

11387

**Messaggio  
del Consiglio federale all'Assemblea federale relativo alla  
modificazione della legge federale del 26 settembre 1958  
concernente la garanzia dei rischi delle esportazioni**

(Del 13 settembre 1972)

Onorevoli signori, presidente e consiglieri,

Abbiamo l'onore di sottoporvi un disegno di modificazione degli articoli 6 e 11 della legge federale del 26 settembre 1958 concernente la garanzia dei rischi delle esportazioni.

I

L'insicurezza esistente da qualche tempo nel sistema monetario internazionale e le conseguenti difficoltà risultanti nel commercio mondiale, hanno necessariamente posto il problema a sapere come l'industria dell'esportazione avrebbe potuto proteggersi dai rischi monetari. Con il postulato Eisenring dell'8 marzo 1972 siamo stati invitati a esaminare se si dovesse introdurre un'assicurazione contro i rischi monetari ed eventualmente cercare una soluzione in collegamento alla garanzia contro i rischi delle esportazioni.

La copertura dei rischi monetari è già prevista nella legge federale del 26 settembre 1958 concernente la garanzia dei rischi delle esportazioni, ma è di esiguo effetto al lato pratico, perché le perdite relative al deprezzamento delle monete estere sono di regola compensate dal beneficio netto dell'esportatore, il quale non è coperto dalla garanzia. Per colmare questa lacuna e dare all'industria svizzera dell'esportazione la possibilità di proteggersi realmente contro i rischi monetari, vi proponiamo di abrogare la «clausola dei prezzi di costo» figurante negli articoli 6 e 11 della legge federale.

II

Già oggi, la garanzia contro i rischi delle esportazioni è concessa per transazioni nelle quali l'acquirente subordina l'ordinazione alla sua conclusione in moneta estera. Tuttavia il rischio del cambio non era coperto che per le valute normalmente usate nel commercio estero svizzero. Per t



le operazioni effettuate con altre valute, segnatamente quelle con i Paesi in via di sviluppo, il rischio di cambio era escluso dalla garanzia; questo non creava alcuna difficoltà perché l'articolo 4 della legge federale permette espressamente di escludere taluni rischi dalla copertura. Nel suo proprio interesse, la nostra industria fa di tutto per concludere i suoi contratti di fornitura in franchi svizzeri. Ciò risulta anche dal fatto che le forniture garantite in moneta estera, con copertura del rischio di cambio, non rappresentavano, a fine giugno 1972, che il 7 per cento ca. degli impegni globali assunti dalla Confederazione a norma della garanzia contro i rischi dell'esportazione.

Tuttavia, i rischi monetari costituiscono per la nostra industria dell'esportazione, che dipende strettamente dal commercio mondiale, un onere particolarmente sensibile. Ciò è comprensibile, se si pensa che le esportazioni rappresentano approssimativamente il 75 per cento della produzione nell'industria delle macchine, dall'80 al 90 per cento nell'industria chimica, circa il 95 per cento nell'orologeria, più del 90 per cento nell'industria dei ricami e circa il 40 per cento nell'industria dei tessuti di cotone e di lana. Tuttavia l'acquirente straniero rifiuta sovente di concludere un contratto stipulato in franchi svizzeri. Ciò è soprattutto il caso per le esportazioni verso gli Stati Uniti, il Canada e numerosi Paesi dell'America latina, con i quali le transazioni si svolgono quasi esclusivamente in dollari; anche per forniture verso i Paesi della Comunità economica europea e la Gran Bretagna, l'esportatore, deve spesso accettare, per concludere un affare, il pagamento nella valuta del Paese interessato. In tutti questi casi egli corre di conseguenza il rischio che una svalutazione ufficiale o di fatto della moneta estera in questione gli impedisca di ricevere l'intero controvalore in franchi svizzeri per la sua fornitura o prestazione.

Quattro Paesi europei (il Belgio, la Repubblica federale di Germania, la Francia e l'Austria) hanno già preso misure per proteggere i loro esportatori dai rischi relativi a talune monete estere. Nei quattro casi, è stato necessario emanare delle leggi speciali, perché le prescrizioni in vigore sulla garanzia contro i rischi dell'esportazione non includono la copertura dei rischi monetari. Queste leggi speciali possono essere portate sul denominatore comune seguente: di massima sono garantite soltanto le perdite sulle monete estere trattate nelle borse ufficiali del Paese esportatore interessato, vale a dire il dollaro, la lira sterlina, il franco svizzero, le monete della CEE ed, in parte, lo yen. Il danno si verifica soltanto se, al momento del pagamento, il corso è sceso oltre al 2 o 3 per cento in rapporto al corso garantito; in altre parole, i primi 2 o 3 per centesimi di una perdita di cambio corrispondono ad una franchigia a carico dell'esportatore. Comunque le perdite eccedenti il 2 o 3 per cento sono totalmente rimborsate. Per contro, se l'esportatore riceve un importo superiore, 102 o 103 per cento del valore della sua fornitura, dopo la conversione nella sua moneta nazionale, egli deve consegnare tale guadagno di cambio all'istituto di garanzia. Infine la

garanzia del corso si estende soltanto ai pagamenti la cui scadenza avviene oltre uno o due anni dopo la firma del contratto.

Contrariamente alla legislazione dei quattro Paesi menzionati, la garanzia svizzera contro i rischi dell'esportazione permette già attualmente di coprire i rischi monetari in virtù delle seguenti disposizioni: secondo l'articolo 4 lettera *a* della legge federale del 26 settembre 1958, la garanzia comprende, salvo decisione contraria per singoli casi, la copertura parziale delle perdite cagionate da eventi e contingenze, come il deprezzamento di monete estere, le difficoltà di trasferimento e le moratorie. Secondo l'articolo 3 capoverso 1 lettera *a* dell'ordinanza del 15 gennaio 1969 sono considerati rischi particolari ai sensi degli articoli 1, 2 e 4 della legge, le misure o gli avvenimenti economici sopravvenuti all'estero, quali le svalutazioni o altri deterioramenti delle monete estere.

Con le disposizioni attualmente in vigore, una vera e propria protezione contro i rischi monetari è comunque impossibilitata dalla *clausola del prezzo di costo* sanzionata dagli articoli 6 e 11 della legge. Secondo l'articolo 6, la garanzia, vale a dire l'importo da corrispondere in base alla garanzia in caso di danno, non può superare complessivamente, con l'eventuale pagamento riscosso, le spese di costo dell'esportatore. L'articolo 11 dispone che la Confederazione paga la quota di perdita comprovata nella percentuale stabilita nella decisione di garanzia, al massimo però, quella parte del prezzo di costo che, detratti eventuali pagamenti, ancora gravasse sull'esportatore. L'ordinanza del 15 gennaio 1969 contiene le prescrizioni d'applicazione in conformità a questo principio. Per il guadagno netto dell'esportatore non esiste copertura. Con i margini di guadagno normali, le perdite sulle monete estere sono quindi generalmente compensate, totalmente o in parte, dal guadagno netto dell'esportatore e non sono coperte, o comunque soltanto parzialmente, dalla garanzia. La copertura del rischio monetario, già prevista in linea di massima, può dunque, nella maggior parte dei casi, divenire effettiva soltanto se la clausola del prezzo di costo contemplata agli articoli 6 e 11 è abrogata. Vi proponiamo quindi di modificare questi due articoli secondo il progetto della legge federale qui acclusa. La promulgazione di una legge speciale non è necessaria.

La soppressione della clausola in parola ha l'effetto di migliorare la garanzia, non soltanto per i rischi monetari, ma per tutti i rischi coperti in virtù della legge, ad eccezione del rischio di fabbricazione. Ma, essendo la Svizzera l'unico Paese in cui le prescrizioni legali sulla garanzia contro i rischi delle esportazioni limitano la copertura al prezzo di costo dell'esportatore, si tratta semplicemente di *avvicinare il nostro sistema alle possibilità di copertura della concorrenza straniera*. Tuttavia una completa uguaglianza non potrà essere raggiunta, perché la Svizzera, già da lungo tempo, concede una copertura del 65-70 per cento per le forniture nei Paesi industrializzati e del 70-75 per cento per le esportazioni verso i Paesi in via di sviluppo, mentre i nostri principali concorrenti garantiscono le esporta-

zioni verso tutti i Paesi a dei tassi dell'85-95 e perfino del 100 per cento in taluni casi. In queste circostanze l'abrogazione della clausola del prezzo di costo non rischia in alcun modo d'incitare l'industria svizzera d'esportazione ad aumentare le sue forniture verso Paesi dalle finanze precarie e di condurre in tal modo ad un impulso inopportuno.

Ci si può chiedere se un miglioramento della garanzia contro i rischi delle esportazioni non è intempestivo dal punto di vista della politica congiunturale. A nostro modo di vedere, ciò non è il caso, per il fatto che l'applicazione della legge garantisce in modo sufficiente la presa in considerazione della situazione congiunturale e che si tratta unicamente di non sfavorire eccessivamente l'industria svizzera d'esportazione rispetto alla sua concorrenza. Inoltre, il nuovo regime dovrebbe essere applicato soprattutto alle operazioni a lungo termine. Non bisogna aspettarsi un'espansione inopportuna, per il semplice motivo che, stando alle esperienze fatte questi ultimi anni, la garanzia contro i rischi delle esportazioni è messa a contributo di soltanto circa l'8 per cento delle esportazioni globali della Svizzera. Inoltre, il fatto che il finanziamento bancario, occorrente oggi per la maggior parte delle esportazioni a medio e lungo termine, è considerevolmente deteriorato dalla clausola del prezzo di costo — poiché la banca non può sapere, al momento dell'impegno di finanziamento, quale sarà il grado di copertura in caso di danno — parla pure in favore della modificazione che vi proponiamo. Infine, la stessa semplificherà pure la pratica amministrativa, segnatamente in caso di perdita.

### III

Nell'applicazione dell'assicurazione contro il rischio monetario, prevediamo, sul modello delle leggi speciali in vigore all'estero, di imporre una franchigia all'esportatore. Le indennità per perdite di cambio verranno versate unicamente se esse eccederanno il 3 per cento dell'importo della fornitura e saranno superiori a 1000 franchi. Si eviterà in tal modo, di massima, di creare un diritto di copertura per le perdite risultanti dalle fluttuazioni dei corsi entro i limiti internazionali. Secondo le esperienze che verranno fatte in questo campo, sarà forse necessario procedere a determinati adattamenti nel senso di un inasprimento. Come finora, soltanto le divise utilizzate regolarmente nel commercio svizzero con l'estero saranno coperte. Questo regime speciale applicabile ai rischi monetari costituisce un inasprimento delle prescrizioni dell'articolo 6 cifra 4 lettera *a* dell'ordinanza del 15 gennaio 1969, in base alle quali un'indennità non può di massima essere versata che se essa eccede l'1 per cento dell'importo della fornitura indicato nella decisione di garanzia ed è superiore almeno a 1000 franchi. In seguito all'emendamento legislativo che vi proponiamo, bisognerà pure adattare e completare adeguatamente l'ordinanza.

L'obbligo statuito dalle speciali leggi straniere di rifondere i guadagni di cambio costituisce la contropartita della disposizione in base alla quale le

perdite di cambio eccedenti il 2 o il 3 per cento sono coperte al 100 per cento dalla garanzia. Ma siccome noi copriamo soltanto la percentuale della perdita fissa per tutti i rischi coperti nella decisione di garanzia (da un po' di tempo a questa parte il 65 a 70%, o il 70 a 75% secondo la categoria del Paese), la restituzione obbligatoria dei guadagni di cambio non è più giustificata.

Il termine d'attesa stabilito nelle leggi speciali menzionate, in base al quale le perdite di cambio sono coperte soltanto per i pagamenti scadenti uno o due anni dopo la conclusione del contratto, ha già provocato, nei Paesi in questione, delle vive critiche da parte delle cerchie commerciali. Le disposizioni d'applicazione svizzere non prevedono siffatti termini, poiché causerebbero un trattamento completamente ineguale dei diversi rami della nostra industria d'esportazione. D'altra parte, l'esportatore è tenuto, giusta l'articolo 10 della legge, di prendere tutte le misure dettate dalle circostanze nell'intento d'evitare una perdita. Fra queste precauzioni, figurano segnatamente, in base all'articolo 16 dell'ordinanza, la vendita a termine delle divise estere ottenute dall'operazione. In caso di perdita, si può infatti verificare ulteriormente senza difficoltà se una vendita a termine era possibile alla data determinata e se l'esportatore ha adempiuto ai suoi obblighi.

In base alle speciali leggi estere menzionate, il tasso di cambio della valuta estera in valuta nazionale, fissato nella decisione di garanzia, è garantito in ogni caso. La garanzia non copre dunque soltanto le perdite dovute alla svalutazione della moneta estera, ma pure quelle risultanti da una rivalutazione della moneta nazionale. Anzi, l'articolo 4 lettera *a* della legge federale del 26 settembre 1958 limita esplicitamente la copertura alle perdite dovute ad un deterioramento delle monete *estere*. Le perdite causate da una rivalutazione del franco svizzero sono dunque escluse dalla copertura. Lo stesso vale per quelle risultanti da misure svizzere quali l'embargo sull'esportazione, ecc. Una consultazione delle organizzazioni economiche interessate alla garanzia contro i rischi delle esportazioni ha mostrato che l'abrogazione della clausola del prezzo di costo risponde a un bisogno e che il progetto d'emendamento legislativo è in generale bene accolto.

#### IV

Le esperienze fatte nel corso dei 38 anni d'esistenza della garanzia contro i rischi delle esportazioni devono essere considerate come pienamente soddisfacenti. Il totale delle domande approvate ammontava alla fine del 1971, ad un montante garantito di 19,7 miliardi di franchi, ciò che corrisponde ad un fatturato di 31,6 miliardi e a una somma di salario di circa 12 miliardi di franchi. Dedotti gli impegni della Confederazione a fine 1971 di 3,7 miliardi di franchi, il totale delle garanzie liquidate ammonta in tal modo alla somma di 16 miliardi, ciò che corrisponde a circa 26,4 miliardi di franchi di fatturato. A decorrere dal 1934, 11 milioni di franchi netti sono stati

versati a titolo d'indennità. Non solo le perdite sono state interamente coperte dalle entrate provenienti dagli emolumenti, ma è stato possibile costituire inoltre una riserva di circa 144 milioni di franchi. Il forte grado d'indebitamento esterno e le ristrettezze finanziarie contro le quali urtano numerosi Paesi in via di sviluppo lasciano tuttavia prevedere un aumento delle perdite. Si può affermare che il risultato raggiunto finora testimonia la prudenza degli esportatori e l'accuratezza degli organi d'esecuzione.

## V

Visto le considerazioni che precedono, riteniamo che dovrebbe essere offerta la possibilità all'industria svizzera d'esportazione, considerata la sua dipendenza dal commercio mondiale e l'incertezza che regna nel sistema monetario internazionale, di assicurarsi contro i rischi monetari. Simile assicurazione non può tuttavia acquisire efficacia che sopprimendo la clausola del prezzo di costo. Vi chiediamo dunque d'approvare il disegno di legge allegato che modifica gli articoli 6 e 11 della legge federale del 26 settembre 1958 sulla garanzia contro i rischi delle esportazioni.

Vi proponiamo inoltre di evadere il postulato Eisenring dell'8 marzo 1972.

Vi preghiamo di gradire, onorevoli signori, presidente e consiglieri, l'espressione della nostra più alta considerazione.

Berna, 13 settembre 1972.

In nome del Consiglio federale svizzero,

Il presidente della Confederazione:

**Celio**

Il cancelliere della Confederazione:

**Huber**

(Disegno)

## **Legge federale concernente la garanzia dei rischi delle esportazioni**

**LF del . . . . che la modifica**

*L'Assemblea federale della Confederazione Svizzera,*

visto il messaggio del Consiglio federale del 13 settembre 1972 <sup>1)</sup>,

*decreta:*

### **I**

La legge federale del 26 settembre 1958 <sup>2)</sup> concernente la garanzia dei rischi delle esportazioni è modificata come segue:

#### *Art. 6*

La garanzia deve essere determinata in ogni singolo caso e si applica al massimo all'85 per cento della somma di fornitura, più eventuali interessi di credito.

#### *Art. 11*

Se il credito resta in sofferenza e se è notificato un danno, la Confederazione rifonde la quota di perdita comprovata stabilita nella decisione di garanzia o il pagamento ritardato.

### **II**

<sup>1)</sup> Gli articoli 6 e 11 della legge federale del 26 settembre 1958 restano applicabili alle garanzie accordate prima dell'entrata in vigore della presente legge.

<sup>2)</sup> La presente legge è sottoposta al referendum facoltativo.

<sup>3)</sup> Il Consiglio federale determina la sua entrata in vigore.

<sup>1)</sup> FF 1972 II 807

<sup>2)</sup> RU 1959 385; RS 946.11