

90.016

**Messaggio  
concernente i provvedimenti volti ad alleviare  
la garanzia dei rischi delle esportazioni (GRE)**

del 21 febbraio 1990

---

Onorevoli presidenti e consiglieri,

Abbiamo l'onore di sottoporvi un messaggio ed un progetto di decreto federale concernente i provvedimenti volti ad alleviare la garanzia dei rischi delle esportazioni (GRE) chiedendovi di approvarlo.

Vi chiediamo inoltre di togliere di ruolo gli interventi parlamentari seguenti:

- 1987 P 85.486 Garanzia dei rischi delle esportazioni. Revisione  
(N 4.3.87, Renschler)
- 1988 P 88.495 Revisione della GRE e sdebitamento del Terzo Mondo  
(N 7.10.88, Salvioni)
- 1988 P 88.516 Sdebitamento dei Paesi del Terzo Mondo  
(N 7.10.88, Ziegler)
- 1988 P 88.703 Sdebitamento dei Paesi in sviluppo. Garanzia dei rischi delle  
esportazioni  
(S 30.11.88, Miville)

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

21 febbraio 1990

In nome del Consiglio federale svizzero:  
Il presidente della Confederazione, Koller  
Il cancelliere della Confederazione, Buser



## Compendio

*Con il presente messaggio, il Consiglio federale vi sottopone alcune misure atte ad alleviare la situazione finanziaria della garanzia contro i rischi all'esportazione (GRE). Vi propone di liberare la GRE dal pagamento degli interessi dovuti sugli anticipi della Confederazione resisi necessari per la copertura delle perdite provenienti dalla concessione di garanzie monetarie. Inoltre, in caso di eventuali azioni di sdebitamento che toccassero i crediti della GRE a titolo di accordi di consolidamento dei debiti, tali anticipi dovrebbero essere condonati alla GRE, quale liquidazione proporzionata agli averi ripresi dalla Confederazione.*

*La situazione finanziaria della GRE richiede misure di risanamento. Dal 1934 al 1977, la GRE ha potuto accumulare riserve sui suoi introiti di premi. Da allora, sono apparsi debiti annui, che, dal 1982, e in seguito ad esaurimento di tutte le riserve, sono stati coperti con anticipi della Confederazione fruttanti interessi. Alla fine del 1988, tali anticipi ammontavano a 1619 milioni di franchi, controbilanciati dagli averi della GRE, per un valore di 1895 milioni di franchi a titolo di accordi di consolidamento di debiti. Gli averi della GRE sono dunque superiori ai suoi debiti verso la Confederazione. Data la difficile situazione economica di molti Paesi in sviluppo e di alcuni Paesi dell'Est, non è tuttavia possibile contare su un saldo totale di questi debiti; e ciò tanto meno se consideriamo che negli ultimi tempi, viste le iniziative internazionali di sdebitamento, tali Paesi aspettano alleviamenti del servizio dei debiti.*

*Nel 1988, per la prima volta, gli interessi sui crediti della GRE a titolo di consolidamento dei debiti non sono più stati sufficienti a pagare alla Confederazione gli interessi dovuti su suoi anticipi. Ciò significa che la Confederazione deve finanziare i suoi propri introiti da interessi con nuovi anticipi.*

*La situazione finanziaria insoddisfacente della GRE scaturisce in primo luogo dalle garanzie monetarie concesse tra il 1973 e il 1985, i cui costi ammontano a 900 milioni di franchi. In questi ultimi anni, la crisi dell'indebitamento di molti Paesi in sviluppo e dell'Est ha appesantito la fattura della GRE, causando perdite per ora appena quantificabili.*

*I provvedimenti proposti concernono dunque il trattamento delle perdite che risultano dalla garanzia monetaria, come pure le eventuali azioni bilaterali di sdebitamento a beneficio dei Paesi del Terzo Mondo e dell'Est. Tenuto conto delle risposte date in procedura di consultazione, proponiamo da una parte di svincolare la GRE dagli interessi sulle perdite derivanti dalla garanzia monetaria, e d'altra parte, in caso di eventuali azioni di sdebitamento che includano averi della GRE nei confronti dei Paesi debitori, di condonare gli anticipi fatti alla GRE in proporzione degli averi ripresi dalla Confederazione. Tuttavia, la realizzazione delle azioni di sdebitamento non è oggetto di questo messaggio. Queste sono infatti trattate nel messaggio del 21 febbraio 1990 sulla continuazione del finanziamento dei provvedimenti economici e commerciali di cooperazione internazionale allo sviluppo (FF 1990 I 1249), come pure nel messaggio*

---

*del 21 febbraio 1990 concernente la conclusione di accordi relativi al consolidamento di debiti (FF 1990 I 1181).*

*I provvedimenti proposti per migliorare la situazione finanziaria della GRE fanno parte di un insieme di misure di revisione della GRE, in buona parte realizzate recentemente. Queste misure si condizionano e si completano reciprocamente: taluni provvedimenti mirano a liquidare problemi appartenenti al passato e costituiscono un minimo assolutamente necessario; il nuovo regime di emolumenti, l'esclusione di certi rischi o i risarcimenti alla GRE per compiti che non sono specificamente di sua competenza sono invece orientati verso il futuro.*

*L'insieme dei provvedimenti deve contribuire a mantenere intatta l'efficacia della GRE, ovvero dell'unico strumento importante a nostra disposizione per promuovere le esportazioni. In un contesto di competizione internazionale sempre più acuta e di sforzi d'integrazione regionale, i mercati del Terzo Mondo e quelli dei Paesi dell'Est riacquistano grande importanza per la Svizzera e la GRE è di fatto una condizione essenziale per eccedervi.*

## Messaggio

### 1 Cenni generali

La garanzia dei rischi delle esportazioni (GRE) è stata creata nel 1934. Ha come doppio scopo di creare e mantenere posti di lavoro e promuovere il commercio estero. Concedendo garanzie, essa facilita l'accettazione delle ordinazioni d'esportazione i cui pagamenti sono legati a rischi particolari. Conformemente alla legge federale sulla GRE, questo mandato deve essere adempiuto sulla base dell'indipendenza finanziaria.

Dalla sua creazione fino al 1988, la GRE ha accordato 147 000 garanzie per forniture di un valore totale di 180 miliardi di franchi, che corrisponde a un valore medio di 1,2 milioni di franchi per garanzia. Per l'anno 1986, precisiamo che nell'83 per cento dei casi, il valore della fornitura era inferiore a 1 milione di franchi, e nel 96 per cento, inferiore a 5 milioni di franchi.

La GRE garantisce dunque in primo luogo un gran numero di piccole e medie forniture. I progetti di grande levatura sono infatti eccezionali; in diminuzione nel corso degli ultimi anni, essi sono diventati praticamente inesistenti nei Paesi poveri dotati di scarsa capacità d'assorbimento dei flussi finanziari commerciali.

Le garanzie assunte annualmente dalla GRE variano considerevolmente. Da 1,1 miliardi di franchi nel 1970, il loro ammontare è passato a 8,9 miliardi di franchi nel 1978; dopo questa data, l'importo non ha smesso di regredire e nel 1987, l'ammontare annuo garantito raggiungeva appena il miliardo. Dal 1988 si constata di nuovo un leggero rialzo. Il volume totale delle garanzie segue un andamento analogo, dopo aver raggiunto il suo livello massimo nel 1979 e nel 1980, con 25 miliardi di franchi. Alla fine del 1987, il totale delle garanzie cumulate cadde (per la prima volta dal 1976) sotto la soglia dei 10 miliardi di franchi per poi raggiungere, alla fine del 1988, 8,7 miliardi di franchi. La forte ripresa degli anni 70 e dell'inizio degli anni 80 era dovuta in larga parte all'attivazione della garanzia monetaria. Gli introiti da emolumenti sono evoluti parallelamente al volume degli impegni: 188 milioni di franchi nel 1978, essi hanno raggiunto il loro più basso livello nel 1987 con 32,5 milioni di franchi, per risalire a 34,7 milioni nel 1988. La parte del totale delle esportazioni svizzere garantite dalla GRE si è di conseguenza ridotta in modo analogo. A tutt'oggi è inferiore al 3 per cento, quantunque ancora leggermente superiore nell'industria delle macchine.

L'industria delle macchine e quella chimica sono le principali beneficiarie della GRE e, quando la garanzia monetaria esisteva ancora, anche le industrie tessile e orologiera rappresentavano una parte non trascurabile delle garanzie. Quanto all'edilizia, la sua parte è importante in confronto alla sua attività d'esportazione, sebbene la sua percentuale non sia molto elevata. In questo settore, il volume di copertura per affare è infatti spesso considerevole se comparato al volume di copertura medio.

Agli inizi, la GRE accordava le sue prestazioni gratuitamente, ma i danni erano allora praticamente inesistenti. Il pagamento di premi è stato introdotto nel

1947. Da allora, i premi ed in particolare la loro base di calcolo sono stati corretti a più riprese. L'ultima modifica, sotto forma di un aumento medio del 40 per cento, è avvenuta nel 1985, anno della sospensione della garanzia monetaria. Una delle misure della revisione dell'ordinanza GRE, un nuovo regime di emolumenti, è entrata in vigore il 1° maggio 1989 (n. 62).

La legislazione GRE ha subito un profondo cambiamento nel 1981, quando la garanzia è stata trasformata in un fondo finanziariamente indipendente ed il principio della sua indipendenza finanziaria a lungo termine fissato nella legge.

## **2 Importanza della GRE in quanto strumento di politica economica estera e d'adeguamento strutturale**

Un Paese nel quale quasi la metà dei redditi proviene dall'estero è obbligato a creare, mantenere e, se necessario, migliorare le condizioni che gli procurano il benessere. La GRE è uno degli strumenti di cui la Svizzera ha bisogno per restare presente sui mercati d'esportazione. Il commercio d'esportazione verso numerosi Paesi è ormai possibile soltanto mediante crediti all'esportazione e tali crediti - molto spesso accordati a lungo termine - devono essere assicurati, per evitare che rischi troppo ingenti compromettano l'esistenza stessa dell'esportazione. Una GRE efficiente permette di conseguenza, direttamente o indirettamente, non solo di salvaguardare o creare un numero considerevole di posti-lavoro, ma diviene globalmente un fattore-chiave per la vitalità del settore produttivo svizzero. L'importanza della GRE va oltre quanto traspare dalle attuali cifre sulle parti d'esportazione implicate. Data una particolare situazione critica, in numerosi Paesi in sviluppo ed in alcuni Paesi dell'Est la domanda di prodotti importati è notevolmente diminuita, il che unitamente alla restrizione dell'offerta GRE, si è ripercosso sulla domanda globale di garanzie. Nondimeno, la presenza svizzera su questi importanti mercati, e le loro possibilità di ridivenire tali a medio e lungo termine si basano sulla GRE. Questi fenomeni vanno visti in un contesto di competizione internazionale sempre più viva e di sforzi di integrazione regionale, grazie ai quali i mercati situati al di fuori delle zone d'integrazione potrebbero assumere nuova importanza per il nostro Paese.

Trattandosi in particolar modo dell'industria dei beni d'investimento, la GRE si rivela vantaggiosa anche per i fornitori ed i subappaltatori svizzeri. A questi ultimi, spesso piccole e medie industrie, essa offre la possibilità di partecipare a ordinazioni di esportazioni, senza dover sopportare rischi finanziari a lungo termine. Affari d'esportazione verso Paesi a più alti rischi, esterni alla zona-OCSE, sono sovente importanti per realizzare un volume minimo di produzione e per ammortizzare i costi di ricerca e sviluppo.

Se la possibilità di garantire con la GRE i rischi legati al commercio internazionale è una condizione necessaria per partecipare ai mercati d'esportazione, questa non è sufficiente a compensare una mancanza di competitività sul piano della tecnologia e dei prezzi. La GRE dunque non contribuisce a consolidare le strutture; sarebbe il caso se migliori condizioni GRE e finanziamenti all'esportazione permettessero ai nostri esportatori di guadagnare fette di mercato

sui loro concorrenti esteri. Ma gli esportatori svizzeri non beneficiano di alcun sussidio all'esportazione. Non esiste inoltre strumento alcuno che permetta di ridurre il costo dei crediti all'esportazione. Trattandosi di crediti misti, il cui volume è estremamente modesto confrontato con quello di altri Paesi, la competitività delle forniture svizzere è esaminata alla luce delle regole che reggono i bandi d'appalto, applicando i principi della politica di sviluppo. D'altra parte, per quanto attiene agli emolumenti, ai periodi di rimborso dei crediti o alla cerchia di Paesi che possono essere coperti, la GRE non accorda all'esportatore alcun notevole vantaggio sul mercato. In definitiva la partecipazione ai rischi degli esportatori svizzeri è generalmente più elevata rispetto a quella degli esportatori esteri.

La GRE non è in grado di compensare, a beneficio dell'esportatore svizzero e della sua competitività, gli svantaggi derivanti dalle migliori condizioni di finanziamento di altri Stati esteri. A questo scopo bisognerebbe creare altri strumenti o rafforzare quelli esistenti. In questi casi particolari, le condizioni di finanziamento possono influire sensibilmente sull'attribuzione delle ordinazioni: menzioniamo in particolare le sovvenzioni dirette all'esportazione ed i finanziamenti d'aiuto allo sviluppo che, tra l'altro sotto forma di prestiti concessionari e di crediti misti, possono generare una distorsione della concorrenza. L'utilizzo massiccio di questi finanziamenti allo scopo di promuovere le esportazioni è tuttavia costoso e, a lungo termine, non raggiunge i risultati auspicati; del resto la loro incidenza sul totale delle esportazioni è piuttosto modesta. Sarebbe quindi inopportuno derogare ai nostri principi di politica liberale, ricorrendo maggiormente a misure puntuali di natura interventistica al fine di sostenere aziende svizzere. Analogamente, ci siamo impegnati attivamente nel quadro dell'OCSE, per frenare le pratiche di sovvenzionamento degli esportatori e ultimamente alcuni progressi sono stati fatti in tal senso.

### **3 Le istituzioni estere di GRE**

Se non vuole indebitamente colpire la competitività dell'esportatore, la GRE non deve perdere troppo terreno sulle prestazioni offerte dai suoi concorrenti: in caso contrario, di fronte a concorrenti sostenuti meglio, i settori d'esportazione altamente competitivi corrono il rischio di non poter esportare, non essendo affatto coperti o non essendolo a sufficienza. Ciò vale in particolare per i progetti che richiedono un finanziamento a lungo termine, le cui spese di finanziamento rappresentano una parte importante dei costi. Certamente la competitività è influenzata in misura ben più determinante da altri fattori, quali i corsi di cambio e gli oneri fiscali e sociali, ma questi elementi non si sostituiscono necessariamente l'un l'altro. Quando una garanzia-GRE non è disponibile per una determinata fornitura, o lo è unicamente in modo molto limitato, questo inconveniente può essere compensato con altre misure solo in maniera molto imperfetta, supposto che si possa.

Dal punto di vista della competitività, è dunque molto importante per la nostra GRE collocarsi rispetto alle GRE estere. Infatti sono quest'ultime che, in materia di copertura dei rischi politici, determinano il mercato e questo mercato deve guidare i nostri indirizzi.

All'occorrenza, non si tratta di allineare l'offerta GRE sulle condizioni più favorevoli e più generose delle altre istituzioni; bisognerebbe piuttosto strutturare il nostro rapporto prezzo/prestazioni in modo da mantenere, se necessario migliorare, la competitività dell'industria d'esportazione svizzera in una prospettiva economica globale. Queste considerazioni e confronti devono pure tener conto del mercato dell'impiego sul piano macroeconomico. Se la quasi totalità dei Paesi industrializzati ed un numero crescente di Paesi in sviluppo avessero la propria istituzione GRE, esisterebbero tante varianti di copertura quante sono le GRE. In simili condizioni, il confronto premi/prestazioni risulta praticamente impossibile, sebbene taluni progressi realizzati da poco sul piano internazionale dovrebbero migliorare la trasparenza in questo campo.

Esistono differenze evidenti tra la nostra GRE e l'offerta estera. Praticamente tutte le GRE estere coprono i rischi con un tasso di garanzia da 90 a 100 per cento, sebbene sia percepibile una tendenza crescente a ridurre i tassi di copertura, al fine di differenziare i rischi da coprire. Inoltre, tutte le GRE estere includono la copertura del rischio privato di star del credere (insolvenza del cliente privato) e una forma di garanzia monetaria.

Anche in materia di organizzazione e di finanziamento, si osservano differenze da una GRE all'altra. In alcuni casi il finanziamento delle azioni di riscaglionamento passa direttamente attraverso le casse dello Stato, e/o i passivi annui sono regolarmente addebitati sul conto di Stato cosicché non si devono versare interessi a suo favore.

Tende a diffondersi una pratica che consiste nel creare conti diversi per rischi valutati in modo diverso. Tramite questi conti, spesso designati con il nome di «conti d'interesse nazionale», si effettua il compimento di affari legati a rischi più elevati, al servizio dell'«interesse nazionale», ivi compresi all'occorrenza i rimborsi diretti da parte dello Stato.

#### **4 Situazione finanziaria della GRE e misure d'alleviamento**

In questi ultimi anni, malgrado un'offerta più ristretta ed una politica più prudente di concessione della garanzia, la situazione finanziaria della GRE è andata deteriorandosi, come d'altra parte quella di tutte le GRE estere. Così, nel 1988 le GRE della Repubblica federale di Germania (HERMES) e della Francia (COFACE) hanno accumulato disavanzi per 1,3 miliardi di marchi e 2,8 miliardi di franchi rispettivamente. Ma, contrariamente a quanto si fa in Svizzera, i disavanzi GRE di questi Paesi pesano sul bilancio annuo dello Stato e non fruttano interessi. Fino al 1977 la GRE Svizzera ha potuto costituire riserve. Da allora, i suoi conti hanno registrato disavanzi ogni anno, regolarmente coperti dalle anticipazioni della Confederazione a partire dal 1982, anno dell'esaurimento delle riserve. Alla fine del 1988, le anticipazioni ammontavano a 1619 milioni di franchi.

La GRE paga interessi sulle anticipazioni della Confederazione: per il solo 1988, sono stati versati a tal fine 54 milioni di franchi.

Alla fine del 1987, i crediti della GRE a titolo di accordi di consolidamento ammontavano a 1895 milioni di franchi; nel bilancio, essi figurano come averi, di

fronte alle anticipazioni della Confederazione, e gli interessi incassati servono a pagare gli interessi dovuti alla Confederazione. Nel 1988, questi introiti ammontavano a 47,1 milioni di franchi. Considerato che numerosi Paesi indebitati non hanno potuto onorare puntualmente i loro pagamenti, gli interessi incassati dalla GRE e dipendenti da accordi di consolidamento non bastano più a pagare gli interessi che la GRE versa sulle anticipazioni della Confederazione.

La diminuzione del volume di copertura ha generato una diminuzione massiccia degli emolumenti incassati - seconda fonte di reddito della GRE - malgrado l'aumento dei premi. Da 58,4 milioni di franchi nel 1986, questi introiti sono caduti a 37 milioni di franchi nel 1988. Oggi non sono più sufficienti per il pagamento dei danni e tantomeno per costituire le riserve necessarie.

Vista la difficile situazione economica di numerosi Paesi in sviluppo, conviene valutare con prudenza il valore degli averi di consolidamento che ammontano a 1895 milioni di franchi. È da rilevare che parecchi Paesi non riescono, o riescono con qualche ritardo, a rispettare le scadenze fissate per il pagamento degli ammortamenti e degli interessi. Alla fine del 1988, i conti GRE accusavano arretrati d'interessi da più di un anno per circa 30 milioni di franchi e arretrati di capitale per 15,5 milioni di franchi. Per misura precauzionale, il valore degli averi della GRE è stato di conseguenza rettificato in ragione del 35 per cento. Per fissare questo tasso, la GRE si è attenuta alla direttiva del 22 dicembre 1986 della Commissione federale delle banche destinata alle banche ed ai servizi di revisione istituiti dalla legge sulle banche, direttiva che concerne la presa in considerazione dei rischi per singolo Paese.

La preoccupante situazione finanziaria della GRE è imputabile in primo luogo alle perdite scaturite dalla garanzia contro i rischi monetari, sospesa nel 1985. Contrariamente agli accordi di ristrutturazione, nessun credito risulta dai danni coperti dalla suddetta garanzia. Queste perdite non sono più recuperabili. Per la GRE, i costi risultanti dalla garanzia monetaria alla fine del 1989 raggiungono i 900 milioni di franchi.

A causa delle perdite scaturite dalla garanzia monetaria e dalla rivalutazione degli averi di consolidamento, il capitale del fondo della GRE è inferiore all'ammontare dei suoi debiti verso la Confederazione. Il riporto delle perdite, che traduce questa situazione sfavorevole, ammontava a 425 milioni di franchi alla fine del 1988. Gli averi di consolidamento in valore rettificato non permettono più di coprire completamente l'anticipazione della Confederazione.

Gli sviluppi finanziari previsti per i prossimi anni non permetteranno alla GRE, senza misure di risanamento, di ritrovare il suo equilibrio finanziario in materia di bilancio o di liquidità. Il rapporto tra gli averi e i debiti non può che deteriorarsi. Nelle condizioni valide attualmente, riguardo ai rimborsi ed i pagamenti di interessi a titolo di accordi di consolidamento, le anticipazioni della Confederazione potrebbero oltrepassare i 2,5 miliardi di franchi.

Nessuna misura che concerne il regime di emolumenti, né una limitazione totale dell'offerta potrebbe impedire nuovi disavanzi. Per di più, nei prossimi 5-7 anni, giungeranno a scadenza crediti (capitale e interessi), per un totale di circa 2 miliardi di franchi, risultanti da affari precedenti stipulati con Paesi che hanno già beneficiato di riscaglionamenti. Questi Paesi tenteranno verosimil-



mente di esaurire per quanto possibile il potenziale di riscaglionamento ancora esistente. E ciò, benché paghino entro i termini le somme dovute in virtù di nuovi impegni (stipulati dopo la data del primo consolidamento). In tal modo, il conto delle liquidità della GRE sarà influenzato fin verso la fine degli anni novanta soprattutto da rimborsi di consolidamento, interessi compresi. In virtù del termine di grazia da 5 a 10 anni che è stato accordato, buona parte dei crediti relativi giungerà a scadenza solo verso la fine degli anni novanta.

Un aspetto particolarmente preoccupante è costituito dal fatto che gli interessi della GRE derivanti da accordi di consolidamento non coprono più il pagamento degli interessi che la stessa GRE deve sulle anticipazioni fatte dalla Confederazione. Ciò significa che la Confederazione deve in parte finanziare i suoi propri introiti di interesse con nuove anticipazioni. La GRE potrà risolvere i suoi disavanzi solo prendendo provvedimenti atti a spezzare questo circolo vizioso.

Per questo motivo proponiamo di svincolare la GRE a partire dal 1° gennaio 1990 dal pagamento degli interessi annui sui costi generati dalla sospensione della garanzia monetaria. Ne risulterebbe un'alleggerimento di 35-45 milioni di franchi all'anno, cosicché gli introiti d'interesse ed i pagamenti d'interesse si ritroverebbero in un rapporto più favorevole. Va comunque rilevato che, in seguito al forte aumento dei tassi d'interesse, la GRE dovrà continuare a pagare alla Confederazione nel 1990 una somma di 50 milioni di franchi a titolo d'interessi.

Il bilancio della GRE non sarà direttamente toccato dall'alleviamento sopra prospettato. Il riporto delle perdite su una base di bilancio in valore rettificato sussisterà e, per qualche anno, il suo importo aumenterà ancora. Il fatto che, vista la difficile situazione dei Paesi in sviluppo, il rimborso degli averi di consolidamento non possa avvenire nella totalità dei loro valori nominali, sarà considerato tramite l'adeguamento di valore delle anticipazioni fatte dalla Confederazione alla GRE nel quadro del conto di Stato; l'adeguamento sarà proporzionale al riporto delle perdite nel bilancio della GRE. Nel 1988, la Confederazione ha già attuato un simile adeguamento interno dei suoi averi presso la GRE per 425 milioni di franchi; ciò nonostante la GRE resta obbligata a rimborsare le anticipazioni.

La proposta di condonare alla GRE gli interessi maturati sulle anticipazioni concesse per rimediare le perdite scaturite dalla garanzia monetaria è validata dai seguenti motivi:

- Le perdite scaturite dalla copertura dei rischi monetari sono la causa principale della situazione finanziaria insoddisfacente della GRE. L'alleviamento proposto rappresenta, nella situazione attuale, un minimo assoluto riguardo ai compiti e ai risultati della GRE.
- La garanzia monetaria rappresentava un compito estraneo alla GRE e fondamentalmente incompatibile con i principi dell'indipendenza finanziaria. In ultima analisi, essa è servita soprattutto come sostegno congiunturale in un periodo economico difficile. Le nuove misure di riforma GRE prevedono che compiti simili siano preventivamente coperti con garanzie dirette da parte della Confederazione.

- La garanzia contro i rischi monetari è stata sospesa nel 1985. La misura proposta è in realtà un saldo finanziario parziale di un settore ormai superato della suddetta garanzia. I costi che ne derivano sono conosciuti e quantificabili.
- Il 93 per cento di tutte le perdite cambiarie si riferiscono a garanzie accordate prima dell'introduzione nella legge, nel 1981, del principio dell'indipendenza finanziaria.
- Contrariamente agli accordi di riscoglimento, nessun credito deriva dagli indennizzi coperti dalla suddetta garanzia. Queste perdite sono definitive ed irrecuperabili.

Per ora l'importo esatto delle perdite scaturite dalla crisi dell'indebitamento non può essere valutato. Ci si può aspettare che tutti gli averi non siano più rimborsati nella loro totalità; tanto più che i Paesi debitori, alla luce delle differenti iniziative di sdebitamento (accordo di Toronto per il Club di Parigi, Piano Brady) si attendono altri alleviamenti del servizio del debito.

La GRE continuerà, come in passato, a partecipare alle azioni di riscoglimento di debiti del Club di Parigi. Con il messaggio del 21 febbraio 1990 concernente la conclusione di accordi relativi al consolidamento di debiti (FF 1990 I 1181), la base legale per la competenza a concludere tali accordi è rinnovata di 10 anni. Essa permetterà alla GRE di partecipare, tra l'altro, ad alcuni alleviamenti del servizio del debito in ambito multilaterale. Considerato che la riduzione delle perdite costituisce qui la motivazione principale, nessuna indennità supplementare sarà accordata alla GRE. Questo principio resta valido pure in avvenire.

Risulta da considerazioni tanto di politica di sviluppo quanto politiche ed economiche generali riguardo ai Paesi dell'Est, che misure supplementari di sdebitamento su una base bilaterale potrebbero diventare auspicabili. Per questo motivo, nell'ambito del messaggio sulla continuazione del finanziamento dei provvedimenti economici e commerciali di cooperazione internazionale allo sviluppo, prevediamo l'adozione di alcune azioni di sdebitamento a vantaggio dei Paesi in sviluppo più poveri. Nel citato messaggio sulla conclusione di accordi sul consolidamento di debiti, abbiamo inoltre accettato la possibilità che la Svizzera si impegni in altre azioni, in particolare a beneficio di Paesi dell'Est, nella misura in cui queste si avverassero necessarie.

Per quei casi in cui l'obiettivo principale non è la riduzione delle perdite dal punto di vista GRE, proponiamo, con il disegno di decreto e nella misura in cui gli averi-GRE siano implicati, che la Confederazione indennizzi la GRE in proporzione del condono degli averi a titolo di accordi di consolidamento con l'annullamento delle anticipazioni. L'indennizzo degli esportatori e la giustificazione delle azioni di sdebitamento costituiscono l'oggetto delle basi giuridiche summenzionate, sulle quali siete chiamati a pronunciarvi separatamente. Il presente decreto fissa solamente il meccanismo di indennizzo applicato nel caso in cui siano effettivamente intavolate azioni di sdebitamento. Così le conseguenze finanziarie per la GRE sono difficilmente quantificabili. Dalla proposta di azione sopra citata potrebbe scaturire a favore dei Paesi in sviluppo più poveri un alleviamento da 200 a 300 milioni di franchi, ripartito su parecchi anni.

## 5 La garanzia monetaria

### 51 Introduzione della garanzia monetaria

Negli anni 60, il sistema dei corsi di cambio fissi fu confrontato ad una pressione sempre più forte. Nel maggio 1971, la Banca nazionale sospese provvisoriamente i suoi acquisti di dollari sul mercato delle valute e il Consiglio federale aumentò il tenore in oro del franco portandolo a 7,07 per cento. Questa rivalutazione del franco fece passare il corso paritario del dollaro da 4,3728 a 4,0841 franchi. Malgrado questo intervento, la situazione sui mercati delle valute rimase instabile e la Banca nazionale fu ancora costretta ad acquistare dollari, per parecchi miliardi di franchi, al fine di sostenere il corso della moneta americana. Quando gli Stati Uniti dichiararono, il 15 agosto 1971, la sospensione della convertibilità in oro del dollaro, la Banca nazionale rinunciò ad ulteriori acquisti d'intervento. Dopo che gli Stati Uniti ebbero svalutato il dollaro nel dicembre dello stesso anno, il Consiglio federale stabilì il nuovo corso medio del dollaro a 3,84 franchi.

Tali variazioni e relazioni cambiarie rappresentarono un serio pericolo per ampi settori della nostra industria d'esportazione.

È in questo contesto che, l'8 marzo 1972, il consigliere nazionale Eisenring presentò al Consiglio federale un postulato a sapere se anche il nostro Paese non dovesse creare un sistema di copertura dei rischi monetari, all'occorrenza in relazione con la GRE.

Fin dalla creazione della GRE nel 1934, sarebbe stato possibile, in linea di principio, coprire i rischi monetari. Ma non nella pratica, poiché una disposizione legale voleva che le prestazioni-GRE, sommate ad eventuali introiti di pagamento, non superassero il prezzo di costo.

Nel settembre 1972, il Consiglio federale propose all'Assemblea federale un emendamento della legge sulla GRE tendente ad adeguare la copertura dei rischi monetari ai fabbisogni dell'esportatore. Questa modifica è entrata in vigore il 1° luglio 1973 (RU 1973 1024). La garanzia monetaria della GRE funzionò, da allora, come un'assicurazione: al momento di fluttuazioni di cambio, essa indennizzava le perdite ma non ne riceveva benefici.

Inizialmente, la garanzia monetaria era accordata come complemento della copertura dei rischi politici e di trasferimento; nessun supplemento d'emolumento era riscosso per questa prestazione. Le esperienze fatte in materia di indennizzo e le prospettive di rischi imposero tuttavia rapidamente l'introduzione di un premio speciale per la copertura di rischi monetari. Nel settembre 1973 fu fissato un emolumento supplementare pari al 100 per cento dell'emolumento di base. Questo emolumento raddoppiò nel 1975 (per i termini da 3 a 12 mesi) e nel 1978 (per i termini da 12 mesi e 5 anni), in seguito triplicò nel 1980.

Lo stesso anno, furono raddoppiati i supplementi di durata e abbassati di 10 punti in percentuale i tassi di copertura per le transazioni in valuta estera, al fine di considerare meglio l'aumento dei rischi legati alla garanzia monetaria. A titolo complementare, la franchigia determinante per il pagamento di indennizzi fu adeguata in varie occasioni e differenziata secondo le valute. Così facendo, la GRE si riavvicinava ulteriormente ai costi delle operazioni a termine sui cambi praticati dalle banche.

Le forti fluttuazioni del corso del franco svizzero tra il 1972 ed il 1978 hanno in seguito confermato i timori, manifestati al momento dell'introduzione della garanzia monetaria, di vedere prolungarsi l'instabilità della situazione monetaria. Tra il 1972 ed il 1978, il corso del dollaro cadde da 3,84 franchi a 1,45 franchi e nel 1975, il legislatore tenne conto della difficile situazione congiunturale adottando misure contro la flessione dell'impiego e dei redditi.

## **52      Sospensione della garanzia monetaria**

Grazie alla politica monetaria più restrittiva messa in atto a partire dal 1979 dagli Stati Uniti, il corso del dollaro si rinforzò nuovamente. Ugualmente si stabilizzò il corso del marco tedesco. Dato il rialzo del dollaro e in un contesto di relazioni cambiarie globalmente più stabili, la necessità di sostenere l'industria d'esportazione si fece meno urgente. Prova ne sia che la richiesta di garanzie si è ridotta fin dal 1981 con il nuovo aumento del corso del dollaro. In queste circostanze e viste le nuove possibilità di copertura offerte dal mercato, la garanzia monetaria non sembrava più necessaria né giustificata. Apparve inoltre manifesto il dilemma implicito in un'assicurazione monetaria pubblica: premi inferiori alle condizioni del mercato valutario rendono illusorio un suo autofinanziamento e premi in sintonia con le condizioni di mercato rendono superflua l'istituzione stessa.

In queste circostanze il Consiglio federale decise, nell'aprile 1985, di sospendere la garanzia monetaria.

## **53      Sollecitazione della garanzia monetaria e risultati dei conti**

Tra il 1973 ed il 1985, 27 800 garanzie monetarie sono state concesse per forniture di un valore totale di 17,974 miliardi di franchi, con una media di 640 000 franchi per fornitura. Su questo importo, 12,1 miliardi di franchi riguardavano garanzie a breve termine e 5,8 miliardi di franchi garanzie a medio e lungo termine.

In seguito alla forte rivalutazione del franco, le perdite cambiarie compensate dalla GRE sono rapidamente aumentate, per raggiungere il loro livello record - riportato all'anno in cui è stata decisa la concessione delle garanzie - nel 1974, con 333 milioni di franchi e nel 1978 con 286 milioni di franchi. Gli introiti da emolumenti e gli indennizzi coperti dalla garanzia monetaria vanno ripartiti annualmente nel modo seguente:

**Risultati del conto della garanzia monetaria**  
 (mio di fr.)

Tavola 1

Anno di concessione	Introiti da emolumenti (riportati all'anno di concessione)	Rimborsi (riportati all'anno di concessione)
1973 .....	5,9	46,2
1974 .....	33,3	333,1
1975 .....	8,0	10,2
1976 .....	25,0	36,1
1977 .....	50,2	89,1
1978 .....	98,3	286,5
1979 .....	114,4	213,1
1980 .....	87,1	146,6
1981 .....	92,6	71,0
1982 .....	43,1	22,8
1983 .....	23,1	2,6
1984 .....	0,1	1,2
1985 .....	0,1	0,4
1986 .....	—	—
1987 .....	—	—
	581,1	1258,9

Da questa tabella risulta evidente che il 93 per cento (1167 mio di fr.) di tutte le perdite cambiarie si riferiscono a garanzie accordate prima dell'introduzione nella legge, nel 1981, del principio dell'indipendenza finanziaria della GRE.

Gli indennizzi sono stati rimborsati alle industrie dei seguenti settori:

**Rimborso degli indennizzi per settore**

Tavola 2

	Mio fr.	Mio fr.
<i>Garanzia monetaria a lungo termine</i>		
industria delle macchine .....	654,4	
diversi .....	0,4	654,8
<i>Garanzia monetaria a breve termine</i>		
industria delle macchine .....	210,2	
industria orologiera .....	180,6	
industria chimica .....	108,4	
industria tessile .....	95,2	
edilizia .....	4,5	
diversi .....	5,2	604,1
Totale .....		1258,9

## 54 Oneri per la GRE derivanti dalla garanzia monetaria

Alla fine del 1988 i costi derivanti alla GRE dalla garanzia monetaria ammontavano a 866 milioni di franchi ed hanno raggiunto 900 milioni di franchi alla fine del 1989. Su questo ammontare, 678 milioni di franchi rappresentano la differenza tra gli introiti da premi ed i rimborsi di indennizzi; i rimanenti 222 milioni di franchi corrispondono agli interessi pagati alla Confederazione dalla GRE per perdite legate alla copertura dei rischi monetari.

Dato che gli introiti da premi sui quali si basa questo calcolo sono stati sopravvalutati, poiché includono anche la parte bipartita di emolumenti destinata a pagare la copertura dei rischi politici, gli introiti effettivi sono in realtà inferiori di circa un terzo e le perdite effettive, risultanti dalla garanzia monetaria stricto sensu, superiori di circa 190 milioni di franchi. Sebbene l'emolumento sia stato applicato nelle sue due parti, nel maggior numero dei casi era motivato in modo determinante dalla sola copertura dei rischi monetari. Definire ed isolare il premio dovuto era a tal punto arduo che si rinunciò a farlo.

La GRE ha ottenuto inoltre un importo di 173 milioni di franchi in virtù di un decreto del Consiglio federale del 1975. Similmente, le commissioni (interessi negativi) rimosse dalla Banca nazionale - secondo l'ordinanza del 4 luglio 1972 concernente la remunerazione dei fondi esteri e secondo le ordinanze del 20 novembre 1974 e del 20 gennaio 1975 istituendo misure destinate a lottare contro l'afflusso di fondi esteri - sono state accreditate alla GRE. L'argomento inoltrato a questo proposito è stato il rapporto indiretto esistente tra le misure tendenti a sostenere la moneta e le perdite della GRE scaturite dalla garanzia monetaria. La forte flessione del corso del dollaro, imputabile tra l'altro al flusso di capitali provenienti dall'estero, le aveva infatti provocato importanti perdite cambiarie. L'attribuzione delle commissioni sopracitate fu inoltre motivata dal fatto che, durante anni, le eccedenze del Fondo-GRE erano state prestate senza interessi alla Confederazione, causando alla GRE una perdita di guadagno di 165 milioni di franchi.

In relazione con le misure del 1984, tendenti a rinforzare l'economia svizzera, la GRE fu tenuta, inoltre, a non ridurre le sue prestazioni e ad aumentare con moderazione i suoi tassi di copertura. Nel messaggio riguardante tali misure (FF 1983 I 753), si può leggere: «Se si vuole che questo principio (quello della indipendenza finanziaria) sia rispettato, bisognerebbe limitare e rincarare immediatamente le prestazioni. Tuttavia non sapremmo assumerci la responsabilità di tali misure nella situazione economica attuale. La prosecuzione del funzionamento della GRE quale è descritto nel messaggio succitato suppone una deroga passeggera al principio dell'autosufficienza finanziaria (...). È solo più tardi che (...) il legislatore potrà determinare in quale misura sia il caso di trasformare gli acconti accumulati in contributi».

Alla luce di quanto esposto sopra, proponiamo di svincolare la GRE dal pagamento annuale degli interessi sulle anticipazioni di 900 milioni di franchi dovute alle perdite monetarie. Considerando il fabbisogno finanziario della GRE, questa misura urgente rappresenta il minimo indispensabile in vista di un risanamento.

## 55 **Considerazioni di principio concernenti l'alleviamento parziale della GRE per le perdite scaturite dalla garanzia monetaria**

Il mandato affidato alla GRE dal Parlamento nel 1973, inerente alla concessione di garanzie monetarie allora superiori all'offerta del mercato, rispondeva ad una necessità economica, ma non poteva essere realizzato sulla base dell'indipendenza finanziaria, e questo, malgrado adeguamenti di premi consistenti e ripetuti. Il tentativo di coprire le perdite scaturite dalla garanzia monetaria aumentando i premi per l'assicurazione contro i rischi politici avrebbe reso il sistema proibitivo. Non appena i premi della GRE, se comparati agli emolumenti riscossi all'estero, compromettono la competitività dell'economia svizzera, il limite è raggiunto ed il mandato della GRE, di mantenere e di creare degli impieghi, è infranto. Inoltre, la richiesta di copertura dei rischi monetari e quella di copertura dei rischi politici differiscono secondo i settori dell'economia: gli utenti attuali della GRE si troverebbero a dover sopportare a posteriori le perdite occasionate da altri utenti.

Le rivalutazioni consistenti e brutali del franco svizzero hanno sottoposto a dura prova la competitività dell'economia svizzera. La garanzia monetaria ha contribuito in misura determinante a superare questa fase difficile e reso più sopportabili i costi di adeguamento sul piano socio-economico. La concessione della garanzia monetaria e della garanzia in generale ha rappresentato, e rappresenta tuttora per la Confederazione, i Cantoni ed i Comuni, una fonte di introiti fiscali *considerevole, dal momento che eventuali perdite non coperte dalla GRE riducono il reddito imponibile*. I danni subiti dall'industria - 1259 milioni di franchi - avrebbero causato perdite fiscali di parecchie centinaia di milioni di franchi se non fossero stati coperti dalla garanzia monetaria.

La sospensione degli interessi sulle perdite risultanti dalla garanzia monetaria è una misura che si giustifica in modo altrettanto opportuno anche nei confronti dell'estero, poiché non provoca distorsione della concorrenza. Il sostegno che costituiva la garanzia monetaria è stato soppresso e quindi, l'offerta ridotta. Trattandosi della copertura dei rischi politici, la sospensione degli interessi non provoca alcun vantaggio finanziario per l'economia d'esportazione svizzera. Per quanto concerne le GRE estere, alcune non assumono le spese degli interessi e ricevono ripetutamente sovvenzioni dai loro governi, altre colmano il loro deficit via via con prelievi sul bilancio dello Stato.

## 6 **Riforma della GRE**

### 61 **Principio dell'indipendenza finanziaria**

Oltre a promuovere le esportazioni, la legge federale sulla GRE sancisce l'indipendenza finanziaria. Implicitamente, ammette pure che la GRE esista in modo accessorio al mercato privato.

I rischi politici non sono tuttavia calcolabili in termini attuariali. È impossibile esprimere probabilità per quanto riguarda i danni futuri e ciò rende oltremodo difficile la realizzazione dell'indipendenza finanziaria della garanzia. Anche a

prescindere dall'entità dei premi, l'indipendenza non potrebbe essere pianificata o forzata. La determinazione dei premi si scontra inoltre con limiti o addirittura si trova in contraddizione con il mandato legale di mantenere e sviluppare le possibilità di lavoro e di promuovere il commercio estero, obiettivo principale della GRE, dato che tali premi, confrontati con gli emolumenti richiesti all'estero, rimettono in causa la competitività dell'economia svizzera. Di conseguenza, l'indipendenza finanziaria può essere definita solo a lungo termine e come condizione. La considerazione simultanea degli interessi legati alla promozione dell'esportazione e di quelli dell'indipendenza finanziaria esige in questo modo un'ottimizzazione, ciò che consiste a camminare costantemente sul filo del rasoio. Se si verificassero eventi che non implicano solo casi isolati di garanzia, ma toccano l'insieme di un Paese o si ripercuotono su scala internazionale (si pensi all'attuale crisi dell'indebitamento), oppure se la GRE dovesse assumere compiti che le sono fondamentalmente estranei (p. es. l'assicurazione dei rischi monetari), l'indipendenza finanziaria potrebbe difficilmente essere garantita senza alleviamenti.

## 62 Riforme previste

Liberare la GRE dal peso di nuovi interessi scaturiti dalle perdite della garanzia contro i rischi monetari e alleviarla da eventuali azioni di sdebitamento sono due dei provvedimenti contenuti in una più vasta riforma prevista per la GRE. Queste misure sono volte a sanare una situazione ereditata dal passato, le altre si riferiscono invece alla futura politica GRE e sono orientate verso il miglioramento della sua autosufficienza finanziaria. Le misure di condono degli interessi ed il nuovo indirizzo della politica GRE costituiscono nondimeno un'intervento unitario.

Le altre misure della riforma, in parte già realizzate, riguardano:

### a. *Introduzione di un nuovo regime di emolumenti*

Un nuovo sistema di premi più completo è stato introdotto il 1° maggio 1989 con revisione dell'ordinanza sulla garanzia dei rischi delle esportazioni (modificazione del 5 aprile 1989, RU 1989 628). Secondo il nuovo regime di emolumenti, i premi sono meglio differenziati a seconda dei rischi e la differenziazione è affinata per il tramite di ribassi o di supplementi. Di fatto, il nuovo sistema rende più attraenti i «buoni» rischi abbassando i premi corrispondenti, e più sopportabili i «cattivi» rischi rialzando i premi. Ne scaturisce così una miglior distribuzione dei rischi. La successiva introduzione di una polizza forfettaria vantaggiosa dovrebbe migliorare ulteriormente la distribuzione dei rischi dell'impegno-GRE. L'esportatore pronto a sollecitare la copertura-GRE per un volume importante delle sue esportazioni, con un'appropriata distribuzione dei rischi, potrà beneficiare di uno sconto supplementare. I vantaggi di quest'offerta si limitano alle misure che possono favorire una maggiore indipendenza finanziaria, come appunto la determinazione di premi adeguati. In futuro, gli esportatori potranno così comperare tassi di copertura più elevati, pagando supplementi.



A pochi mesi dall'introduzione del nuovo regime di emolumenti è prematuro pronunciarsi con certezza sui suoi effetti; è tuttavia ovvio che questo nuovo regime non potrà rimediare ai danni subiti in passato.

**b. Esclusione di taluni rischi o indennizzo della GRE:**

L'assegnazione alla GRE di compiti speciali di natura economica, congiunturale o inerenti alla politica dello sviluppo genera rischi maggiori, incompatibili con il principio dell'indipendenza finanziaria. In particolare, pensiamo alle misure decise nel 1983 per sostenere l'economia svizzera, come pure alla messa in atto della garanzia monetaria. In futuro, questi rischi non dovrebbero più essere coperti dalla GRE, prevedendo eventualmente un sistema di impegni condizionali, per i quali il legislatore dovrebbe stabilire le basi giuridiche di volta in volta. Per la prima volta, il messaggio del 22 novembre 1989 sul rafforzamento della cooperazione con Stati dell'Europa dell'Est e sui corrispondenti provvedimenti di aiuto immediato (FF 1990 I 109) prevede che la Confederazione conceda direttamente le garanzie necessarie per lo stanziamento di crediti commerciali. Il messaggio del 21 febbraio 1990 sulla continuazione del finanziamento dei provvedimenti economici e commerciali di cooperazione internazionale allo sviluppo (FF 1990 I 1249) prevede anche garanzie che coprano la parte commerciale del finanziamento di crediti misti nei Paesi «critici», o assicurino il rimborso di eventuali indennizzi assunti dalla GRE.

**7 Aspetti generali della politica GRE**

**71 Considerazioni sui principi fondamentali di politica dello sviluppo**

La decisione di considerare anche aspetti di politica dello sviluppo al momento dell'esame delle richieste è stata fissata nella legge nel 1981 (modifica del 10 ottobre 1980 della legge sulla GRE, RU 1981 56). Il legislatore intendeva così sottolineare il carattere prioritario della GRE come strumento di promozione delle esportazioni e insieme evitare di favorire la realizzazione di progetti di prestigio nei Paesi in sviluppo basati sulle garanzie date dalla GRE. Si mirava inoltre ad escludere che, nei Paesi beneficiari della cooperazione svizzera per lo sviluppo, sorgessero incompatibilità tra il finanziamento svizzero alle esportazioni e i progetti di sviluppo. L'applicazione di legge è circoscritta ai Paesi più poveri, partendo dall'idea che la maggior parte di questi Paesi ha in genere una ridotta capacità d'assorbimento dei crediti commerciali e, tenuto conto del loro livello di sviluppo, dispone di un apparato amministrativo limitato. Per queste ragioni, spesso simili Paesi non sono in grado, né dal punto di vista istituzionale né per il loro grado di esperienza, di analizzare e pianificare con cura i costi e i benefici inerenti alle offerte di progetti.

Considerando l'obiettivo stabilito dal legislatore nell'articolo 1 capoverso 2 della legge, i progetti nei Paesi in sviluppo più poveri, e in tutti i Paesi beneficiari di crediti misti, costituiscono di conseguenza l'oggetto di un esame approfondito dal punto di vista della politica dello sviluppo. Sono esaminati il mo-

tivo e la portata dell'investimento progettato, studiando, ad esempio, la viabilità economica e finanziaria e la priorità del progetto nel programma nazionale di sviluppo, il plus valore locale che deriva dall'investimento, la tecnologia utilizzata e la formazione necessaria che le è connessa, la manutenzione prevista ed il finanziamento corrente del progetto, come pure le sue ricadute sul mercato dell'impiego. Le modalità di concessione dell'ordinazione sono particolarmente importanti: un'ordinazione fatta direttamente impone un esame più approfondito rispetto ai progetti che sono oggetto di bandi di concorso internazionali.

L'esame deve svolgersi indirettamente, poiché nessun legame giuridico esiste tra la GRE ed i Paesi beneficiari; questo a differenza della cooperazione per lo sviluppo, secondo la quale le prestazioni pubbliche accordate a condizioni di favore si fondano su un contratto che lega la Svizzera ai Paesi beneficiari e contiene obblighi intergovernativi in materia d'informazione e di controllo. Nel caso della GRE, il vincolo si limita esclusivamente ed obbligatoriamente all'esportatore svizzero che domanda la garanzia.

In qualità di socio contrattuale dell'importatore nel Paese beneficiario, questi è obbligato a fornire informazioni alla GRE. L'esame fatto dall'esportatore, sempre vincolato dalla concorrenza nelle forniture, non è cosa semplice, poiché la sua fornitura spesso rappresenta solo una fetta di un più vasto progetto e poiché l'importatore - che non riceve contropartita supplementare - considera inopportune le richieste specificamente svizzere di complementi d'informazione, addirittura le sente come un oltraggio alla sovranità dei suoi diritti. Per questo motivo i dati dell'esportatore sono esaminati e completati per mezzo di domande e richieste di chiarificazioni aggiuntive presentate dalla Commissione GRE, segnatamente dal Servizio dello sviluppo dell'UFEE, nella sua qualità di ufficio dell'amministrazione federale competente per gli aspetti di politica economica estera della cooperazione allo sviluppo. La Direzione della cooperazione per lo sviluppo e dell'aiuto umanitario, le ambasciate svizzere e la Banca mondiale sono pure consultate in casi particolari. Quest'ultima si è dichiarata disposta, nell'ambito degli organismi di credito all'esportazione dell'OCSE e su richiesta a fornire informazioni sui progetti e sulla loro importanza nei programmi di sviluppo nazionali. Da qualche tempo, ricorriamo in modo particolare a questa possibilità, essendosi rivelata fruttuosa. Il nostro compito è tuttavia complicato dal fatto che nessun'altra GRE include esplicitamente nel suo esame gli aspetti di politica dello sviluppo. Di conseguenza, può succedere che altri Stati accordino a certi progetti una copertura che noi rifiutiamo partendo da considerazioni di politica dello sviluppo.

La maggior parte delle garanzie ancora accordate ai Paesi più poveri concernono forniture di importanza limitata. I finanziamenti di progetti sono eccezionali e quelli con un importo superiore a 50 milioni di franchi quasi inesistenti. In questi Paesi, grazie al contributo della Banca mondiale e di organizzazioni bilaterali pubbliche d'aiuto allo sviluppo, i problemi economici e le difficoltà finanziarie ad essi connesse, sono stati analizzati meglio ed hanno assunto un carattere prioritario. Per gran parte dei progetti per i quali la GRE è ancora richiesta, le forniture sono finanziate da risorse di aiuto allo sviluppo. Ciò permette alla GRE di far riferimento a studi di fattibilità e a valutazioni effettuate dalle organizzazioni summenzionate.

Seguendo questa procedura, tenendo conto della legge come pure delle particolarità giuridiche che legano la GRE ai Paesi beneficiari, siamo in grado di adempire le esigenze che ci vengono poste; ulteriori adattamenti non si impongono.

## **72 Poteri decisionali**

Hanno competenza per deliberare sulle richieste di garanzia GRE e secondo l'importo della garanzia: l'Ufficio federale dell'economia esterna, il Dipartimento federale dell'economia pubblica, il Dipartimento federale delle finanze e in taluni casi il Consiglio federale. Le decisioni sono prese su proposta della Commissione GRE. La creazione e la composizione della commissione sono di competenza del Consiglio federale: la relativa ordinanza GRE (RS 946.111) fissa a 6 il numero dei membri, di cui tre rappresentano la Confederazione e tre gli ambienti economici. In tal modo, il Consiglio federale sfrutta la possibilità legale di coinvolgere organizzazioni economiche nell'applicazione delle decisioni.

Abbiamo esaminato a più riprese la composizione della commissione: a titolo d'esempio il 4 marzo 1987, in relazione con la mozione Renschler e più recentemente, nell'aprile 1988 (FF 1986 II 565 cifra II/4), di nuovo in relazione con il rapporto della Commissione della gestione del Consiglio nazionale. Visto che gli interessi della politica economica estera, delle finanze e del mercato dell'impiego sono considerati in modo equo, unitamente a quelli del beneficiario della garanzia, non abbiamo ritenuto necessario modificare l'assetto della Commissione GRE. Riesamineremo il problema della sua composizione alla scadenza del presente mandato e alla luce dei dibattiti parlamentari.

## **73 Informazione e trasparenza**

Nel corso degli ultimi anni, l'informazione relativa alla GRE si è considerevolmente sviluppata. Esaminiamo costantemente altri campi in cui un ampliamento dell'informazione sarebbe utile all'interesse pubblico, senza dimenticare che la valutazione deve anche considerare il carattere confidenziale di alcune informazioni. È ad esempio vietato rendere pubbliche le transazioni GRE individuali o quelle stipulate su impegni di garanzia per Paese. Queste misure corrispondono ad una pratica internazionale e universalmente riconosciuta dalle GRE estere. In compenso, le commissioni parlamentari competenti in materia di GRE, ed il controllo delle finanze della Confederazione - in qualità di ufficio di verifica - hanno accesso a tutta la documentazione necessaria per svolgere i loro controlli.

## **74 Incoraggiamento alle piccole e medie imprese**

È stata suggerita l'idea che la GRE applichi un trattamento di favore alle piccole e medie imprese. Ciò con particolare riguardo alle procedure amministrative GRE ed agli emolumenti.

Per principio, non è competenza della GRE accordare un trattamento di favore alle piccole e medie imprese; la garanzia contro i rischi all'esportazione ha come scopo quello di creare e mantenere degli impieghi come di promuovere il commercio estero. Si tratta quindi di una politica globale del mercato del lavoro e del commercio estero. Tuttavia, la Confederazione dispone di altri strumenti per adempiere compiti strutturali, quale il decreto federale del 22 giugno 1949 tendente ad incoraggiare le cooperative di cauzione delle arti e mestieri (RS 951.24).

Le esigenze per una copertura GRE sono diverse, numerose piccole imprese non sono direttamente attive negli affari di esportazione, ma fungono da subappaltatrici di società più importanti. Inoltre, piccole società trattano le loro vendite all'estero spesso con la mediazione di case di commercio. Quando queste società lavorano come esportatrici dirette, sovente possono saldare i loro affari in contanti o entro brevi termini di pagamento. Queste cercano di evitare i rischi residui - come nella GRE - e fanno uso tra l'altro di strumenti di finanziamento come la forfaitizzazione o il factoring. Inoltre, l'esperienza dimostra che parecchie di loro generalmente ricorrono alla GRE solo per coprire i cattivi rischi che non sono più garantiti altrove.

Se la base legale GRE e la pratica che ne deriva non contemplano la nozione di trattamento preferenziale, in compenso la nuova revisione del regime degli emolumenti contiene importanti migliorie e vantaggi a favore delle piccole e medie imprese. Dunque, sulla base della differenziazione dei rischi, i premi sono stati adattati meglio al mercato; questo, in primo luogo, nel modello a breve termine nel quale, a causa della particolare situazione di rischio (normalmente, esclusione di riscaglionamento), sono accordati tassi di copertura più elevati di quelli accordati per gli affari a medio o a lungo termine. La possibilità di acquistare tassi di copertura da 90 a 95 per cento permette a queste società di ridurre i rischi residui al minimo. In seguito sarà offerta la possibilità di copertura sotto forma di polizza forfettaria, il che dovrebbe rappresentare un sicuro vantaggio per le piccole e medie imprese. Questo strumento offre all'esportatore una copertura più completa e molto snellita per quanto attiene alla procedura amministrativa.

Inoltre, il nuovo regime degli emolumenti è concepito in modo tale che le piccole forniture possano beneficiare di tariffe più favorevoli, ma anche in modo da prelevare emolumenti supplementari per forniture di 5 o più milioni di franchi destinate ai Paesi a rischio. Ciò causa il versamento di premi supplementari per gli acquirenti di garanzie che gravano la GRE con garanzie più importanti. Allo scopo di facilitare alle piccole società l'accesso alla GRE, si è rinunciato finora a prelevare un premio minimo per coprire le spese amministrative legate alla domanda di garanzia.

**8 Ripercussioni finanziarie e sull'effettivo del personale****81 Ripercussioni finanziarie**

Le misure proposte, tese a svincolare la GRE dagli interessi sulle perdite causate dalla garanzia monetaria, pari ad un importo di 900 milioni di franchi, non generano alcuna spesa supplementare per il conto finanziario della Confederazione. Gli introiti ridotti sono nel medesimo tempo compensati da una diminuzione del corrispondente importo delle anticipazioni. Allo stesso modo, in caso di eventuali misure di sdebitamento, queste non generano conseguenze sul conto finanziario della Confederazione. Inversamente, una riduzione delle anticipazioni della Confederazione è registrata nel bilancio patrimoniale.

**82 Conseguenze sull'effettivo del personale**

Le misure proposte non si ripercuotono sull'effettivo del personale della Confederazione.

**9 Programma di legislatura**

Nel programma della legislatura 1987-1991, il Consiglio federale menziona la precaria situazione finanziaria della GRE e la necessità di adottare provvedimenti (FF 1988 I 339, n. 1.1).

Le misure proposte sono dunque conformi al programma di legislatura.

**10 Relazioni con il diritto europeo**

La presente proposta non tocca il diritto europeo.

Tutti gli Stati europei dispongono di GRE, confrontate con difficoltà finanziarie analoghe. Indennizzi ed alleviamenti s'effettuano sotto forme diverse. In numerosi Paesi ad esempio, i disavanzi del conto finanziario corrente sono ammortizzati in modo tale che le anticipazioni siano in linea di massima esenti da interessi.

**11 Basi giuridiche****111 Costituzionalità**

L'articolo 31<sup>bis</sup> capoverso 2 della Costituzione autorizza la Confederazione a prendere provvedimenti a favore di alcuni settori dell'economia. Secondo l'articolo 31<sup>quinquies</sup>, la Confederazione deve garantire l'equilibrio dell'evoluzione congiunturale, in particolare prevenire e combattere la disoccupazione ed il rincaro. Nel periodo in cui il franco ha subito rivalutazioni importanti, la garanzia monetaria ha contribuito in modo determinante a superare l'allora difficile situazione dell'industria d'esportazione e a mantenere i costi d'adeguamento socio-economico entro proporzioni sopportabili. L'alleviamento finanziario

proposto sgraverebbe la GRE, dandole maggior efficacia per adempiere al suo mandato legale.

## **112      Forma degli atti legislativi**

Il decreto federale sui provvedimenti d'alleviamento finanziario della GRE contiene norme di diritto ai sensi dell'articolo 5 della legge sui rapporti tra i Consigli (RS 171.11). Inoltre, la concessione di contributi federali necessita una base giuridica speciale che non è contemplata nella legge federale del 26 settembre 1958 sulla garanzia contro i rischi delle esportazioni (RS 946.11). Poiché si tratta di un atto legislativo relativo all'esonero della GRE dalle perdite scaturite dalla garanzia monetaria, sospesa nella primavera 1985, e all'assunzione di costi derivanti da eventuali misure di sdebitamento, è richiesta la forma del decreto federale d'obbligatorietà generale di durata limitata (legge sui rapporti fra i Consigli, art. 6).

3231

**Decreto federale  
concernente misure d'alleviamento della garanzia  
contro i rischi dell'esportazione  
(GRE)**

del

---

*L'Assemblea federale della Confederazione Svizzera,*

visto l'articolo 31<sup>bis</sup> capoverso 2 e 31<sup>quinquies</sup> della Costituzione federale;  
visto il messaggio del Consiglio federale del 21 febbraio 1990<sup>1)</sup>,

*decreta:*

**Art. 1**

<sup>1</sup> La Confederazione esonera la garanzia contro i rischi dell'esportazione (GRE) dal pagamento degli interessi sulle anticipazioni accordate per indennizzare la GRE dalle perdite scaturite dalla copertura dei rischi monetari e dai relativi interessi.

<sup>2</sup> Fanno fede le decisioni di garanzia della GRE dal 1° luglio 1973 al 31 marzo 1985.

**Art. 2**

<sup>1</sup> La Confederazione concede anticipazioni alla GRE in misura degli averi consolidati che la GRE stessa cede.

<sup>2</sup> Fanno fede le decisioni prese fino al 30 aprile 1989, per la concessione di garanzie oggetto d'azioni di sdebitamento concesse dalla Confederazione.

**Art. 3**

<sup>1</sup> Il presente decreto, di obbligatorietà generale, sottostà al referendum facoltativo.

<sup>2</sup> Entra in vigore retroattivamente il 1° gennaio 1990 ed ha effetto fino al 31 dicembre 1999.

3232