, bensì integra l'offerta assicurativa destinata agli esportatori svizzeri, soprattutto quando si tratta di mercati in espansione, difficili e, nel contempo, importanti.

In singoli casi l'ASRE riscuote premi commisurati ai rischi. L'importanza di questa procedura è dovuta al fatto che l'ASRE, pur non avendo scopo di lucro, è tenuta ad autofinanziarsi. A lungo termine i redditi generati dai premi devono compensare i versamenti di indennità e i costi operativi. L'ASRE ha potuto usufruire del capitale di rischio (all'incirca 2 miliardi di franchi) della GRE; negli ultimi anni tale capitale è aumentato. Soprattutto grazie all'operato della GRE (1934–2006), che ha dato prova di buone capacità di autofinanziamento, l'ASRE dispone di una solida base di capitale proprio e di mezzi adeguati ai fini della copertura dei rischi.

L'ASRE è in concorrenza soprattutto con le assicurazioni contro i rischi delle esportazioni di altri Stati; deve perciò offrire prestazioni assicurative competitive. I premi minimi vengono stabiliti nel quadro dell'intesa OCSE sui crediti all'esportazione che beneficiano di finanziamenti pubblici (intesa OCSE

sui crediti all'esportazione); in questo modo si evita che gli Stati possano utilizzare le assicurazioni crediti all'esportazione come sovvenzioni mascherate.²

Le decisioni dell'ASRE relative alla copertura corrispondono all'orientamento della politica estera della Svizzera. Ciò vale soprattutto per i settori seguenti: sviluppo, ambiente, servizi sociali, diritti umani, trasparenza, lotta alla corruzione nonché condotta delle imprese multinazionali; in questi ambiti l'ASRE si attiene agli standard internazionali, in particolare agli approcci comuni OCSE.³

L'ASRE sottostà alla vigilanza del Consiglio federale. L'ASRE è diretta da un consiglio d'amministrazione nominato dal Consiglio federale che, oltre a specialisti del settore dell'esportazione e di quello bancario, comprende una rappresentanza paritetica delle associazioni dei lavoratori e dei datori di lavoro (art. 24 LARE). Da un punto di vista operativo, la gestione viene affidata ad un direttore. Come unità decentralizzata dell'Amministrazione federale, l'ASRE fa parte del Dipartimento federale dell'economia, della formazione e della ricerca (DEFR).

Quando è stata istituita l'ASRE il Consiglio federale ha stabilito un limite degli impegni, relativo agli obblighi che l'ASRE può assumere in materia di assicurazioni e garanzie, di 12 miliardi di franchi. Da allora il livello di utilizzazione dei mezzi a disposizione dell'ASRE si è mantenuto più o meno costante: con leggere variazioni, esso si aggira mediamente sul 72 per cento. Anche la temporanea introduzione nel 2009⁴ – nel quadro delle misure di stabilizzazione – dell'assicurazione del credito di fabbricazione, della garanzia su bond e della garanzia di rifinanziamento non ha finora influito in modo importante. Da metà 2007 si registra un continuo calo dell'esposizione finanziaria dell'ASRE dovuta alla copertura di rischi relativi a debitori pubblici. Da quando è stata introdotta la copertura dei rischi di acquirenti privati, l'esposizione finanziaria dovuta a debitori privati è cresciuta, compensando il calo di copertura dei rischi relativi ai debitori pubblici⁵. Questa tendenza è in particolare da ricondurre alla crescente privatizzazione delle imprese pubbliche, rispettivamente alla loro organizzazione secondo il diritto privato, in atto soprattutto nel settore delle infrastrutture. Ciò rende evidente l'utilità di un'assicurazione contro il rischio relativo agli acquirenti privati. Essa ha consentito di colmare una lacuna che sfavoriva pesantemente e in misura sempre maggiore il settore d'esportazione svizzero.

Da una valutazione svolta da Ernst & Young⁶, portata a termine nell'aprile 2010 – che prende in considerazione soltanto marginalmente l'assicurazione del credito di fabbricazione, la garanzia su bond e la garanzia di rifinanziamento – emerge che l'ASRE ha svolto in modo efficiente ed efficace il mandato legale affidatole. Durante i primi tre anni le coperture assicurative offerte dall'ASRE hanno consentito al settore d'esportazione di creare valore aggiunto per un importo medio di 939 milioni all'anno. A ciò si aggiunge una creazione lorda di valore in Svizzera pari a 1 581 milioni: la creazione annuale lorda di valore ammonta così globalmente a 2 520 milioni. Gli effetti sull'occupazione sono i seguenti (media annuale): 5 173 equivalenti tempo pieno, come effetti diretti, e 10 971 equivalenti tempo pieno come effetti indiretti; in totale si tratta perciò di 16 144 equivalenti tempo pieno. Nell'82 per cento dei casi, gli effetti diretti sull'occupazione interessano piccole e medie imprese attive come subfornitori delle imprese esportatrici assicurate. Dalla valutazione suddetta emerge che l'ASRE consente alle imprese esportatrici una migliore gestione dei rischi legati alle loro esportazioni. Inoltre grazie alle coperture assicurative offerte dall'ASRE è reso possibile o facilitato l'accesso a mercati

² Vedi il sito Internet: <http://www.oecd.org/trade/xcred/theexportcreditsarrangementtext.htm>

³ Standard OCSE più importanti: OECD Recommendation of the Council on Common Approaches for Officially Supported Export Credits and Environmental and Social Due Diligence; OECD Recommendation on Bribery and Officially Supported Export Credits; OECD Principles and Guidelines to Promote Sustainable Lending Practices in the Provision of Official Export Credits to Low Income Countries e OECD Guidelines for Multinational Enterprises.

⁴ Legge federale del 20 marzo 2009 che completa temporaneamente le prestazioni assicurative dell'assicurazione svizzera contro i rischi delle esportazioni (RS 946.11).

⁵ Grafico 1 dell'allegato: limite degli impegni e andamento dell'esposizione finanziaria

⁶ Ernst & Young (maggio 2010) Schlussbericht: Evaluation Schweizerische Exportrisikoversicherung SERV.

difficili ma con grosse potenzialità di crescita. Si tratta di due fattori che rendono le imprese esportatrici svizzere più competitive a livello internazionale. Da un sondaggio svolto nel 2013 dall'istituto di ricerca gfs-Zürich per conto dell'ASRE, il livello di soddisfazione di questi ultimi risultava in generale molto buono; un particolare accento veniva posto sulla competitività delle prestazioni fornite dall'ASRE.

1.2 Assicurazione del credito di fabbricazione, garanzia su bond e garanzia di rifinanziamento

1.2.1 Premessa

Con la legge federale urgente del 21 marzo 2009 sono state temporaneamente ampliate le offerte di copertura dell'ASRE, integrandole con l'assicurazione del credito di fabbricazione, la garanzia su bond e la garanzia di rifinanziamento. Grazie a questi tre strumenti l'ASRE può provvedere alla copertura di rischi che non nascono all'estero, bensì dipendono dalla solvibilità di un'impresa svizzera (assicurazione del credito di fabbricazione e garanzia su bond) o della banca che finanzia l'esportazione (garanzia di rifinanziamento). La legge federale urgente sarà in vigore fino alla fine del 2015.

Il saggio di copertura per l'assicurazione del credito di fabbricazione originariamente era dell'80 per cento; nel corso della crisi valutaria il Consiglio federale lo ha aumentato, portandolo nel 2011 al 95 per cento. Nel contempo l'ASRE ha aumentato il saggio di copertura per la garanzia su bond, che dal 95 per cento è passato al 100.

Nel 2009 in otto mesi l'ASRE in virtù di questi tre nuovi strumenti ha finanziato esportazioni per un volume di commesse di quasi 390 milioni di franchi. Nel 2010 tale importo ammontava a 1,2 miliardi, nel 2011 a 891 milioni e nel 2012 quasi 2,0 miliardi di franchi. Nell'arco di tempo compreso tra maggio 2009 e fine 2012, l'ASRE ha emesso complessivamente 328 garanzie su bond, per una garanzia di rischio totale di 766,8 milioni di franchi. L'ASRE ha stipulato complessivamente 92 assicurazioni del credito di fabbricazione, per un rischio assicurato totale di 232,7 milioni. A ciò si aggiungono 9 garanzie di rifinanziamento, per un rischio globale di 32,2 milioni di franchi. Dal 2009 al 2012, con un volume assicurativo di circa 1,0 miliardi di franchi, l'ASRE ha potuto finanziare le esportazioni per un valore di circa 4,4 miliardi di franchi.

Sintesi: Assicurazione del credito di fabbricazione (ACF), garanzia su bond (GB) e garanzia di rifinanziamento (GR); da maggio 2009 a settembre 2012/numero (n.), esposizione finanziaria (esp.) e valore degli ordini assicurati/garantiti (VO)

	2009		2010		2011		2012		Totale		
	N.	Esp. in mio.	N.	Esp. in mio.	VO in mio.						
ACF	3	5.2	28	65.2	29	37.6	32	124.7	92	232.7	489.4
GB	29	46.8	95	282.6	101	95.3	103	342.1	328	766.8	3269
GR	1	7	1	0.5	2	2.6	5	22.1	9	32.2	659

Della copertura concessa in virtù dei nuovi strumenti ASRE beneficiano principalmente le PMI svizzere: dal 2009 al 2012 rispetto al volume di ordini che hanno beneficiato di copertura, la quota corrispondente ad operazioni effettuate da PMI (4,4 miliardi di franchi) era all'incirca dell'80 per cento⁷.

I redditi generati dai premi dell'assicurazione del credito di fabbricazione, della garanzia su bond e della garanzia di rifinanziamento a fine 2012 ammontavano complessivamente a circa 16,3 milioni di

⁷ Grafico 2 dell'allegato: numero di clienti dell'ASRE, con la quota di PMI

franchi. Di questi, circa 116 milioni derivano dalla garanzia su bond, quasi 3,4 milioni dall'assicurazione del credito di fabbricazione e 1,3 milioni di franchi dalla garanzia di rifinanziamento. L'introduzione dei nuovi strumenti ha inoltre consentito all'ASRE di acquisire clienti soprattutto tra le PMI, che in seguito hanno iniziato ad richiedere anche le usuali modalità di copertura. Di conseguenza, anche le normali offerte assicurative dell'ASRE hanno potuto generare ulteriori entrate. A fronte dei redditi generati da premi, a fine 2012 in virtù dei nuovi strumenti erano stati globalmente versati 4,6 milioni di franchi a copertura danni. È presumibile che, considerando un sinistro ancora pendente, i versamenti per copertura danni possano raggiungere i 13 milioni di franchi. La brevità dell'arco di tempo trascorso da quando, nel 2009, sono stati introdotti i nuovi strumenti assicurativi, non consente di valutare i sinistri sotto il profilo economico-assicurativo; tanto più che detti strumenti sono stati introdotti in un momento in cui erano da preventivare perdite sui crediti imputabili alla situazione in atto.

Le esperienze maturate con le garanzie su bond, le assicurazioni del credito di fabbricazione e le garanzie di rifinanziamento sono positive. Soprattutto la garanzia su bond e l'assicurazione del credito di fabbricazione sono state oggetto di una forte domanda da parte del settore d'esportazione. Le richieste relative ai due strumenti in questione giungono soprattutto dalle PMI. Grazie alle garanzie su bond e alle assicurazioni del credito di fabbricazione diverse imprese hanno potuto superare le difficoltà in cui si trovavano a causa della cessazione di ordini, dovuta alla crisi finanziaria o alla forza del franco, e della conseguente carenza di liquidità.

Le esperienze degli ultimi anni hanno mostrato la necessità di condizionare la concessione di crediti per il finanziamento delle esportazioni a maggiori garanzie. In un contesto internazionale di accresciuta concorrenza le possibilità e i costi di finanziamento hanno perciò assunto maggiore importanza, svolgendo un ruolo spesso decisivo nell'attribuzione di ordini da parte degli acquirenti. In tale contesto i tre strumenti assicurativi in questione hanno contribuito, in alcuni casi, a ridurre o ottimizzare i costi delle esportazioni e a rendere concorrenziale, a livello internazionale, l'offerta degli esportatori. Ciò deve poter avvenire anche in futuro.

1.2.2 Assicurazione del credito di fabbricazione.

1.2.2.1 La proposta di nuova regolamentazione

Nel caso di un credito di fabbricazione un istituto accorda ad un esportatore un credito per finanziare lo svolgimento delle operazioni di esportazione. Mediante l'assicurazione del credito di esportazione l'ASRE ottempera alle pretese di rimborso dell'istituto finanziario definite nel contratto di credito (art. 21a progetto modifica LARE). L'ASRE è tenuta al risarcimento se l'esportatore non rimborsa il credito o non lo fa entro il termine convenuto. Se l'ASRE ha effettuato un versamento, l'esportatore è tenuto a rimborsarle senza indugio l'importo versato, più gli interessi e i costi. In virtù della solvibilità dell'ASRE l'istituto di credito può accordare il credito di fabbricazione senza dover richiedere garanzie anche per la quota coperta dall'ASRE.

L'assicurazione del credito di fabbricazione può essere stipulata soltanto se l'ASRE assicura anche la relativa operazione d'esportazione. Di norma occorre assicurare il rischio che sussiste dopo la fornitura (in particolare: assicurazione del credito fornitore o del credito acquirente); eccezionalmente – ad es. in caso di ottima solvibilità dell'acquirente o di credito documentario – può bastare la copertura del rischio esistente prima della fornitura (assicurazione del rischio di fabbricazione).

1.2.2.2 Motivazione e valutazione della soluzione proposta

L'assicurazione del credito di fabbricazione finanzia in ogni caso l'esportatore se quest'ultimo non è in grado di effettuare le operazioni d'esportazione valendosi soltanto dei propri mezzi, di sufficienti limiti

di credito bancari o di acconti e pagamenti anticipati effettuati nel quadro dell'esportazione. Si possono distinguere tre casi d'applicazione principali:

- primo caso: si possono finanziare le imprese esportatrici in crescita, le cui necessità di finanziamento, relative ad ordinativi di esportazioni, alla luce dei precedenti risultati d'esercizio determinanti per stabilire la loro solvibilità e in assenza di garanzie non possono ancora essere coperte dalle loro banche. Si tratta soprattutto di piccole e medie imprese e di giovani imprese, periodicamente confrontate con difficoltà di reperimento del capitale di credito necessario per finanziare la crescita;
- secondo caso: si possono aiutare gli esportatori con ordinativi in crescita a superare una fase di crisi. In questo caso l'assicurazione del credito di fabbricazione permette all'esportatore di acquisire l'ordinativo di esportazione permettendogli di risolvere le difficoltà dovute a carenza di liquidità. L'ASRE deve invece rifiutare la stipulazione di un'assicurazione del credito di fabbricazione se l'insufficiente solvibilità di un'impresa rappresenta un rischio troppo elevato; occorre infatti evitare che l'assicurazione del credito di fabbricazione sia un fattore di mantenimento strutturale. Le attività dell'ASRE sono dirette a permettere in tempo utile all'esportatore di ricorrere nuovamente alla sua banca per soddisfare, nei limiti del possibile, le sue necessità di finanziamento. Ciò favorisce soprattutto le piccole e medie imprese;
- terzo caso: l'assicurazione del credito di fabbricazione contribuisce soprattutto ad ottimizzare il finanziamento delle esportazioni di maggiore entità. In questo caso l'assicurazione del credito di fabbricazione riduce i costi del finanziamento. Gli esportatori possono così proporre offerte concorrenziali sul piano internazionale e acquisire commesse di esportazione. Gli effetti della concorrenza sono sentiti soprattutto dalle grandi imprese esportatrici. L'assicurazione del credito di fabbricazione svolge un ruolo particolarmente importante soprattutto nei casi in cui gli altri competitori possono beneficiare di finanziamenti agevolati concessi da banche statali, come accade con sempre maggiore frequenza.

Perciò l'assicurazione del credito di fabbricazione – indipendentemente dalla situazione economica in atto – contribuisce al raggiungimento e/o al mantenimento del successo delle imprese svizzere sui mercati internazionali.

L'assicurazione del credito di fabbricazione svolge un ruolo sussidiario e integra l'offerta delle banche soltanto nei casi in cui ciò è necessario. La sussidiarietà viene garantita dal fatto che l'assicurazione è richiesta dalla banca e non dall'esportatore. Inoltre alla banca finanziatrice spetta in ogni caso assumere una franchigia minima del 5 per cento. La franchigia minima a carico della banca agisce anche da filtro nei confronti di casi limite, in cui viene richiesto il finanziamento di esportatori con un elevato grado di rischio sotto il profilo della solvibilità o delle prestazioni.

La stipulazione di un'assicurazione del credito di fabbricazione per un'operazione di esportazione necessiterà ancora la copertura assicurativa di quest'ultima da parte dell'ASRE. Viene assicurata soltanto la fabbricazione di prodotti d'esportazione richiesti sul mercato; i crediti aziendali che non riguardano le forniture (ad es. finanziamento di start-up, finanziamenti di transizione) non sono assicurati dall'ASRE.

L'assicurazione del credito di fabbricazione permette di agevolare direttamente l'acquisizione e l'espletamento degli ordinativi di esportazione, integrando a titolo sussidiario le possibilità di finanziamento offerte dalle banche e, di conseguenza, consentendo la necessaria disponibilità di credito. L'ASRE valuta la solvibilità degli esportatori e le loro capacità di erogare le prestazioni nei termini previsti dal contratto. L'ASRE dispone di sufficienti capacità ed esperienze per svolgere entrambi questi compiti. Il pagamento relativo all'operazione di esportazione funge da garanzia per il rimborso dei crediti assicurati. Nella forma proposta, l'assicurazione del credito di fabbricazione costituisce un'utile integrazione delle prestazioni assicurative dell'ASRE. Questo strumento contribuisce al raggiungimento degli obiettivi dell'ASRE (creazione e mantenimento di posti di lavoro,

promozione della piazza economica svizzera) senza causare distorsioni del mercato a danno degli operatori privati.

1.2.2.3 Diritto comparato

L'assicurazione del credito di fabbricazione fa parte delle offerte assicurative standard della maggior parte dei Paesi industrializzati, in particolare di Belgio, Finlandia, Francia, Gran Bretagna, Italia, Canada, Norvegia, Austria, Svezia e Stati Uniti. Anche nei Paesi Bassi e in Danimarca l'assicurazione del credito di fabbricazione è stata introdotta nel 2009, al momento della crisi finanziaria, come misura temporanea; nel frattempo in entrambi i Paesi esso è diventato un prodotto standard, sempre a disposizione degli operatori. In Germania, i Länder offrono forme di garanzia (*Landesbürgschaften*) analoghe.

1.2.2.4 Attuazione

Affinché l'assicurazione del credito di fabbricazione possa essere introdotta a tempo indeterminato occorre una modifica integrativa della LARE. Il Consiglio federale stabilisce il saggio di copertura nell'OARE, nel rispetto del limite massimo del 95 per cento fissato all'articolo 17 capoverso 1 LARE. L'adeguamento del tariffario dei premi è di competenza del consiglio d'amministrazione dell'ASRE; la sua decisione deve essere accolta dal Dipartimento federale dell'economia, della formazione e della ricerca (DEFR), previa consultazione del Dipartimento federale delle finanze (DFF). Ulteriori misure attuative non sono necessarie, considerato che l'ASRE offre questo tipo di assicurazione già dal 2009.

1.2.3 Garanzia su bond

1.2.3.1 La proposta di nuova regolamentazione

Il contratto d'esportazione prevede spesso garanzie contrattuali (bond), da parte degli esportatori e a beneficio dei clienti di questi, relative ad anticipi di pagamento, all'adempimento di obblighi o a diritti di garanzia dell'acquirente. In alcuni casi gli esportatori devono prestare dette garanzie anche in fase di offerta, in particolare riguardo all'adempimento degli obblighi assunti all'atto della presentazione dell'offerta in caso di aggiudicazione della commessa. Queste garanzie contrattuali vengono di norma emesse da un istituto finanziario (banca o società privata di assicurazioni). Mediante la garanzia su bond, l'ASRE si impegna a provvedere a rimborsare a prima richiesta scritta l'istituto finanziario emittente, in una misura al massimo corrispondente all'estinzione della garanzia, se viene pretesa la garanzia contrattuale e l'esportatore non adempie ai suoi obblighi, nei confronti dell'istituto finanziario, relativi al pagamento dell'importo versato (art. 21b cpv. 1 del progetto di modifica della LARE). Considerata la solvibilità dell'ASRE l'esportatore non è tenuto ad offrire ulteriori garanzie all'istituto finanziario che emette la garanzia contrattuale.

Se l'ASRE ha effettuato un versamento, l'esportatore è tenuto a rimborsarle l'importo versato, più gli interessi e i costi (art. 21b cpv. 3 del progetto di modifica della LARE). In questo modo l'ASRE copre i rischi di mancata riscossione derivanti dall'esportatore. Una garanzia su bond può essere emessa soltanto se l'ASRE assicura anche la relativa garanzia contrattuale.

La legge deve consentire l'emissione di una garanzia su bond per l'intero importo coperto dalla garanzia contrattuale. Il Consiglio federale può fissare nell'ordinanza tassi massimi di copertura inferiori (art. 17 cpv. 2 LARE).

1.2.3.2 Motivazione e valutazione della soluzione proposta

Gli istituti finanziari emettono garanzie contrattuali per conto di un esportatore soltanto se quest'ultimo dispone di sufficienti margini di garanzia. Se tali margini sono insufficienti, l'esportatore può far emettere garanzie contrattuali alla sua banca unicamente se deposita contanti – sottraendoli alle sue risorse di liquidità –, presenta altre garanzie o prevede una riduzione dei suoi margini di credito aziendale. La garanzia su bond consente all'istituto finanziario di emettere garanzie contrattuali per conto dell'esportatore, senza una riduzione della liquidità di quest'ultimo.

La garanzia su bond viene utilizzata in situazioni analoghe a quelle relative all'assicurazione del credito di fabbricazione (vedi sopra al capitolo 1.2.2.2); in particolare si tratta dei casi seguenti:

- soprattutto PMI o giovani imprese che si trovano in una fase di crescita o di ripresa dopo una crisi economica e che sulla base del loro risultato d'esercizio non possono ottenere un ampliamento dei margini di credito;
- grandi imprese esportatrici che hanno la possibilità di acquisire un importante ordinativo d'esportazione, la cui entità supera però quella consentita dai loro margini di garanzia e di credito, obbligandole a presentare ulteriori garanzie spesso a scapito della loro liquidità;
- come strumento per l'ottimizzazione dei costi di finanziamento delle esportazioni, ai fini di consentire all'esportatore di proporre con maggiore facilità un'offerta competitiva sul piano internazionale.

La garanzia su bond viene concessa soltanto se in base all'analisi dei rischi condotta dall'ASRE risulta che l'esportatore è in grado di espletare l'ordinativo di esportazione, sia sotto il profilo delle sue prestazioni tecniche sia per quanto attiene alla sua situazione finanziaria e alla sua base di liquidità. Le imprese con una solvibilità insufficiente sono invece soggette a rischi che anche l'ASRE non può coprire: in caso contrario le sue attività avrebbero effetti di mantenimento strutturale.

Perciò, analogamente all'assicurazione del credito di fabbricazione, la garanzia su bond non è utile unicamente in una situazione di calo congiunturale, come quella in atto al momento in cui è stata introdotta. Indipendentemente dalla situazione congiunturale la garanzia su bond può infatti contribuire in misura importante al successo del settore svizzero d'esportazione in un contesto di concorrenza internazionale. Unitamente all'assicurazione del credito di fabbricazione, la garanzia su bond è uno strumento efficace per facilitare direttamente l'acquisizione e l'espletamento degli ordini di esportazione, sostenendo e completando in termini sussidiari l'offerta delle banche e delle società d'assicurazione private, senza cioè provocare distorsioni del mercato od ostacolare le offerte praticate dagli operatori privati. Nella forma proposta, la garanzia su bond costituisce un'utile integrazione delle prestazioni assicurative dell'ASRE.

1.2.3.3 Diritto comparato

Strumenti analoghi alla garanzia su bond vengono già impiegati da lungo tempo in molti Paesi OCSE e fanno parte delle offerte standard degli organismi pubblici di assicurazione dei crediti alle esportazioni. Tra questi Paesi vi sono, tra gli altri, Belgio, Germania, Finlandia, Gran Bretagna, Italia, Canada, Paesi Bassi, Norvegia, Austria e Svezia.

1.2.3.4 Attuazione

Affinché l'assicurazione della garanzia su bond possa essere introdotta a tempo indeterminato, la regolamentazione degli aspetti fondamentali richiede una modifica integrativa della LARE. Il tasso di garanzia viene disciplinato dal Consiglio federale mediante l'OARE. L'adeguamento del tariffario dei premi è di competenza del consiglio d'amministrazione dell'ASRE; la sua decisione deve essere

accolta dal DEFR, previa consultazione del DFF. Ulteriori misure attuative non sono necessarie, considerato che l'ASRE offre questo tipo di assicurazione già dal 2009.

1.2.4 Garanzia di rifinanziamento

1.2.4.1 La proposta di nuova regolamentazione

Spesso le esportazioni di grande e media entità sono finanziate mediante crediti concessi all'acquirente da un istituto finanziario. Un istituto finanziario concede un credito deve a sua volta provvedere al proprio rifinanziamento. Il rifinanziamento avviene facendo ricorso ad un altro istituto finanziario (mercato interbancario) oppure sul mercato dei capitali.

Con la garanzia di rifinanziamento l'ASRE si impegna nei confronti di chi provvede al rifinanziamento a rimborsarlo a prima richiesta scritta dell'importo del credito, se alla scadenza l'istituto finanziatore dell'esportazione non adempie ai suoi obblighi relativi al pagamento del credito di rifinanziamento (art. 21b cpv. 2 del progetto di revisione della LARE). Se l'ASRE ha effettuato un versamento, l'istituto finanziatore è tenuto a rimborsarle senza indugio l'importo versato, più gli interessi e i costi (art. 21b cpv. 2 del progetto di modifica della LARE). In questo modo l'ASRE copre i rischi inerenti ai versamenti dell'istituto finanziatore dell'esportazione. Questa offerta permette di accrescere la liquidità e la flessibilità delle operazioni di finanziamento delle esportazioni effettuate sui mercati finanziari, contribuendo alla riduzione dei costi di finanziamento di queste ultime. L'ASRE può emettere la garanzia di rifinanziamento soltanto se assicura anche il credito al cliente, oggetto del rifinanziamento, o il credito del fornitore, ceduto all'istituto finanziatore dell'esportazione.

Rispetto all'attuale regolamentazione temporanea è opportuno che nella legge vengano già indicati gli elementi principali su cui si fonda la garanzia di rifinanziamento, tralasciando però i dettagli relativi alla sua attuazione, in particolare per quanto attiene alla cessione. Considerate le svariate modalità di rifinanziamento possibili, l'ASRE ha così la facoltà di stabilire le condizioni per la concessione del rifinanziamento a seconda della situazione e delle necessità e tenendo conto dei suoi interessi. Per salvaguardare l'efficacia della garanzia di rifinanziamento è necessario che sia sempre garantito l'intero importo del rifinanziamento.

1.2.4.2 Motivazione e valutazione della soluzione proposta

La garanzia agevola il rifinanziamento dei crediti alle esportazioni poiché alla scadenza del termine per il rimborso assicura al rifinanziatore l'effettiva disponibilità dei fondi utilizzati. Ciò riveste particolare importanza se l'istituto finanziatore dell'esportazione deve concedere semestralmente rifinanziamenti a lunga scadenza, senza poter escludere che durante l'intero periodo di credito si verifichino fasi di incertezza sul mercato interbancario. L'istituto finanziatore dell'esportazione rischierebbe in tal caso di non poter rifinanziare il credito all'esportazione per la durata delle fasi suddette, e di conseguenza non sarebbe più in grado di concedere altri crediti alle esportazioni a lungo termine.

La garanzia di rifinanziamento avvantaggia perciò l'esportatore in quanto contribuisce ad aumentare le possibilità di finanziamento a lungo termine delle esportazioni, a condizioni concorrenziali, su scala internazionale. Ciò soprattutto nei casi seguenti:

- mercato interbancario: solitamente i rifinanziamenti avvengono su base roll-over. La durata del rifinanziamento è perciò relativamente breve se rapportata a quella del credito all'esportazione. La garanzia di rifinanziamento permette all'istituto finanziario di rinnovare il rifinanziamento durante tutta la durata del credito all'esportazione e ciò anche nel caso in cui si verifichino fasi di incertezza sul mercato interbancario;
- mercato dei capitali: se il rifinanziamento non avviene sul mercato interbancario, bensì sul mercato dei capitali, la garanzia di rifinanziamento assicura le perdite subite dall'istituto

finanziatore dell'esportazione. Ciò agevola il collocamento del credito di rifinanziamento fra il pubblico (di norma mediante cartolarizzazione) oppure presso investitori istituzionali.

I mutamenti della situazione relativa ai rischi influiscono in misura rilevante sulle operazioni interbancarie e il mercato dei capitali. Anche l'economia reale e, in particolare, il settore d'esportazione possono subire le ripercussioni negative di tali mutamenti; la garanzia di rifinanziamento può però mitigarne gli effetti e controbilanciarli.

Nel contempo la garanzia di rifinanziamento contribuisce ad integrare le offerte del mercato, destinate al finanziamento a lungo termine delle esportazioni, praticate dagli istituti finanziari attivi in quest'ambito, favorendo la concessione di crediti più vantaggiosi, soprattutto per le esportazioni di maggiore entità. Si tratta di un aspetto particolarmente importante, poiché la nuova regolamentazione introdotta nell'ambito delle operazioni finanziarie (comprendente le prescrizioni in materia di liquidità di Basilea III), potrebbe avere conseguenze anche per i finanziamenti delle esportazioni e, a medio e lungo termine, ripercuotersi negativamente sulla disponibilità dei mezzi necessari per il finanziamento delle esportazioni. Inoltre le grandi imprese esportatrici beneficiano della garanzia di rifinanziamento in quanto quest'ultima facilita il reperimento del finanziamento necessario per l'operazione d'esportazione. Si tratta di una condizione che gli acquirenti pongono con sempre maggiore frequenza.

La garanzia di rifinanziamento può produrre gli effetti sperati unicamente con un tasso di garanzia del 100 per cento. Nel caso di un tasso di garanzia inferiore, l'istituto interessato concederebbe il rifinanziamento a condizioni peggiori oppure lo rifiuterebbe (minori margini di negoziabilità).

1.2.4.3 Diritto comparato

La garanzia di rifinanziamento viene offerta in alcuni Paesi – Belgio, Germania e Paesi Bassi – in cui sono previste unicamente assicurazioni contro i rischi delle esportazioni. Negli Stati – ad es. Canada, Austria, Stati Uniti e, recentemente, Norvegia e Danimarca – in cui le esportazioni beneficiano di finanziamenti e rifinanziamenti diretti, la garanzia di rifinanziamento rientra tra le offerte standard. In Svezia le esportazioni sono finanziate dalla SEK, una banca nazionale che concede crediti alle esportazioni; per questa ragione, la garanzia di rifinanziamento non è necessaria.

Si può ritenere che in futuro la concorrenza si intensificherà, soprattutto se anche in altri Paesi saranno introdotte forme di finanziamento e rifinanziamento delle esportazioni sostenute dallo Stato.

1.2.4.4 Attuazione

Oltre alla modifica della LARE, nella forma proposta l'attuazione a tempo indeterminato della garanzia di rifinanziamento non richiede ulteriori interventi normativi. L'ASRE ha provveduto alle necessarie misure attuative già nel 2009.

1.3 Riassicurazione

1.3.1 La proposta di nuova regolamentazione

Il presente progetto di modifica della LARE sopprime la competenza del Consiglio federale in materia di stipulazione di accordi di riassicurazione di diritto pubblico internazionale (art. 7 del progetto di modifica della LARE). L'attuale competenza dell'ASRE relativa alla conclusione di accordi commerciali di riassicurazione viene invece prevista esplicitamente. Inoltre si precisa che l'ASRE, in caso di riassicurazione delle coperture di altri assicuratori dei rischi delle esportazioni, può offrire prestazioni

assicurative che divergono, nella misura che ritiene opportuna, da quelle che essa concede come assicuratore diretto in virtù della LARE (art. 8 del progetto di modifica della LARE).

1.3.2 Motivazione e valutazione della soluzione proposta

1.3.2.1 Competenza

Nel quadro di accordi di riassicurazione, l'ASRE può trasferire ad un altro organismo di assicurazione dei crediti all'esportazione parte dei rischi assunti come assicuratore diretto. Oppure può farsi carico di una parte dei rischi coperti dalle assicurazioni dirette di altri assicuratori dei crediti alle esportazioni, se anche esportatori svizzeri sono interessati dall'esportazione come subfornitori.

Se l'assicuratore diretto intende stipulare una riassicurazione presso un altro organismo pubblico di assicurazione dei crediti alle esportazioni, la parte oggetto di riassicurazione viene generalmente stabilita in base alla quota di fornitura estera dell'operazione effettuata dall'esportatore svizzero oppure in base alla subfornitura svizzera effettuata nel quadro dell'operazione dell'esportatore estero. Le riassicurazioni favoriscono le esportazioni a cui partecipano operatori svizzeri soprattutto se la quota di subforniture è relativamente elevata e, di conseguenza, l'assicurazione contro i rischi delle esportazioni dell'esportatore non intende assumersi l'intera copertura dei rischi.

Sia per l'ASRE, sia per gli organismi di assicurazione interessati, la riassicurazione costituisce un importante strumento da utilizzare a fini di ripartizione e riduzione dei rischi. Per le operazioni assicurative dell'ASRE ciò riveste un'importanza particolare: singole grosse transazioni comportano spesso elevate concentrazioni dei rischi (rischi aggregati) e bruschi aumenti del volume complessivo di questi ultimi. Il ricorso alle riassicurazioni consente margini operativi più ampi per ciò che concerne l'esposizione finanziaria massima, permettendo così all'ASRE di assicurare altre operazioni nei Paesi o con gli acquirenti interessati. In questo modo la disponibilità di copertura assicurativa aumenta, a beneficio del settore svizzero d'esportazione.

Attualmente la competenza relativa alla stipulazione di accordi di riassicurazione – di solito si tratta di accordi quadro con l'organo d'assicurazioni partner – è bipartita: gli accordi di diritto pubblico internazionale spettano al Consiglio federale (art. 7 cpv. 1 LARE), mentre quelli che non rientrano in tale categoria – vale a dire gli accordi di natura prettamente commerciale – sono di competenza dell'ASRE in virtù del ruolo che questa riveste sotto il profilo cooperativo. Sul piano pratico soltanto la competenza attribuita all'ASRE è rilevante: come tutti gli altri organismi di assicurazione dei crediti alle esportazioni essa ha la facoltà di concludere accordi di riassicurazione esclusivamente mediante contratti di tipo commerciale. Si tratta di contratti che non derivano da disposizioni di diritto pubblico internazionale e che non rivestono carattere normativo. L'articolo 7 capoverso 1 LARE è invece rimasto senza applicazione; il Consiglio federale non ha mai esercitato la sua competenza da quando è entrata in vigore la LARE. L'attribuzione di questa competenza può pertanto essere stralciata.

1.3.2.2 Concessione ed estensione delle riassicurazioni

Ai fini della concessione di coperture riassicurative le operazioni interessate devono soddisfare i presupposti della normativa ASRE relativi alla concessione di assicurazioni dirette. Ne consegue che, in alcuni casi, la conclusione di accordi di riassicurazione risulta difficile o impossibile. Infatti per quanto attiene ai presupposti di copertura e risarcimento nonché alle prestazioni assicurative di norma si registrano differenze di una certa entità tra i diversi assicuratori crediti.

Si tratta di differenze inerenti ai dettagli relativi alla definizione dei rischi assicurati, alle richieste di prova in caso di rivendicazione del diritto al risarcimento, alla durata del periodo d'attesa, all'entità del risarcimento degli interessi e ad altro ancora. La possibilità di stipulare accordi di riassicurazione, prevista dalla legge, consente all'ASRE di concludere riassicurazioni anche in presenza di aspetti

derogatori di scarsa rilevanza. Se, nei casi di maggiore complessità, gli organismi di assicurazione interessati ritengono necessario un intervento di armonizzazione, quest'ultimo può essere attuato anche per via negoziale.

Le differenze possono tuttavia riguardare anche aspetti rilevanti, come ad esempio il tasso massimo di copertura. Se in relazione a questi aspetti importanti gli accordi di riassicurazione con gli organismi che assicurano i rischi delle esportazioni dei Paesi europei consentono una certa flessibilità, altri accordi esigono piena reciprocità. In effetti gli accordi di riassicurazione non sono stipulati unicamente per rispondere ai bisogni dell'ASRE in tale ambito: generalmente, in misura più o meno importante, anche l'organismo di assicurazione partner si aspetta di poter riassicurare operazioni presso l'ASRE⁸. Per poter cooperare con le assicurazioni dei rischi delle esportazioni di Paesi con un mercato importante per il settore d'esportazione svizzero, l'ASRE dovrebbe poter rispondere anche a questo tipo di esigenze.

Affinché l'ASRE possa concedere riassicurazioni anche nei casi in cui le prestazioni assicurative dell'organismo partner di assicurazione dei crediti alle esportazioni sono maggiori, sono necessari adeguati margini di autonomia decisionale. Questa autonomia deve essere sfruttata con misura, tenendo conto degli obiettivi dell'ASRE (art. 5 LARE), dei principi alla base della politica dell'istituto (art. 6 LARE), del corretto adempimento delle condizioni di stipulazione di un'assicurazione diretta con l'ASRE (art. 13 LARE) e dei criteri che essa segue in ambito assicurativo, come pure delle normative internazionali, in particolare delle disposizioni OCSE in materia di crediti alle esportazioni.

1.3.3 Diritto comparato

Attualmente i contratti reciproci di riassicurazione tra gli organismi pubblici di assicurazione dei crediti alle esportazioni sono in ogni caso stipulati secondo il diritto privato.

Inoltre nessuno tra gli organi di assicurazione dei crediti alle esportazioni con cui l'ASRE ha stipulato accordi di riassicurazione (tra gli altri: Euler Hermes [Germania], OeKB [Austria], Coface [Francia], SACE [Italia], EKF [Danimarca], EKN [Svezia], Atradius [Paesi Bassi])⁹, all'atto della concessione di riassicurazioni è tenuto ad applicare le condizioni e i tassi vigenti per le proprie assicurazioni dirette. Nei singoli casi possono operare con la necessaria flessibilità, se le condizioni dell'assicurazione partner sono diverse dalle loro.

1.3.4 Attuazione

Oltre alla modifica della LARE, la proposta di nuova regolamentazione in materia di riassicurazioni non necessita di altre misure attuative.

1.4 Forme attuative

1.4.1 La proposta di nuova regolamentazione

In futuro l'ASRE dovrebbe di norma concedere le sue polizze di assicurazione sotto forma di decisione. Tuttavia essa conserverebbe la possibilità, se ciò è nel suo interesse, di ricorrere alla stipulazione di un contratto di diritto pubblico. Si tratta soprattutto dei casi in cui la sede dello

⁸ Ad es., la banca pubblica statunitense (Exim-Bank) che si occupa di importazioni ed esportazioni richiede una reciprocità totale. Essa concede coperture che raggiungono il 100 per cento e con le assicurazioni crediti alle esportazioni che non sono in grado di fare altrettanto non stipula contratti di riassicurazione; tra queste vi è in particolare l'ASRE.

⁹ Sintesi degli accordi in Internet sul sito:
<http://www.serv-ch.com/de/international/rueckversicherung/abkommenebersicht/>

stipulante o del beneficiario della garanzia è all'estero e di conseguenza è possibile che le eventuali richieste di rimborso debbano essere fatte valere nei confronti di sedi estere.

1.4.2 Motivazione e valutazione della soluzione proposta

Attualmente la stipulazione dell'assicurazione avviene in forma di contratto di diritto pubblico (art. 15 cpv. 1 LARE). In generale negli anni passati questa forma attuativa – introdotta con la creazione dell'ASRE – è risultata inadeguata, a causa dei diversi svantaggi causati sia allo stipulante sia all'ASRE. In particolare:

- l'ASRE svolge operazioni secondo procedure in buona parte standardizzate; pertanto è sufficiente che i dettagli relativi ai singoli casi vengano, se necessario, regolamentati per mezzo di poche disposizioni particolari inserite nella polizza; l'introduzione della copertura del rischio dell'acquirente privato (RAP) non ha mutato questo stato di cose. Per tali operazioni lo strumento attuativo più adatto è la decisione; lo stipulante partecipa alla stesura di quest'ultima per mezzo della proposta di assicurazione, come pure concordando eventuali condizioni particolari;
- l'ASRE si avvale in misura sempre maggiore delle possibilità offerte da Internet: gestisce un portale on-line per l'inoltro delle proposte di assicurazione e di garanzia senza firma elettronica. Questa procedura è finalizzata alla semplificazione delle procedure amministrative, a vantaggio dello stipulante, del beneficiario della garanzia e della stessa ASRE. Rinunciando alla forma scritta cartacea o all'uso della firma elettronica non si può sempre garantire che le condizioni di assicurazione dell'ASRE risultino vincolanti per il proponente. La decisione consente invece certezza giuridica e riduce gli oneri amministrativi a carico dello stipulante;
- rispetto al contratto di diritto pubblico, la decisione consente di definire meglio sul piano formale la procedura di risarcimento, e lo stipulante o il beneficiario della garanzia possono avvalersi degli usuali diritti procedurali (ad es. richiesta della presentazione di prove, consultazione degli atti, decisione motivata, termini di ricorso). Ciò migliora la trasparenza della procedura decisionale, a vantaggio di entrambe le parti;
- diverse questioni di diritto contrattuale generale, relative al contratto di diritto pubblico, necessitano di ulteriori chiarimenti. È il caso, ad esempio, dei termini di prescrizione e decadenza determinanti. Ciò potrebbe essere un fattore di rischio non trascurabile per l'ASRE e lo stipulante, e comportare oneri amministrativi ulteriori. Questi rischi possono essere ridotti ricorrendo alla decisione.

È pertanto opportuno mantenere la possibilità di stipulare contratti di diritto pubblico, se ciò è nell'interesse dell'ASRE e se gli svantaggi legati questa procedura risultano compensati. Si tratta in particolare dei casi seguenti:

- la sede dello stipulante o del beneficiario della garanzia è all'estero. Analogamente a quanto previsto per le altre assicurazioni, anche in questo caso lo stipulante ha l'obbligo, dopo aver ottenuto un risarcimento, di rimborsare proporzionalmente l'ASRE. Se in seguito risulta che le condizioni per il versamento dell'indennità non erano adempite lo stipulante è tenuto a rimborsare l'intero importo versato. Eventuali controversie in tale materia tra l'ASRE e lo stipulante estero vanno chiarite ricorrendo al Tribunale amministrativo federale (procedura di accertamento dei fatti). In simili casi, la scelta del contratto (di diritto pubblico) potrebbe agevolare la procedura di rivalsa all'estero; una copertura assicurativa concessa mediante decisione comporterebbe invece maggiori difficoltà. Se al termine del dibattito risulta necessario un procedimento esecutivo, è più probabile che l'ASRE possa chiedere l'attuazione se la decisione è fondata su un rapporto contrattuale, almeno negli Stati che hanno aderito la Convenzione di Lugano (DTF 124 III 382 e 436);

- nei casi in cui l'esportazione o l'operazione di finanziamento risulta particolarmente complessa, la concessione di una copertura da parte dell'ASRE richiede una regolamentazione dettagliata e specifica. Ciò necessita una cooperazione più stretta tra l'ASRE e lo stipulante: prima della concessione della copertura e durante lo svolgimento della transazione. Inoltre, per lo stipulante è più facile accettare una regolamentazione sotto forma contrattuale.

1.4.3 Diritto comparato

L'emissione della polizza da parte delle assicurazioni dei crediti all'esportazione estere avviene secondo procedure molto diverse. In alcuni casi mediante un atto di pubblica autorità (analogamente alla decisione), in altri si tratta di un contratto di diritto pubblico, in altri ancora di contratti di diritto privato. Viene attuata anche una procedura a due stadi: una decisione relativa alla copertura, e la stipulazione di un contratto per la polizza. Per stabilire la forma attuativa adeguata sono determinanti la forma giuridica dell'assicurazione dei crediti all'esportazione in questione e le regole di diritto pubblico nazionale ad essa applicabili.

1.4.4 Attuazione

La reintroduzione della decisione come forma attuativa principale dell'ASRE richiede una modifica della LARE e alcune modifiche puramente formali dell'OARE. Gli altri aspetti attuativi sono di competenza dell'ASRE e richiedono un onere di adeguamento iniziale ridotto.

1.5 Obbligo di denuncia, diritto di segnalazione e protezione

1.5.1 La nuova regolamentazione proposta

Per i membri degli organi e del personale dell'ASRE occorre prevedere per legge un obbligo di denuncia dei crimini e dei delitti che constatano nell'esercizio della loro funzione; tale obbligo non vale per chi ha facoltà di non deporre o di non rispondere. Occorre altresì impedire che un'eventuale denuncia possa danneggiarli sul piano professionale.

1.5.2 Motivazione e valutazione della soluzione proposta

L'obbligo di denuncia è importante ai fini della lotta alla corruzione. Si tratta di un obbligo trasversale: vale pertanto anche per le unità decentralizzate dell'Amministrazione. Finora l'ASRE ha regolamentato questa materia mediante il suo codice di condotta; attualmente i membri degli organi e del personale dell'ASRE non sono soggetti ad alcun obbligo giuridico di denuncia. L'articolo 27a del progetto di modifica della LARE – basato sull'articolo 22a della LPers – mira a colmare tale lacuna.

1.5.3 Diritto comparato

In occasione dell'ultima valutazione della situazione svizzera, il Gruppo di lavoro dell'OCSE sulla corruzione nelle operazioni economiche internazionali ha consigliato di estendere l'obbligo di notifica vigente per il personale della Confederazione anche ad altre unità amministrative¹⁰.

¹⁰ «Rapport de la phase 3 sur la mise en œuvre de la convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption par la Suisse», Dicembre 2011, pag. 50, articolo 5a (art. 10a nella versione inglese).

1.5.4 Attuazione

L'articolo 22a LPers è già stato recepito nel codice di condotta vigente dal 1° luglio 2013. Nel quadro della presente revisione, questa parte dell'attuale codice di condotta diventa una disposizione di legge. Per questa ragione non è richiesta l'introduzione di ulteriori misure attuative da parte dell'ASRE.

2 Note relative ai singoli articoli

Articolo 7 capoverso 1

La competenza del Consiglio federale in materia di conclusione di accordi di riassicurazione è stata soppressa.

Articolo 8 capoverso 2

L'ASRE viene espressamente autorizzata per legge a concludere accordi alle condizioni che l'assicuratore diretto ha previsto per le prestazioni assicurative. Gli accordi in questione sono contratti di diritto privato. All'atto della stipulazione di riassicurazioni, l'ASRE è tenuta ad operare conformemente ai suoi obiettivi, ai principi alla base della sua politica e agli obblighi internazionali della Svizzera.

Articolo 12 capoverso 1 lettera e

La formulazione del nuovo testo di questa disposizione attua una modifica terminologica senza che ciò comporti un cambiamento sul piano materiale. È infatti opportuno evidenziare la differenza tra le garanzie contrattuali – o bond – di cui all'articolo 12 capoverso 1 lettera e la garanzie su bond o le garanzie di rifinanziamento fondate sull'articolo 21b capoversi 1 e 2 del progetto di modifica della LARE. Ciò è rilevante soprattutto per ciò che concerne la garanzia su bond (articolo 21b capoverso 1 del progetto di modifica dalla LARE), poiché si basa sulle garanzie contrattuali (vedi sopra, al n. 1.2.3.1).

Articolo 15 capoverso 1

Generalmente l'ASRE accorda l'assicurazione mediante decisione. L'ASRE ha tuttavia la facoltà di stipulare contratti di diritto pubblico se ritiene che ciò sia necessario alla tutela dei suoi interessi. Ciò si verifica soprattutto se lo stipulante o il cessionario è domiciliato all'estero. In casi più rari, può essere opportuno scegliere la forma contrattuale in considerazione della complessità della situazione e degli aspetti giuridici dell'operazione assicurativa. La disposizione in questione si applica anche all'assicurazione e alle garanzie ai sensi degli articoli 21a e 21b.

Articolo 15 capoversi 2 e 3, articolo 18 capoverso 1 lettera b.

Le disposizioni in questione vengono modificate da un punto di vista formale; ciò è reso necessario dalla competenza decisionale attribuita all'ASRE in materia di stipulazione di assicurazioni. La legge non prevede più la «stipulazione del contratto», bensì la «stipulazione dell'assicurazione».

Articolo 21a

Secondo il *capoverso 1*, l'ASRE può proporre un'assicurazione del rimborso dei crediti concessi ad un esportatore per la copertura dei costi di produzione relativi alle attività d'esportazione (crediti di fabbricazione). Si esige che anche l'esportazione sia assicurata contro i rischi delle esportazioni presso l'ASRE medesima.

Il *capoverso 2* stabilisce che l'esportatore è tenuto a rimborsare integralmente e in ogni caso un'indennità versata dall'ASRE. In caso di sinistro, anche nel quadro di un'assicurazione del credito di fabbricazione il credito in sofferenza, i diritti accessori e la proprietà dei beni non ancora forniti vengono trasferiti all'ASRE proporzionalmente al pagamento effettuato (art. 19 LARE). Tuttavia il *capoverso 2* agevola l'esercizio dell'azione di regresso all'ASRE stabilendo tale diritto nella legge sotto forma di norma speciale; in questo modo non deve assumersi rischi relativi all'esistenza e all'importo del credito dell'istituto finanziario nei confronti dell'esportatore, in particolare in caso di possibili eccezioni o obiezioni.

Il *capoverso 3* chiarisce che per il resto vengono applicate le disposizioni di cui alla sezione 2 della LARE. In particolare, gli obiettivi dell'ASRE e i principi alla base della sua politica valgono anche nel caso dell'assicurazione dei crediti all'esportazione. Pur se il rispetto delle condizioni di cui all'articolo 13 LARE viene già valutato all'atto dell'esame della copertura relativa all'esportazione, occorre verificarne l'adempimento ai fini dell'assicurazione del credito di fabbricazione tenendo conto anche del rischio assunto dall'esportatore. Inoltre per l'assicurazione del credito di fabbricazione valgono anche gli articoli 14–21. Le altre sezioni della LARE si applicano anche all'assicurazione del credito di fabbricazione.

Articolo 21b

Il *capoverso 1 lettera a* disciplina la garanzia su bond. Affinché sia concessa una garanzia su bond, anche la relativa garanzia contrattuale deve essere assicurata dall'ASRE contro i rischi delle esportazioni (rischi politici, difficoltà di trasferimento, casi di forza maggiore e pretese illecite; art. 12 cpv. 1 lett. e LARE). La garanzia può essere concessa per l'intero importo coperto dalla garanzia contrattuale. Tuttavia per il saggio di garanzia il Consiglio federale può fissare limiti massimi inferiori (art. 21b cpv. 3 del progetto di modifica della LARE in combinato disposto con l'art. 17 cpv. 2 LARE).

Il *capoverso 1 lettera b* disciplina la garanzia di rifinanziamento. L'ASRE concede la garanzia di rifinanziamento soltanto se anche il credito all'esportazione rifinanziato viene assicurato dall'ASRE contro i rischi relativi all'esportazione (rischi politici, difficoltà di trasferimento, casi di forza maggiore e rischio del credere; art. 12 cpv. 1 lett. a–d e f LARE). Sotto questo profilo, le modalità di rifinanziamento non rivestono alcuna importanza. In caso di mancato pagamento da parte dell'istituto finanziatore dell'esportazione è comunque opportuno isolare il credito all'esportazione ai fini di un contenimento dei danni. Il tasso della garanzia di rifinanziamento è sempre del 100 per cento.

Il *capoverso 2* stabilisce che lo stipulante della relativa assicurazione contro i rischi dell'esportazione (garanzia contrattuale o assicurazione dei crediti all'esportazione) è tenuto a rimborsare interamente i versamenti effettuati dall'ASRE a titolo di garanzia. Il versamento effettuato a titolo di garanzia dall'ASRE rende immediatamente esigibile il rimborso. In caso di richiesta di indennizzo nel quadro dell'assicurazione contro i rischi dell'esportazione, l'onere della prova rimane a carico dello stipulante.

Il diritto dell'ASRE alla riscossione di premi (art. 6 cpv. 1 lett. c e art. 14 LARE) si applica ad entrambe le garanzie. Pertanto in singoli casi l'ASRE riscuote premi commisurati ai rischi.

Il *capoverso 3* prevede che, per il resto, le disposizioni in materia di conclusione e svolgimento delle operazioni assicurative rimangano applicabili per analogia, cioè nella misura in cui esse non sono in contraddizione con il carattere delle garanzie. Anche se, in linea di principio il rispetto dell'articolo 13 LARE viene già verificato all'atto della valutazione della relativa assicurazione contro i rischi delle esportazioni, la concessione di una garanzia richiede un esame specifico della situazione di rischio (art. 13 cpv. 2 lett. b LARE). Sono inoltre applicabili gli articoli 14, 15 e 16 della LARE. Gli obblighi di

prova dello stipulante in caso di sinistro (art. 17 cpv. 1 LARE) sono invece esigibili soltanto in parte: nel caso in cui faccia valere la garanzia, il beneficiario è tenuto a inoltrare soltanto i riscontri e i documenti richiesti nel quadro della garanzia in questione per dare luogo all'obbligo di pagamento dell'ASRE. Il tasso massimo della copertura assicurativa non è applicabile alla garanzia su bond; la competenza di stabilire un tasso massimo viene delegata al Consiglio federale (art. 17 cpv. 2 LARE). L'applicazione dell'articolo 18 LARE deve tener conto delle diverse situazioni attuative. È soprattutto importante il grado di coinvolgimento del beneficiario della garanzia nella procedura di domanda. Rimangono applicabili gli articoli 19, 20 e 21. Da ultimo, le altre sezioni della LARE si applicano incondizionatamente anche alla garanzia su bond e alla garanzia di rifinanziamento.

Art. 27a

Le disposizioni di cui all'articolo 27a sono analoghe a quelle dell'articolo 22a della *legge sul personale federale* (LPers)¹¹.

Il *capoverso 1* non riguarda unicamente i casi di corruzione, bensì tutti i tipi di crimini e delitti perseguibili d'ufficio commessi sia all'interno sia all'esterno dell'Amministrazione, da membri del personale federale o da esterni. Un sospetto fondato dà già luogo all'obbligo di denuncia. Per i crimini e i delitti di cui gli impiegati vengono a conoscenza nel loro ambito privato non sussiste obbligo di denuncia. La scelta del destinatario della denuncia dipende dalle circostanze, dalle fattispecie in questione e dalle modalità con cui queste ultime vengono segnalate.

Nel caso delle irregolarità di cui al *capoverso 4* non si tratta soltanto di accuse di ordine penale (diverse da quelle di cui al cpv. 1), bensì anche, ad esempio, di spese eccessive o inutili.

Articolo 41

La disposizione transitoria disciplina la protezione giuridica nell'arco di tempo compreso tra l'entrata in vigore della LARE e l'entrata in vigore della legge del 17 giugno 2005¹² sul Tribunale amministrativo federale. La legge sul Tribunale amministrativo federale e la LARE sono entrate in vigore il 1° gennaio 2007. La disposizione in questione cessa di essere necessaria e può essere abrogata.

3 Ripercussioni

3.1 Ripercussioni per la Confederazione

Fatta eccezione per le modifiche che occorre apportare all'OARE, l'attuazione della proposta di revisione interessa l'ASRE. L'ASRE è un istituto di diritto pubblico della Confederazione dotato di personalità giuridica (art. 3 cpv. 1 LARE). Essa dispone dei capitali necessari per svolgere le operazioni assicurative e di garanzia proposte, entro il limite degli impegni stabilito dal Consiglio federale, autonomamente e tenendo una propria contabilità (art. 3 cpv. 2 LARE)¹³. Il rischio finanziario residuo continua ad essere assunto dalla Confederazione (FF 2004 5125, in particolare pag. 5145). Considerata la solida disponibilità di capitale proprio dell'ASRE, il rischio finanziario residuo dovrebbe mantenersi entro limiti molto stretti.

¹¹ A tale riguardo v. le note esplicative del messaggio concernente la legge federale sull'organizzazione delle autorità penali della Confederazione (FF 2008 7145 segg.).

¹² RS 173.32

¹³ I rapporti dell'ASRE concernenti gli anni 2007–2012 sono consultabili sul sito Internet seguente: <http://www.serv-ch.com/de/ueber-uns/finanzen/>

Le modifiche proposte consentono all'ASRE di continuare ad offrire alle imprese esportatrici svizzere prestazioni competitive sul piano internazionale. Perciò non si prevede una crescita considerevole del volume di operazioni, che dovrebbe invece mantenersi al livello attuale. Le esperienze maturate finora mostrano che soprattutto l'assicurazione del credito di fabbricazione e la garanzia su bond di norma vengono richieste sul breve termine (periodo di credito o di garanzia fino a 24 mesi). Le conseguenze sul piano finanziario per l'ASRE delle modifiche proposte, in particolare per quanto attiene al limite degli impegni e all'equilibrio finanziario, sono perciò limitate. Gli effettivi di personale dell'ASRE non varieranno.

Considerato che l'ASRE persegue un autofinanziamento a lungo termine (art. 6 cpv. 1 lett. a LARE), non sono da prevedere conseguenze finanziarie per la Confederazione a causa delle nuove disposizioni proposte. Alla luce della quantità, ancora limitata, di dati statistici disponibili, si può ritenere che l'offerta dei nuovi strumenti potrà essere autonoma dal punto di vista finanziario, vista la conformità agli standard di mercato dei premi praticati finora. Le nuove disposizioni proposte non avranno conseguenze nemmeno per il personale della Confederazione.

3.2 Ripercussioni per i Cantoni e i Comuni

Cantoni e Comuni non sono interessati dalle modifiche di legge proposte.

3.3 Ripercussioni per l'economia

Gli assicuratori privati della Svizzera, così come degli altri Paesi OCSE, generalmente non dispongono di sufficienti informazioni, inerenti ai mercati difficili, tali da consentire loro l'offerta una copertura assicurativa completa, su scala mondiale, dei rischi delle esportazioni. L'ASRE – specializzata nella copertura di rischi non assicurabili sul mercato – dispone sempre di un portafoglio molto diversificato di operazioni soggette a rischi di questo tipo (effetti di diversificazione) e grazie alla rete diplomatica ufficiale della Svizzera e all'OCSE può accedere a informazioni qualitative.

Le modifiche proposte consentono all'ASRE di continuare ad offrire prestazioni competitive sul piano internazionale. Ciò permette alle imprese esportatrici svizzere di ottenere più facilmente commesse d'esportazione, poiché le mette in grado di competere con i loro concorrenti esteri per ciò che concerne gli strumenti finanziari e assicurativi disponibili nell'ambito delle esportazioni. Anche grazie alle nuove disposizioni, il settore d'esportazione potrà ancora contribuire, se possibile in misura maggiore, alla crescita economica e alla creazione di posti di lavoro in Svizzera. I prodotti assicurativi dell'ASRE possono essere utili anche nel caso di un improvviso rallentamento congiunturale o di una crisi economica, e pertanto svolgono una funzione anticiclica.

Le nuove disposizioni proposte favoriscono principalmente le piccole e medie imprese. Ai fini dell'espletamento delle commesse d'esportazione, per queste imprese è fondamentale assicurarsi una base sufficiente di capitali, e ciò può avvenire mediante il ricorso all'assicurazione del credito di fabbricazione e alla garanzia su bond. Rispetto alle imprese più grandi, per le PMI risulta molto più difficile fornire le garanzie necessarie per accedere ai crediti bancari e alla copertura entro il limite di cauzione; questo compito viene facilitato dagli strumenti suddetti. Le PMI svizzere beneficiano indirettamente però anche delle commesse d'esportazione che le aziende maggiori si aggiudicano, essendo in buona parte subfornitrici di queste ultime.

Non vi sono ripercussioni negative per il settore d'esportazione. Se invece le misure proposte venissero respinte, la posizione del settore d'esportazione rispetto alla concorrenza estera risulterebbe indebolita, la penetrazione nei futuri mercati in espansione sarebbe più difficile o impossibile, e si renderebbe più complessa la gestione dei rischi specificamente legati alle esportazioni.

4 Rapporto con il programma di legislatura del Consiglio federale

Il progetto era previsto nel messaggio del 25 gennaio 2012¹⁴ sul programma di legislatura 2011–2015.

Inoltre le proposte di modifica della LARE sono finalizzate ai seguenti indirizzi politici e obiettivi del piano di legislatura:

Indirizzo politico 1: la piazza economica svizzera è attrattiva e competitiva, vanta finanze federali sane e istituzioni statali efficienti.

Obiettivo 2: l'economia svizzera è rafforzata da condizioni quadro ottimali e continua a crescere.

Obiettivo 5: la capacità d'azione e le prestazioni delle istituzioni svizzere sono ottimizzate.

Indirizzo politico 2: la Svizzera è ben posizionata a livello regionale e globale e rafforza la propria influenza nel contesto internazionale.

5 Aspetti giuridici

5.1 Costituzionalità e legalità

Le modifiche proposte si fondano, come le altre disposizioni contemplate dalla LARE, sugli articoli 100 capoverso 1 (evoluzione congiunturale) e 101 (salvaguardia degli interessi dell'economia svizzera all'estero) della Costituzione federale. Tali disposizioni prevedono che la Confederazione prenda provvedimenti per un'equilibrata evoluzione congiunturale, in particolare 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 alle disposizioni OCSE in materia di crediti alle esportazioni.

5.2.1 Organizzazione mondiale del commercio (OMC)

Secondo l'accordo dell'OMC sulle sovvenzioni e sulle misure compensative, sono considerate sovvenzioni vietate i programmi pubblici volti a garantire i rischi delle esportazioni o assicurare i rischi delle esportazioni che prevedono tassi di premio non sufficienti per coprire a lungo termine i costi e le perdite gestionali dei programmi in questione. Anche per ciò che concerne i tipi di garanzia e assicurazione proposti con la presente modifica, l'ASRE opera in modo da assicurarsi un autofinanziamento a lungo termine, secondo quanto previsto dall'articolo 6 capoverso 1 lettera a LARE. Si tratta perciò di una procedura conforme alle pertinenti disposizioni dell'OMC.

5.2.2 Rapporto con il diritto europeo

Le forma di garanzia ed assicurazione proposte sono conformi alla normativa europea. Gli articoli 107 e 108 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) disciplinano la compatibilità con il mercato interno degli aiuti concessi dagli Stati. In particolare, gli aiuti destinati ad agevolare lo

¹⁴ FF 2012 305, in particolare pag. 359

sviluppo di talune attività sono consentiti, sempre che non alterino le condizioni degli scambi in misura contraria al comune interesse. Le forme di garanzia e assicurazione proposte fanno già parte dell'offerta degli organi pubblici di assicurazioni dei crediti alle esportazioni di diversi Paesi europei.

Grafici

Grafico 1: limite degli impegni e andamento dell'esposizione finanziaria (in mld. franchi)

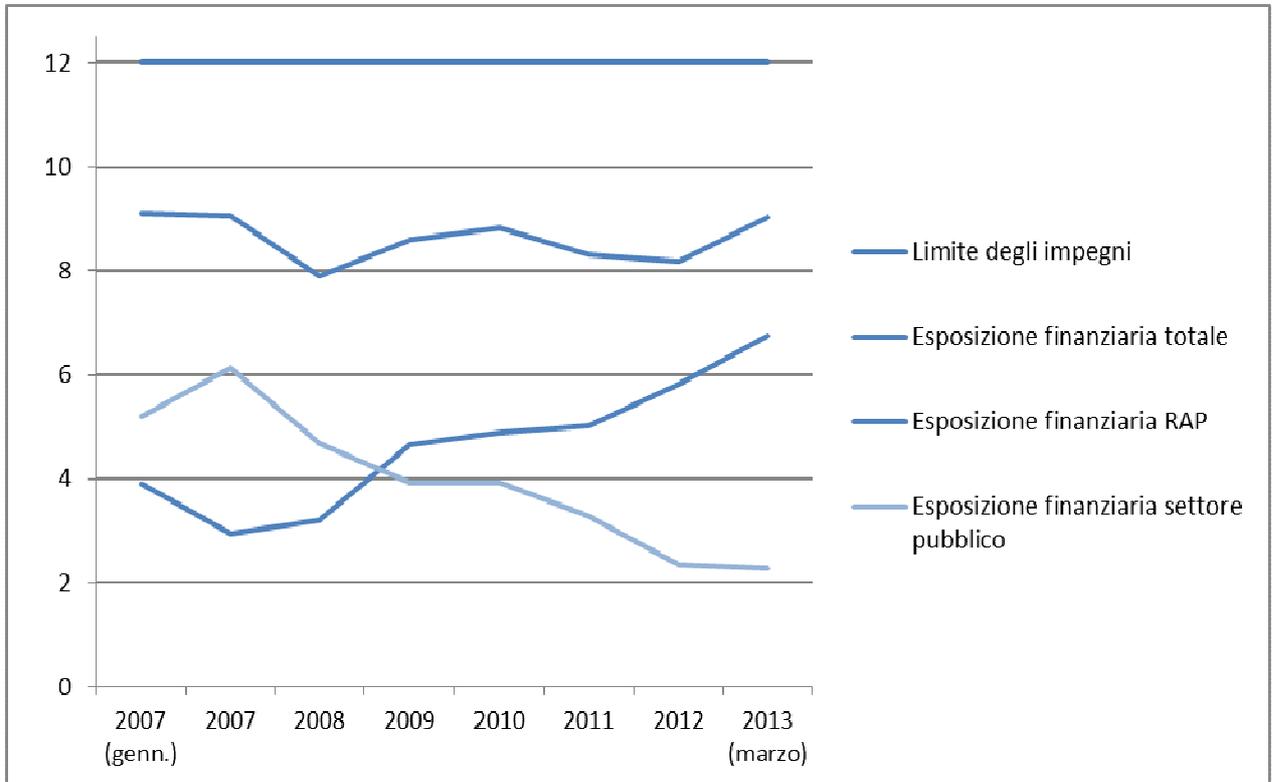


Grafico 2: Numero di clienti dell'ASRE, di cui PMI

