

## **Garanzia contro i rischi all'esportazione**

Revisione totale della legge del 1958

30 gennaio 2004

Numero 2/3

# dossier politica

## **La revisione della garanzia contro i rischi all'esportazione (GRE) in consultazione**

Il Consiglio federale ha lanciato una procedura di consultazione sull'avamprogetto della legge sull'assicurazione svizzera contro i rischi all'esportazione. Questa legge tende a rafforzare la piazza economica svizzera nonché a facilitare la posizione dell'economia esportatrice di fronte alla concorrenza internazionale. La legge sulla GRE del 1958 non è più attuale. Nel resto del mondo, contrariamente alla Svizzera, la garanzia statale dei rischi all'esportazione copre il rischio dell'acquirente privato. La nuova legge prevede quindi l'estensione della copertura assicurativa e organizza l'assicurazione svizzera contro i rischi all'esportazione (LASRE) sotto la forma di un'istituzione di diritto pubblico.

Istituita durante la crisi economica mondiale degli anni trenta, la garanzia contro i rischi all'esportazione (GRE) assolve la propria funzione soltanto in maniera incompleta. Le prestazioni proposte nell'ambito della garanzia contro i rischi all'esportazione (GRE) non permettono più alle imprese svizzere di battersi ad armi pari con la concorrenza straniera. Di conseguenza, il Consiglio federale ha deciso di adattare questa garanzia alle esigenze attuali. Ciò comporta una revisione totale della legge sulla garanzia contro i rischi all'esportazione del 1958. Gli elementi principali della revisione sono l'introduzione della possibilità di coprire il rischio dell'acquirente privato, che non è assunto dagli attori del servizio privato. L'organizzazione, che riveste attualmente la forma di un fondo dipendente, diventerà un'impresa pubblica indipendente (istituto di diritto pubblico). La legge sull'assicurazione svizzera contro i rischi all'esportazione (LASRE) sarà in consultazione sino alla fine di marzo del 2004.

### **Le prestazioni estese della GRE**

La garanzia contro i rischi all'esportazione è primordiale per l'industria esportatrice. Essa aiuta gli esportatori svizzeri a conquistare nuovi mercati e a resistere alla concorrenza internazionale. La Svizzera dipende in modo particolare dal commercio internazionale. E' dunque molto importante che l'economia esportatrice svizzera sia solida e concorrenziale. Le esportazioni svizzere rappresentano oltre il 40% del prodotto interno lordo (PIL). Equivalente al 12,6% del PIL, l'industria esportatrice contribuisce in modo significativo alla potenza economica della Svizzera ed assicura più di 360'000 impieghi. Di conseguenza, la GRE costituisce uno strumento determinante per la Svizzera in quanto economia esportatrice e luogo di produzione.

In Svizzera, la garanzia contro i rischi all'esportazione è stata creata nel 1934. Altri paesi industrializzati l'hanno creata prima della Svizzera. La garanzia contro i rischi all'esportazione doveva preservare gli impieghi e contri-

buire a combattere la crisi economica mondiale dell'epoca. Dopo la creazione dell'organizzazione, la legge e l'ordinanza hanno conosciuto diverse modifiche tendenti ad adattare le prestazioni alla rapida evoluzione dei bisogni dell'industria esportatrice. Oggi la GRE permette di promuovere le esportazioni e di sostenere le piccole e medie imprese. La legge attuale, che data del 1958, permette agli esportatori di ottenere più facilmente delle ordinazioni provenienti dall'estero coprendo il rischio di non-pagamento legato a situazioni politiche od economiche instabili. Tutti i paesi industrializzati concorrenti della Svizzera dispongono di un'assicurazione statale sui rischi all'esportazione.

### **Il ruolo della GRE**

Le esportazioni facilitate dalla GRE raggiungono un valore di 2,5 miliardi di franchi all'anno in media. Se le garanzie concesse rappresentano solo il 3% circa di tutte le esportazioni, sarebbe difficile senza queste prendere piede su certi mercati chiave sul piano strategico. Un po' più del 50% delle garanzie concesse facilitano le esportazioni di un valore inferiore a 1 milione di franchi. Pertanto la GRE svolge un ruolo importante anche per le PMI.

### **Le esigenze poste alla GRE**

L'assicurazione contro i rischi all'esportazione è concessa sulla base di principi chiari. La GRE non è un sussidio, bensì un'assicurazione finanziariamente autonoma basata su una garanzia dello Stato che copre dei rischi in paesi sensibili sui piani politico ed economico. In virtù della legge la GRE deve soddisfare le seguenti esigenze:

- *Autonomia finanziaria*: a lungo termine, la GRE è autonoma finanziariamente.
- *Sussidiarietà*: la GRE costituisce un'offerta assicurativa sussidiaria che completa le prestazioni proposte sul mercato.
- *Politica economica estera*: la GRE deve essere compatibile con gli obiettivi costituzionali della

politica estera.

- *Competitività internazionale*: L'assicurazione contro i rischi all'esportazione deve essere concorrenziale a livello internazionale.

### **Cambiamento del contesto mondiale**

L'evoluzione del contesto economico mondiale ha ampiamente ridotto l'efficacia della GRE. Contrariamente alla concorrenza estera, le aziende svizzere non possono assicurarsi contro il rischio dell'acquirente privato. Nel corso degli ultimi anni questo handicap in materia di concorrenza è aumentato. In effetti, nell'Europa dell'Est e nei paesi in via di sviluppo, il settore economico statale diminuisce sempre più sotto l'effetto delle privatizzazioni; di conseguenza, la quota delle esportazioni suscettibili di essere coperte dalla GRE cala. Inoltre la globalizzazione ha aumentato la mobilità geografica della produzione e intensificato la pressione concorrenziale.

La GRE interviene quando gli assicuratori privati non propongono prestazioni. Ora il Consiglio federale ha constatato che l'offerta del mercato privato dell'assicurazione presenta lacune. E' soprattutto il caso nel settore delle garanzie di una durata superiore a due anni, nonché per i paesi non appartenenti alla sfera dell'OCSE, che gli assicuratori privati non sono in grado di garantire le prestazioni richieste dagli esportatori.

### **Dalla GRE all'assicurazione contro i rischi all'esportazione (ASRE)**

Nell'ottobre 2000, il consigliere nazionale J. Schneider-Ammann ha depositato una mozione proponendo l'adattamento delle prestazioni della GRE alle nuove esigenze. Il Dipartimento dell'economia ha esaminato i possibili adattamenti e propone ora una revisione completa della relativa legge. Le novità essenziali della legge sull'assicurazione svizzera contro i rischi all'esportazione sono le seguenti:

- La nuova legge sull'assicurazione contro i rischi all'esportazione può anche coprire i rischi dell'acquirente che non sono assicurati dal mercato;
- La futura ASRE è un'istituzione di diritto pubblico che assicura la salvaguardia degli interessi della Confederazione, specialmente attraverso una possibile limitazione degli obblighi di garanzia.

L'obiettivo dell'assicurazione svizzera contro i rischi all'esportazione rimane il rafforzamento della piazza economica svizzera.

### **Assicurazione del rischio dell'acquirente privato**

La nuova assicurazione contro i rischi all'esportazione (ASRE) si vede attribuire dalla legge la possibilità, ma non

l'obbligo, di assicurare il rischio dell'acquirente privato. Come negli altri paesi (Germania, Francia, Austria, ecc.), l'esame di solvibilità concernente i rischi da assumere deve essere gestito in maniera professionale. Come finora, la nuova ASRE potrà rifiutare di coprire taluni rischi, anche nel settore del rischio dell'acquirente privato (RAP), e insistere per ottenere garanzie bancarie.

L'assicurazione del rischio dell'acquirente privato dovrà sempre completare l'offerta degli assicuratori privati, garantendo l'autonomia finanziaria e rispettando le regole fissate dalle organizzazioni internazionali. Gli argomenti a favore dell'estensione della copertura assicurativa ai rischi privati sono in particolare i seguenti:

- Tendenza generalizzata alla privatizzazione dei compiti pubblici, in particolare nell'Europa centrale e orientale, ma anche nei paesi in via di sviluppo o in transizione.
- Concorrenza fra piazze economiche: la copertura del rischio dell'acquirente privato diventa un elemento importante della concorrenza, in particolare per le PMI.
- Offerta inesistente del mercato: i rischi dell'acquirente privato per i paesi che non fanno parte della cerchia dell'OCSE (la Turchia ad esempio) non sono assicurabili sul mercato a condizioni appropriate.
- Competitività internazionale: l'assenza di copertura del rischio dell'acquirente privato colpisce la competitività internazionale dell'industria svizzera d'esportazione.
- Mantenimento dei posti di lavoro: il miglioramento della competitività del settore svizzero d'esportazione assicura gli impieghi.

### **Organizzazione della nuova GRE**

La nuova GRE rivestirà la forma giuridica di un'istituzione di diritto pubblico. L'assicurazione svizzera contro i rischi all'esportazione deve essere gestita in maniera ampiamente autonoma e secondo criteri professionali. L'ASRE è posta sotto la sorveglianza del Consiglio federale che definisce gli obiettivi strategici, nomina il consiglio d'amministrazione, il direttore e l'organo di revisione.

### **Conseguenze finanziarie**

Il Consiglio federale non si attende conseguenze finanziarie sensibili per la Confederazione. La copertura estesa del rischio dell'acquirente privato non dovrebbe comportare rischi finanziari particolari.

## La GRE in breve

### **Rischi coperti finora**

La copertura è limitata al 95% al massimo per tutti i rischi:

- *rischio politico*: avvenimenti politici all'estero come la guerra o i disordini.
- *rischio di trasferimento*: provvedimenti adottati dai governi a livello di legislazione sulle divise che impossibilitano i pagamenti al compratore;
- *rischi commerciali*: rischio di insolvenza del compratore nel caso di acquirenti statali o di forniture destinate allo svolgimento di compiti pubblici. Nel caso di esportazioni destinate a compratori privati, la GRE ne può coprire l'insolvenza o il diniego di pagamento soltanto se il credito è garantito da una banca riconosciuta dalla GRE.
- *rischio monetario eventuale*: rischi derivanti dal rifinanziamento di un credito in moneta estera o di un mercato di divise a termine.
- *rischio di fabbricazione*: impossibilità di effettuare la fornitura a causa di un aumento dei rischi.

### **Consuntivo 2002**

Nel 2002 la GRE ha registrato un'eccedenza di 167 mio fr. Ciò ha ridotto le perdite da riportare a bilancio a 266 mio fr. Nel 1992, l'eccedenza di liquidità della Confederazione era di 2470 mio fr. Quest'ultima ha potuto essere riportata a 325 mio fr. grazie a rimborsi supplementari. Questa evoluzione mostra la capacità della GRE di mantenere la propria autonomia finanziaria. Nel 2002 l'impegno totale ha raggiunto gli 8,5 miliardi di franchi.

### **Destinazione delle esportazioni**

La GRE classifica i paesi secondo sette categorie. I premi sono fissati in funzione del rischio. Nel 2002 i dieci paesi maggiormente impegnati sono stati la Turchia, la Cina, l'Iran, il Messico, il Bahrain, l'Indonesia, la Thailandia, il Vietnam, la Polonia e Israele. Questi paesi costituiscono circa il 70% fino al 75% dell'impegno totale.

**Settori:** Gli esportatori dell'industria delle macchine e dell'industria chimica e farmaceutica sono i principali utilizzatori della GRE.

**Ruolo economico:** Le prestazioni della GRE facilitano la realizzazione di esportazioni per un valore fra i 2 e i 3 mia fr. all'anno.

**Fonte:** gre, rapporto annuo 2002,  
[www.swiss-erg.ch](http://www.swiss-erg.ch)

Attualmente il volume d'assicurazione della GRE è di 8,5 miliardi di franchi. L'estensione dell'assicurazione al rischio dell'acquirente privato si tradurrà in un aumento di questo volume da 0,5 a 1 miliardo di franchi. Il Consiglio federale può limitare l'impegno totale.

### **I punti delicati sono presi in considerazione**

Diverse obiezioni sono state formulate a proposito dell'estensione della copertura del rischio. Dal punto di vista dei grandi principi di politica economica, sarebbe bene che tutti gli Stati rinuncino alle loro assicurazioni contro i rischi all'esportazione. Ma ciò non sarà il caso. In assenza di un'offerta assicurativa, non potrebbero essere realizzati progetti di una certa ampiezza nei paesi in via di sviluppo e nei paesi in transizione; il rischio per l'esportatore sarebbe sproporzionato. La garanzia svizzera contro i rischi all'esportazione ha dunque lo scopo di ristabilire la competitività internazionale dell'industria svizzera d'esportazione, nel rispetto delle regole dell'OMC e dell'OCSE. La GRE è così concepita in modo da non dover costare nulla allo Stato, poiché essa deve funzionare in modo autonomo su un certo periodo. Essa è dunque conforme alle regole dell'OMC che vietano i sussidi che servono a coprire programmi statali di garanzia o di assicurazione dei rischi all'esportazione a tassi insufficienti