

**Messaggio  
concernente la modificazione della legge federale  
concernente la garanzia dei rischi delle esportazioni**

del 3 marzo 1980

---

Onorevoli presidenti e consiglieri,

Vi presentiamo per approvazione un disegno di modificazione della legge federale del 26 settembre 1958 concernente la garanzia dei rischi delle esportazioni.

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

3 marzo 1980

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Chevallaz  
Il cancelliere della Confederazione, Huber



## Compendio

*Si prevede l'introduzione di una garanzia contro i rischi all'esportazione (GRE) finanziariamente autonoma mediante l'istituzione di un fondo federale. All'uopo però deve essere modificata la pertinente legge federale del 26 settembre 1958.*

*Sono soprattutto considerazioni di ordine politico-commerciale che perorano in favore di un finanziamento autonomo della garanzia contro i rischi all'esportazione. Anzitutto, la nuova concezione evidenzia con maggior chiarezza l'ingiustificatezza del rimprovero mosso all'estero e in Svizzera contro il principio di un sussidiamento dell'industria svizzera d'esportazione.*

*Conseguentemente, sul conto della Confederazione, che esponeva a titolo di sussidi federali tutti gli indennizzi a carico della GRE, saranno d'ora in poi addebitati unicamente gli interessi e le eventuali anticipazioni rimborsabili alla GRE. In tal modo risulterà più agevole affrontare una critica infondata. Inoltre, l'economia svizzera potrà meglio adeguare i propri servizi il che, a lungo termine, sta nell'interesse dell'equilibrio finanziario della GRE. Infine, con questa innovazione è attribuita maggior attendibilità alla sicurezza della garanzia.*

## **1 In generale**

### **11 Disciplinamento vigente**

La garanzia contro i rischi all'esportazione (GRE) è disciplinata dalla legge federale del 26 settembre 1958 (RS 946.11). Mediante l'assegnazione di una garanzia, la Confederazione può, al fine di mantenere e sviluppare le possibilità di lavoro nonché promuovere il commercio esterno, agevolare l'accettazione di ordinazioni dall'estero quando la copertura del credito è vincolata a un particolare rischio. Negli ultimi anni, tale istituzione è divenuta, per la Confederazione, l'istrumento determinante per il promovimento delle esportazioni; pure nell'avvenire essa rivestirà grande importanza, segnatamente per la creazione di impieghi. Ne consegue che la GRE costituisce un compito per la Confederazione e come tale sottostà alle disposizioni della legge sulle finanze federali.

Attualmente, la GRE è parte integrante del conto finanziario della Confederazione; quindi, essa non è finanziariamente autonoma. In detto conto finanziario, le spese attuate a titolo della GRE sono esposte sotto la voce «sussidi federali» e le entrate sotto la voce «emolumenti e rimborsi». Le eccedenze di emolumenti sono registrate sul conto di riserva (art. 7 della legge sulla GRE). Esse non fruttano interessi.

### **12 Situazione della GRE**

Gli impegni della Confederazione per la GRE ammontavano a fine 1979 a circa 25 miliardi di franchi, di cui 9 con copertura dei rischi di cambio. Nel medesimo anno sono state accordate circa 6 mila nuove garanzie per un fatturato di 12,9 miliardi. La somma dei danni indennizzati (350 milioni di franchi) superava quella degli emolumenti incassati, dei rimborsi per indennizzo di danni e degli interessi sul consolidamento (204 milioni di franchi); a fine 1979, le riserve costituite mediante le eccedenze di emolumenti ammontavano ancora a 225 milioni di franchi. In esse sono inglobati 110 milioni d'interessi negativi, riscossi dalla Banca nazionale sugli averi in banca stranieri.

### **13 Probabile evoluzione**

Il maggior rischio è costituito dalla garanzia sulle perdite di cambio. Gli indennizzi da versare a titolo della GRE, fondati su un corso di cambio del dollaro dell'inizio del 1980 dovrebbero avvicinarsi nei prossimi anni alla somma di 900 milioni di franchi. Nell'ambito dei rischi politici, si colloca in primo piano il consolidamento di debiti. Nel 1979, gli sborsi attuati a titolo d'accordi di consolidamento hanno raggiunto 73 milioni di franchi; per il 1980 li si valuta a circa 70 milioni di franchi (Turchia, Togo, Sudan). Le nuove operazioni di consolidamento che si profilano in favore dei Paesi in sviluppo richiederanno, anche in avvenire, l'impegno d'importanti mezzi finanziari che, nondimeno, successivamente dovrebbero regredire. Evidentemente è impossibile precalcolare la somma degli indennizzi di questi

danni e di quelli futuri risultanti da rischi politici. L'aumento del numero dei consolidamenti e il sostegno finanziario parziale di quest'ultimi da parte della GRE hanno indotto il Consiglio federale, già nel 1973, a inserire nella pertinente ordinanza una disposizione implicante per i beneficiari l'obbligo d'accettare l'inclusione del loro debito in un eventuale accordo di consolidamento.

L'indennizzo riguardante le perdite dei corsi di cambio risulta alquanto ingente. Nel 1978 e 1979, sono stati versati a tale titolo rispettivamente 262 e 232 milioni di franchi. La futura evoluzione dipende strettamente dalle variazioni, niente affatto prevedibili, del corso del franco rispetto alle principali monete. Al momento dell'approvazione del presente messaggio, un gruppo di lavoro interpartimentale, cui si erano aggregati rappresentanti della Banca nazionale, esaminava per l'appunto i problemi posti dalla salvaguardia della moneta. Il gruppo ha proceduto a indagini intese a determinare i benefici reali ottenibili con un miglioramento della situazione monetaria in affari a corsi garantiti. Già a causa dell'evoluzione monetaria ma soprattutto a seguito dell'aspra competitività sui mercati esteri, l'industria svizzera d'esportazione difficilmente sarà in grado di realizzare benefici sostanziali sui corsi garantiti. Da informazioni risulta che altri Paesi, in cui la salvaguardia della moneta assume un certo significato, non realizzano quasi alcun beneficio sui corsi. Alcuni hanno persino rinunciato alla realizzazione di tali benefici in considerazione delle elevate spese amministrative.

## **14 Critiche al sistema attuale**

Da tempo l'economia privata critica il fatto che la garanzia contro i rischi all'esportazione sia integrata nel conto finanziario della Confederazione, in quanto contribuisce a offuscarne la trasparenza:

- sia perché le spese fatte a titolo della GRE sono esposte nel conto della Confederazione sotto la voce «sussidi federali», ancorché i mezzi finanziari destinati a coprire le perdite siano forniti dall'industria sotto forma di tasse;
- sia perché la riserva della Confederazione per la GRE non frutta interessi.

Per il rimanente, ci si è chiesti in seno alle istituzioni internazionali come il GATT e l'OCSE se, la Svizzera, per il tramite della GRE non sussidiasse la propria industria d'esportazione. Tale rimprovero mosso alla Svizzera è motivato per la garanzia concessa sui corsi dei cambi e per l'inclusione della GRE nel conto finanziario della Confederazione.

## **2 Autonomia finanziaria della GRE**

### **21 Finalità**

Come detto, è opportuno rendere autonomo il finanziamento della GRE. Tuttavia, sarà mantenuta la facoltà della Confederazione di esercitare lo

stesso influsso come sinora su questo strumento di politica commerciale. A lungo termine, dovrà essere realizzato un equilibrio delle entrate e uscite della GRE in modo da accostarsi a una garanzia fondata sul principio delle assicurazioni.

## **22 Istituzione di un fondo**

### **221 Concezione**

Alfine di conferire autonomia finanziaria alla GRE, bisogna trovarle un'altra struttura adeguata alle nuove funzioni finanziarie. All'uopo si prevede l'istituzione di un fondo il quale, ove fosse dotato di personalità giuridica, esigerebbe un aumento cospicuo delle tasse. Infatti, per affrontare gli obblighi esso dovrebbe disporre di mezzi più ingenti di quelli accordati dalla Confederazione stessa per la garanzia. Inoltre, richiederebbe un'amministrazione costosa. Quindi, diamo la preferenza all'istituzione di un fondo privo di personalità giuridica propria, amministrato dalla Confederazione. Abbiamo optato per un fondo non autonomo, in quanto è determinante che sia la Confederazione a continuare ad accordare la propria garanzia e sia essa l'unica competente in quanto concerne la struttura e la gestione della GRE. La funzione del fondo è limitata allo stretto necessario e, in pratica, esso servirà unicamente da intermediario per le operazioni di pagamento inerenti alla GRE. In altri termini, le tasse, i rimborsi come anche le riserve costituite a titolo della GRE dovranno essere versati al fondo al quale saranno pure addebitati le indennità pagate per danni e i costi d'amministrazione.

Il patrimonio del fondo sarà remunerato e amministrato da un organo della Confederazione. Quest'ultima, dal canto suo, sarà privata dal vantaggio sinora procurato dalla possibilità di disporre liberamente e senza interessi dei mezzi messi a disposizione dall'economia privata sotto forma di tasse. Per contro, si potrà indurre l'economia a meglio garantire il finanziamento del fondo e adeguare le proprie prestazioni alle previsioni a lungo termine. L'Ufficio federale dell'economia esterna terrà i conti del fondo e il Controllo federale delle finanze ne garantirà la vigilanza. La garanzia continuerà a essere accordata dall'Ufficio dell'economia esterna e dal Dipartimento federale dell'economia pubblica, su proposta della Commissione GRE e, ove occorra, col consenso del Dipartimento delle finanze. Nei casi speciali la decisione spetterà al Consiglio federale.

È pure opportuno prevedere che la Confederazione possa consentire al fondo anticipazioni remunerate e rimborsabili. Con il nuovo sistema previsto, la Confederazione continuerà ad essere direttamente garante degli obblighi contratti a titolo della GRE. Quindi, essa deve rispondere della copertura dei rischi con tutto il suo patrimonio. Ne consegue che la Confederazione garantisce in tal modo il pagamento delle indennità incombenti al fondo.

## 222 Valutazione da parte del Consiglio federale

Il confronto tra vantaggi e inconvenienti del nuovo sistema proposto evidenzia che l'istituzione di un fondo risulta essere una soluzione migliore rispetto all'attuale sistema nonché tale da consentire il conseguimento delle finalità espresse al numero 21. Da un canto, la GRE è resa finanziariamente autonoma, e, d'altro canto, gli organi esistenti, ampiamente collaudati, continueranno a garantirne la gestione; quest'ultima permarrà quindi razionale e semplice.

Importante è invece il fatto che si offra una soluzione tale da consentire la soppressione dei sussidi federali, che sono contestabili dall'aspetto politico-commerciale. Infatti, non appena la GRE sarà finanziariamente autonoma, la Confederazione non le accorderà più sussidi ma si limiterà a consentirle anticipazioni remunerate e rimborsabili. A breve termine, evidentemente il conto finanziario della Confederazione non ne risulterà alleggerito ma, a più o meno lungo termine, il finanziamento della GRE, in quanto istituzione economica finanziariamente autonoma, finirà per essere garantito dagli utenti stessi.

Secondo l'aspetto del diritto disciplinante le finanze della Confederazione, l'istituzione di un fondo costituisce una deroga ai vigenti principi (regola del prodotto lordo). Tale deroga è però pienamente giustificata poiché oltre a possibilizzare l'autonomia finanziaria della GRE consente una maggiore trasparenza. Infine, il nuovo sistema di finanziamento consentirà di organizzare la GRE quasi alla stessa stregua come un istituto assicurativo comparabile a quello dell'assicurazione contro la disoccupazione per cui è stato parimente creato un fondo. Quindi, il sistema proposto non costituisce un precedente.

L'attuazione dell'intento richiede però una revisione della legge. D'altro canto, l'applicazione è possibile soltanto all'inizio di un anno contabile ovvero sia il più presto il 1° gennaio 1981.

Inoltre, se si vuole che la GRE possa a lungo termine garantire il proprio finanziamento è pure inevitabile una revisione del regolamento concernente la riscossione delle tasse. La maniera più semplice è quella di modificare l'articolo 7 della legge sulla GRE formulando in modo più adeguato i criteri determinanti per il calcolo delle tasse.

## 223 Risultati della procedura di consultazione

Il 5 settembre 1979 abbiamo autorizzato il Dipartimento federale dell'economia pubblica a consultare i governi cantonali, i partiti politici rappresentati nell'Assemblea federale come anche le organizzazioni dell'economia direttamente interessate. 23 governi cantonali, 6 partiti politici e tutte le organizzazioni economiche consultate hanno risposto. Inoltre, due organizzazioni non consultate hanno chiesto di esprimere il proprio parere.

### 223.1 Considerazioni di massima

Fondamentalmente, tutti i pareri espressi sono favorevoli a una autonomia finanziaria della GRE. Numerose risposte sottolineano l'importanza della GRE in quanto efficace strumento per il promovimento delle esportazioni e quindi per la salvaguardia dell'impiego. E' doveroso far notare che la garanzia è utilizzata giudiziosamente e che i suoi organi risultano efficaci. Quindi, si insiste sulla necessità di mantenerla vigente nell'interesse dell'economia svizzera d'esportazione.

### 223.2 Punti importanti

Alcuni si chiedono se il momento sia opportuno per conferire alla GRE l'autonomia finanziaria. All'uopo si fanno notare le prospettive poco favorevoli per l'esportazione e il poco soddisfacente livello di rendimento di numerose imprese. Siamo nondimeno del parere che la calma sul fronte delle divise e il miglioramento della situazione del commercio esterno giustificano l'adozione delle misure da noi proposte.

Numerosi propongono l'applicazione di un saggio d'interesse che abbia corso sul mercato, sia per le anticipazioni consentite al fondo da parte della Confederazione, sia per le riserve della GRE di cui dispone la Confederazione.

Inoltre, durante la procedura di consultazione, ci si è chiesti se, in considerazione del forte contributo della GRE nel campo delle esportazioni alla volta dei Paesi in sviluppo, non sia opportuno di ampliarne il campo di applicazione inglobandovi parimente i compiti attinenti alla politica di sviluppo. La GRE contribuirebbe ad aumentare l'indebitamento dei Paesi in sviluppo in quanto consente gran parte delle esportazioni svizzere alla volta di questi Paesi.

All'uopo, è opportuno far notare che, di massima, sono garantite unicamente le forniture destinate a consentire l'esecuzione di progetti i quali rivestono interesse per il Paese acquirente e contribuiscono alla loro espansione economica. Quando si tratta di Paesi molto indebitati, la garanzia è accordata, semmai, soltanto con talune riserve. Inoltre, si esige che l'esportatore abbia a sopportare la maggior parte dei rischi. Infine, è doveroso sottolineare che i responsabili della GRE non praticano affatto una politica aggressiva in materia di promovimento delle esportazioni.

Siamo del parere che ampliando il campo d'applicazione legale della GRE onde ne risulti un mezzo per il conseguimento di talune finalità in materia di politica di sviluppo, si rischierebbe di pregiudicare la sua efficacia quale strumento di politica congiunturale e economica. Nei rari casi ove sorgessero divergenze, bisognerà eventualmente stabilire le finalità prioritarie: o quelle della politica dell'impiego o quelle della politica dello sviluppo.

### 223.3 Punti sussidiari

In alcuni pareri è stato suggerito che gli impegni della Confederazione siano pubblicati per Paese. Sinora si era rinunciato alla pubblicazione di questi dati in quanto non costituiscono un elemento tale da consentire la valutazione della situazione interna della GRE e in quanto potrebbero indurre i Paesi acquirenti a rimproverarci una discriminazione nei loro confronti nel valutare la portata della GRE. Su tal punto, non prevediamo quindi una modificazione dell'attuale prassi.

Oltre alle valutazioni concernenti l'indipendenza finanziaria della GRE, sono stati presentati nella procedura di consultazione altri suggerimenti, auspici e domande. Trattasi di questioni speciali che saranno disciplinate nell'ordinanza riguardanti la legge GRE. Tali questioni concernono segnatamente la salvaguardia della moneta, la determinazione delle tasse, le aliquote della garanzia e l'avvicinamento al principio assicurativo. Secondo le direttive del 6 maggio 1970 (FF 1970 I 753 e 1976 II 937) concernenti la procedura preliminare in materia di legislazione, le cerchie interessate potranno pronunciarsi su questi problemi in occasione della revisione dell'ordinanza.

## 3 Parte speciale: Commento agli articoli del disegno di legge

### *Articolo 6a*

Il nuovo fondo non ha personalità giuridica propria. Legalmente quindi non è autonomo; lo è solo finanziariamente. Tutte le transazioni finanziarie concernenti la GRE si operano per il tramite del fondo. Ciò significa che le entrate e le uscite concernenti la GRE sono d'ora in poi consegnate al fondo. La GRE non sarà più di massima menzionata nel conto finanziario della Confederazione, ad eccezione delle anticipazioni accordate al fondo e degli interessi. Il fondo assume la somma delle riserve sinora costituite a titolo della GRE. Su tali riserve non era pagato interesse alcuno.

### *Articolo 6b*

Il fondo sarà gestito dagli attuali organi della GRE che hanno dato soddisfazione. La legge prevede espressamente che la vigilanza delle finanze del fondo sia esercitata dal Controllo federale delle finanze.

Secondo la situazione finanziaria sarà determinato se le risorse del fondo non utilizzate per la copertura dei bisogni correnti siano conservate nella cassa federale oppure altrove.

Ove le risorse del fondo si rivelassero insufficienti, la Confederazione gli accorderà temporaneamente i mezzi necessari sotto forma di anticipazioni remunerate.

### *Articolo 6c*

La pubblicazione del bilancio annuo contribuirà a conferire maggiore trasparenza alla GRE.



La Commissione GRE e il segretariato si occupano d'ora in poi della gestione del fondo. Sinora ciò era affidato al conto GRE.

#### *Articolo 7*

Le tasse sono d'ora in poi versate direttamente al fondo. Le disposizioni circa i criteri per il calcolo delle tasse sono state modificate in modo che le somme riscosse risultano meglio proporzionate ai rischi incorsi (principio dell'assicurazione).

L'elasticità ottenuta sarà tale da consentire un avvicinamento al principio assicurativo, promuovere il conseguimento di un conto GRE equilibrato e mantenere l'efficacia della GRE anche se la situazione economica fosse sfavorevole.

#### *Articolo 10a*

Il prevedibile aumento del numero dei consolidamenti ha indotto il Consiglio federale, nel 1973, a includere tale disposizione nell'ordinanza concernente la GRE (art. 2 cpv. 3). Visto che l'assegnazione della garanzia implica per il beneficiario l'obbligo d'accettare l'inclusione del suo credito in un eventuale accordo di consolidamento, la disposizione deve figurare nella legge.

#### **4            Conseguenze finanziarie e ripercussioni sull'effettivo del personale**

##### **41            Conseguenze finanziarie**

Il nuovo ordinamento non produrrà conseguenze finanziarie alcune per i Cantoni e i Comuni.

In avvenire, di norma, alla Confederazione saranno addebitati unicamente gli interessi e eventuali anticipazioni.

L'evoluzione finanziaria della GRE può essere unicamente valutata. Infatti, è impossibile prevedere con precisione il grado di utilizzazione della GRE da parte dell'economia e tanto meno l'evoluzione dei danni. Il numero e l'importanza dei danni sono ampiamente determinati dalla situazione del franco svizzero nei confronti delle divise più importanti come il dollaro, la lira sterlina e la lira come anche dalla situazione economica e politica, segnatamente nei Paesi ad elevato rischio. Tuttavia, nell'ipotesi di un'evoluzione grosso modo normale, può essere ritenuto che le attuali riserve basteranno sino nel 1981 per garantire il finanziamento della parte delle indennità non coperta dalle entrate.

##### **42            Ripercussioni sull'effettivo del personale**

Nessuna.

### **43      Oneri finanziari imposti ai Cantoni e ai Comuni dall'esecuzione della legge**

L'esecuzione non provoca per Cantoni e Comuni alcun onere finanziario.

### **44      Linee direttive della politica di governo 1979-1983**

Il presente disegno è menzionato nelle linee direttive della politica di governo per la legislatura 1979-1983 nonché nel piano finanziario 1981-1983 (FF 1980 I 548).

### **5        Costituzionalità**

I riveduti articoli della legge federale del 26 settembre 1958 sulla garanzia contro i rischi dell'esportazione si fondano, come la legge stessa, sull'articolo 31<sup>bis</sup> capoverso 2 e l'articolo 31<sup>quinquies</sup> della Costituzione federale.

# Legge federale concernente la garanzia dei rischi delle esportazioni

## Modificazione del

---

*L'Assemblea federale della Confederazione Svizzera,*  
visto il messaggio del Consiglio federale del 3 marzo 1980 <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. 6a (nuovo)*

<sup>1</sup> La Confederazione istituisce un fondo, giuridicamente non autonomo ma finanziariamente autonomo, per garantire i rischi delle esportazioni (fondo); gli emolumenti e i rimborsi sono accreditati al fondo; i diritti al rimborso e i diritti acquisiti con l'esecuzione di promesse di garanzia spettano al fondo. L'esecuzione di promesse di garanzia e i costi di gestione sono a carico del fondo.

<sup>2</sup> Le spese e le entrate del fondo non sono esposte nel conto finanziario della Confederazione.

#### *Art. 6b (nuovo)*

<sup>1</sup> Il fondo è gestito dalla Confederazione. Essa paga un interesse sulla parte del patrimonio del fondo non utilizzata per coprire i bisogni correnti di quest'ultimo.

<sup>2</sup> La Confederazione può accordare al fondo anticipazioni rimborsabili e fruttanti interesse.

<sup>3</sup> Il Controllo delle finanze della Confederazione vigila sulle finanze del fondo.

#### *Art. 6c (nuovo)*

<sup>1</sup> Il conto annuo, il bilancio e la situazione patrimoniale devono essere pubblicati.

<sup>2</sup> Il Consiglio federale disciplina del rimanente l'organizzazione e la gestione del fondo.

<sup>1)</sup> FF 1980 II 73

<sup>2)</sup> RS 946.11

*Art. 7*

La Confederazione riscuote dal garantito una tassa stabilita mediante ordinanza. La tassa è determinata in funzione dei rischi, dell'ammontare e della durata della garanzia.

*Art. 10a (nuovo)*

La concessione della garanzia implica la possibilità d'includere il credito in un accordo di consolidamento tra Confederazione e Paese dell'acquirente. Permane assicurato il diritto a un'indennizzo conformemente alla garanzia.

## II

Con l'entrata in vigore della presente legge, tutte le operazioni finanziarie riguardanti la garanzia contro i rischi all'esportazione si attuano per il tramite del fondo; la Cassa federale e il fondo allestiscono rilievi periodici riguardanti tutte le operazioni.

La riserva a titolo della garanzia contro i rischi all'esportazione è accreditata al fondo.

## III

<sup>1</sup> La presente legge sottostà al referendum facoltativo.

<sup>2</sup> Il Consiglio federale ne determina l'entrata in vigore.