

L'ASSICURAZIONE DEL CREDITO ALL'ESPORTAZIONE: UN'ANALISI COMPARATA A LIVELLO EUROPEO

di Lucilla Mercuri e Silvia Nenci*

1. Gli accordi internazionali in tema di credito all'esportazione

L'adozione di forme agevolative dei crediti all'esportazione rappresenta uno degli strumenti principali dei programmi di sostegno all'internazionalizzazione adottati dai governi nazionali.

Tali interventi assumono, comunemente, la forma dell'agevolazione creditizia e dell'assicurazione pubblica e sono regolati su base internazionale da due normative volte ad uniformare e coordinare le varie legislazioni nazionali: le raccomandazioni dell'Unione di Berna ed il Consensus in sede OCSE.

L'Unione di Berna del 1934 costituisce il primo esempio di intesa tra alcuni paesi europei (Francia, Italia, Regno Unito e Spagna) per promuovere l'armonizzazione delle procedure e lo scambio di informazioni, esperienze e competenze in materia di assicurazione dei crediti all'esportazione. Con essa veniva per la prima volta riconosciuta l'opportunità di sviluppare forme di cooperazione tra le varie agenzie nazionali. L'Unione di Berna, rinominata International Union of Credit and Investment Insurers, conta attualmente 46 membri e rappresenta 40 paesi¹ Scopo dell'Unione è quello di "operare a favore del rispetto, in sede inter-

* Ministero del Commercio con l'Estero – Osservatorio Economico.

¹ I membri dell'Unione, raggruppati per area geografica, sono elencati qui di seguito:

- Africa e Medio Oriente: IFTRIC - The Israel Foreign Trade Risks Insurance Corporation Ltd (Israele), CGIC - Credit Guarantee Insurance Corporation of Africa Limited (Sudafrica), TURK EXIMBANK - Export Credit Bank of Turkey (Turchia), CREDSURE - Credit Insurance Zimbabwe Limited (Zimbabwe);
- Asia e Pacifico: EFIC - Export Finance & Insurance Corporation (Australia), PICC - The People's Insurance Company of China (Cina), TEBC - Taipei Export-Import Bank of China (Taipei) HKEC - Hong Kong Export Credit Insurance Corporation (Hong Kong), ECGC - Export Credit Guarantee Corporation of India Limited (India), ASEI - Asuransi Ekspor Indonesia (Indonesia), EID/MITI - Export-Import Insurance Department (Giappone), KEIC - Korea Export Insurance Corporation (Corea), MECIB - Malaysia Export Credit Insurance Berhad (Malesia), EXGO (Nuova Zelanda), ECICS - ECICS Credit Insurance Ltd. (Singapore), SLECIC - Sri Lanka Export Credit Insurance Corporation (Sri Lanka);
- Europa: OeKB - Oesterreichische Kontrollbank Aktiengesellschaft (Austria), OND - Office National du Ducroire (Belgio), ECIS - Export Credit Insurance Service (Cipro), EGAP - Export Guarantee and Insurance Corporation (Repubblica Ceca), EKF - Eksport Kredit Fonden (Danimarca), FINNVERA - Finnvera Plc. (Finlandia), COFACE - Compagnie Française d'Assurance (Francia), HERMES - Hermes Kreditversicherungs-Aktiengesellschaft (Germania), PwC - PwC Deutsche Revision AG (Germania), MEHIB - Hungarian Export Credit Insurance Ltd. (Ungheria), SACE - Istituto per i Servizi Assicurativi del Credito all'Esportazione (Italia), EULER-SIAC - Società Italiana Assicurazione Crediti S.p.A. (Italia), NCM - Nederlandsche Credietverzekering Maatschappij (Paesi Bassi), GIEK - Garanti-Instituttet for Eksportkreditt (Norvegia), KUKE - Export Credit Insurance Corporation (Polonia), COSEC - Companhia de Seguro de Créditos, S.A. (Portogallo), SEC - Slovene Export Corporation Inc. (Slovenia), CESCE - Compania Espanola de Seguros de Credito a la Exportacion, S.A. (Spagna), Credito Y Caucion - Compania Espanola de Seguros de Crédito y Caucion S.A. (Spagna), EKN - Exportkreditnämnden (Svezia), ERG - Geschäftsstelle für die Exportrisikogarantie Postfach (Svizzera), ECGD -

nazionale, di sani principi nell'ambito dell'assicurazione del credito all'esportazione (e dell'investimento estero) e di cooperare affinché venga stabilita e mantenuta una disciplina delle condizioni di credito per il commercio internazionale" (Art. 2.1 dello Statuto dell'Unione). Per conseguire tale scopo i membri si impegnano a scambiarsi le informazioni necessarie all'adempimento dei compiti loro assegnati ed a rispettare le disposizioni contenute all'interno di specifici accordi. Nel corso degli anni, infatti, i membri dell'Unione hanno raggiunto una serie di intese ed accordi riguardanti le condizioni di pagamento, le regole relative ad alcune comunicazioni periodiche e la metodologia da seguire per gli scambi di informazione.

Il Consensus è il termine con cui viene normalmente indicato l'Arrangement on Guidelines for Official Supported Export Credits concluso in sede OCSE ed entrato in vigore nel 1978, che rappresenta la normativa-quadro di maggior importanza internazionale nel campo del sostegno alle esportazioni. Il Consensus nacque con lo scopo specifico di contenere gli esborsi per sovvenzioni da parte degli Stati aderenti e, nel contempo, di evitare che i singoli sistemi di sostegno potessero generare forme di concorrenza sleale fra imprese esportatrici appartenenti a paesi diversi. In particolare, tramite l'Accordo si puntava ad annullare il vantaggio competitivo che le imprese residenti in alcuni paesi membri detenevano in conseguenza di più favorevoli tassi di interesse agevolati, istituendo un sistema regolamentato dei termini di finanziamento.

Sebbene l'accordo originale sia stato successivamente revisionato, l'obiettivo del Consensus resta quello di offrire un quadro istituzionale nel quale il sostegno alle esportazioni nazionali venga attuato con un uso regolamentato dei crediti agevolati all'esportazione, in modo da incoraggiare una concorrenza tra gli esportatori che sia fondata sulla qualità ed il prezzo dei beni e dei servizi esportati, piuttosto che sull'ottenimento di condizioni più favorevoli.

All'Accordo aderiscono i 15 paesi membri dell'Unione Europea, l'Australia, il Canada, la Corea del Sud, il Giappone, la Norvegia, la Nuova Zelanda, gli Stati Uniti e la Svizzera. L'Accordo rappresenta un gentlemen's agreement tra i suoi partecipanti, poiché non esiste un meccanismo giuridicamente vincolante che ne garantisca il rispetto. Tuttavia, nei rapporti tra i paesi dell'Unione Europea, esso ha valore di norma comunitaria, in quanto è approvato con decisione del Consiglio.

Sebbene l'Accordo non dia una definizione di "sostegno pubblico all'esportazione", esso ne esemplifica efficacemente le diverse tipologie, riconducibili essenzialmente all'agevolazione creditizia e all'assicurazione del credito. Il Consensus si applica alle esportazioni di beni (diversi dai prodotti agricoli e da quel-

Export Credits Guarantee Department (Regno Unito), ETI - EULER Trade Indemnity plc (Regno Unito);

– America Latina e Caraibi: CASC - Compania Argentina de Seguros de Crédito a la Exportacion S.A. (Argentina), EXIM J - National Export-Import Bank of Jamaica Limited (Giamaica), BAN-COMEXT - Banco Nacional de Comercio Exterior S.N.C. (Messico);

– Nordamerica: EDC - Export Development Corporation (Canada), EXIMBANK - Export-Import Bank of the United States (Stati Uniti), FCIA - FCIA Management Company Inc. (Stati Uniti), OPIC - Overseas Private Investment Corporation (Stati Uniti), AIG Global - AIG Global Trade & Political Risk (Stati Uniti).

Inoltre, fa parte dell'Unione anche la MIGA - Multilateral Investment Guarantee Agency.

li militari) e di servizi con termini di pagamento superiori ai due anni. Regole speciali sono applicate ad alcuni prodotti, quali navi, centrali nucleari e aeronavi.

L'Accordo stabilisce modalità e condizioni dei crediti all'esportazione che beneficiano del sostegno pubblico. Le principali disposizioni riguardano²:

- il pagamento minimo in contanti, che deve essere almeno pari al 15 per cento del valore del contratto ed effettuato anticipatamente o al momento della decorrenza del credito;
- la durata massima della dilazione del rimborso, che è pari a cinque anni per i paesi con PNL pro-capite superiore a 5.445 dollari (al valore del 1997) e a dieci anni per tutti gli altri;
- il punto di partenza del credito, che deve decorrere dalla consegna dei beni (per gli impianti dal collaudo);
- il tasso di interesse minimo, che non deve essere inferiore al CIRR (Commercial Interest Reference Rate), comunicato mensilmente dall'OCSE.

Riguardo specificamente allo strumento dell'assicurazione dei crediti all'esportazione, il 1 aprile 1999 è entrato in vigore, sempre in sede OCSE, l'Accordo sull'armonizzazione dei premi, che ha provveduto ad articolare la classificazione dei paesi in sette categorie di rischio. L'Accordo ha inoltre previsto la definizione di premi minimi (benchmarks) applicabili da tutte le agenzie di assicurazione del credito all'esportazione dei paesi membri per la copertura del rischio politico a medio e lungo termine.

Il quadro internazionale di riferimento per l'assicurazione dei crediti all'esportazione ha subito negli ultimi anni modifiche ed aggiornamenti³ anche a livello di normativa dell'Unione Europea.

Dopo la Comunicazione della Commissione europea del settembre 1998 sul credito all'esportazione a breve termine, che ha vietato l'assicurazione e riassicurazione pubblica dei rischi commerciali per operazioni di credito all'esportazione di durata compresa entro 24 mesi nei confronti dei paesi dell'UE e di alcuni altri paesi dell'OCSE, nel 1999 è entrata in vigore la Direttiva 98/29/CE sull'assicurazione dei crediti all'esportazione a medio e lungo termine. La Direttiva mira a ridurre le distorsioni della concorrenza tra le imprese dei paesi membri dell'Unione, causate dalle differenze esistenti nei sistemi di assicurazione pubblica dei crediti all'esportazione, attraverso un'armonizzazione del quadro metodologico a cui le agenzie assicurative devono fare riferimento⁴. La Direttiva, che si applica alle coperture assicurative delle transazioni relative alle esportazioni di beni e/o servizi prodotti nei paesi membri dell'UE, fornisce le definizioni e descrive le caratteristiche di concetti quali credito fornitore, credito acquirente, copertura assicurativa; individua le principali tipologie di rischio in cui possono incorrere gli operatori; definisce le procedure per il pagamento degli indennizzi; stabilisce i principi generali relativi ai premi ed alle politiche di copertura per paese.

² Per un'illustrazione dettagliata delle disposizioni previste dal Consensus si rimanda al sito Internet dell'OCSE: <http://www.ocde.org/ech/act/xcred/arrngmnt-fr.htm>.

³ Per un aggiornamento sui cambiamenti in corso di negoziazione nelle regole del Consensus si rimanda al riquadro di G. Severini, "Le regole internazionali sul credito all'esportazione nel 2000", pubblicato in questo Rapporto.

⁴ Per un esame dettagliato del contenuto della direttiva si rimanda al sito Internet dell'Unione Europea: http://www.europa.eu.int/comm/trade/miti/exp_cred/legis.htm

2. Elementi comuni e caratteristiche specifiche delle agenzie di assicurazione dei crediti all'esportazione: COFACE (Francia), Hermes (Germania), ECGD (Regno Unito) e SACE (Italia)

2.1 Assetto istituzionale ed organizzativo

Le agenzie di assicurazione dei crediti all'esportazione assumono forme giuridiche varie, che riflettono le differenti modalità di intervento pubblico in materia di sostegno all'esportazione.

A livello europeo, si possono distinguere tre principali forme giuridiche:

- il dipartimento ministeriale, come nel caso dell'Export Credits Guarantee Department (ECGD) britannico;*
- l'agenzia di diritto pubblico, rappresentata dal caso dell'Istituto per i Servizi Assicurativi del Commercio Estero (SACE) italiano;*
- la società di diritto privato che opera anche, ma non solo, per conto dello Stato, come nel caso della Compagnie Française d'Assurance pour le Commerce Extérieur (COFACE) in Francia e della Hermes tedesca.*

L'ECGD è un dipartimento del Ministero del Commercio e dell'Industria del Regno Unito. L'agenzia svolge l'attività di copertura assicurativa secondo le linee fissate da una legge del 1991, contenente norme sulle garanzie per le esportazioni e l'investimento (Export and Investment Guarantees Act). Tale legge stabilisce in linea di principio che l'ECGD ottenga il consenso del Tesoro per ogni garanzia che intende concedere. Tuttavia, il Tesoro ha delegato all'agenzia il potere di procedere autonomamente a molte operazioni correnti, nei limiti imposti dal programma di gestione dei rischi della stessa agenzia. La struttura, che ha due sedi sul territorio (Londra e Cardiff), è gestita da un direttore generale assistito da un consiglio di amministrazione composto da tre direttori d'area. Ogni area è articolata in divisioni che costituiscono le principali unità di lavoro dell'agenzia. Per svolgere la propria missione, l'ECGD può, inoltre, avvalersi del parere consultivo dell'Export Guarantees Advisory Council, un organismo pubblico che può essere consultato per tutte le questioni relative alle funzioni attribuite dalla legge all'agenzia. I membri di questo organismo, provenienti dai livelli dirigenziali del settore bancario, commerciale e industriale, vengono nominati dal Segretario di Stato per il commercio e l'industria.

L'Istituto italiano SACE, creato con il decreto legislativo n. 143/1998, in sostituzione della precedente Sezione speciale per l'assicurazione del credito all'esportazione (istituita dalla legge n. 227/77), è un ente di diritto pubblico dotato di personalità giuridica. La legge gli riconosce autonomia patrimoniale e di gestione, pur sottoponendolo alla vigilanza del Ministero del Tesoro, del bilancio e della programmazione economica ed al controllo della Corte dei Conti. L'agenzia adempie le proprie funzioni sulla base delle delibere adottate dal Comitato interministeriale per la programmazione economica (CIPE). La struttura organizzativa dell'agenzia prevede: il presidente, rappresentante del Ministero del Tesoro, il vice presidente, rappresentante del Ministero del Commercio con l'Estero; il consiglio di amministrazione, composto da sette membri, rappresentanti dei vari ministeri competenti; il comitato esecutivo, composto dal presidente del consiglio di amministrazione e da tre membri scelti dal consiglio stesso; il comitato consultivo; il collegio dei revisori; il direttore generale. Le principali attività spettanti al consiglio di amministrazione riguardano: l'emanazione delle direttive di carattere generale relative all'attività dell'agenzia; la determinazione, in particolare, delle condizioni

generali di ammissibilità alla garanzia ed alla copertura assicurativa e la fissazione delle condizioni per il rilascio delle varie coperture assicurative, nonché delle procedure di liquidazione degli indennizzi; la valutazione del rischio-paese sulla base delle direttive del CIPE e la definizione sul piano tecnico degli eventuali limiti massimi degli impegni assicurativi assumibili per ciascun paese; l'approvazione dei bilanci; la delibera per l'emissione di obbligazioni e l'assunzione di mutui e prestiti. Al comitato esecutivo spetta invece, essenzialmente, nel rispetto degli indirizzi, direttive e determinazioni fissati dal consiglio di amministrazione, la delibera relativa alle singole richieste di concessione della promessa di garanzia o di assunzione della garanzia e di liquidazione degli indennizzi.

La COFACE francese è un'agenzia privata, quotata in borsa, il cui azionariato è composto in maggioranza da banche e società di assicurazione. Essa svolge, per conto dello Stato, le operazioni di garanzia secondo le linee di politica commerciale formulate dalla Direction des Relations Économiques Extérieures (DREE) e con le disponibilità finanziarie concesse dalla Direction du Trésor del Ministero dell'Economia e delle Finanze. Le richieste di garanzia presentate a COFACE sono sottoposte alla Commission des Garanties et du Crédit du Commerce Extérieur (CGCE), composta da rappresentanti del Ministero dell'Economia, del Ministero degli Affari Esteri e degli altri Ministeri tecnici competenti, della Banca di Francia e della Banca francese del commercio estero. Le decisioni sulle garanzie sono prese dal direttore della DREE, previo accordo con la CGCE; tuttavia, la COFACE può prendere decisioni nel quadro delle deleghe che le sono accordate dal direttore della DREE. La struttura organizzativa dell'agenzia, che ha una presenza diretta in 58 paesi, è piuttosto complessa in virtù della multiforme articolazione delle attività che essa svolge dal lato privato. All'interno del consiglio di amministrazione, composto da presidente, direttore generale e rappresentanti azionari, vi sono anche due commissari di governo nominati dal Ministro dell'economia, per controllare lo stato di attuazione dello strumento assicurativo pubblico affidato all'agenzia.

Al Consorzio formato da Hermes Kreditversicherungs-AG e PwC Deutsche Revision AG (affiliata alla Pricewaterhouse-Coopers) è affidata la gestione del sistema pubblico di assicurazione dei crediti all'esportazione in Germania. Hermes, che è una società assicurativa privata, rappresenta il partner principale del consorzio. L'agenzia ha circa 1.800 impiegati, 18 uffici sparsi sul territorio federale, filiali e uffici di rappresentanza in nove paesi europei. La struttura organizzativa dell'agenzia prevede un consiglio di amministrazione, due dipartimenti (dei crediti e dei sinistri), ed alcuni uffici tecnici. Le decisioni sulle garanzie concesse per lo svolgimento delle operazioni commerciali e sui relativi aspetti tecnici (tipologia della garanzia, condizioni generali delle polizze assicurative, premi assicurativi, copertura dei rischi politici e commerciali, accordi di coordinamento internazionale) sono demandate ad una Commissione interministeriale composta da rappresentanti dei Ministeri dell'Economia, delle Finanze, degli Affari Esteri e del Ministero per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico.

2.2 Obiettivi, funzioni e modalità operative

Obiettivo generale delle agenzie di assicurazione dei crediti all'esportazione è quello di sostenere le esportazioni nazionali attraverso la concessione di coperture assicurative per i rischi, principalmente di carattere politico e commerciale, in cui gli operatori possono incorrere nello svolgimento delle loro attività.

Nel caso italiano, l'entrata in vigore del decreto legislativo 143/98, che ha definito il nuovo assetto del sistema pubblico di assicurazione dei crediti all'esportazione, ha determinato l'ampliamento delle capacità di intervento di SACE. La nuova normativa ha, tra l'altro, autorizzato l'agenzia a rilasciare agli operatori nazionali, oltre alle garanzie di tipo assicurativo sui rischi di carattere politico, catastrofico, economico, commerciale e di cambio anche garanzie di tipo fidejussorio. SACE può, inoltre, concludere accordi quadro con gruppi bancari italiani ed esteri; favorire la concessione di linee di credito da parte di banche italiane in favore di banche estere, nonché stipulare accordi di riassicurazione con società private e con altre agenzie per il credito all'esportazione. La definizione puntuale delle operazioni e delle categorie di rischi assicurabili è avvenuta con la delibera CIPE n. 93 del 9 giugno 1999, che ha stabilito le possibili combinazioni degli eventi generatori di sinistro (art. 2.1) in relazione alle diverse tipologie di rischi assicurabili. SACE ha quindi avviato la rielaborazione delle condizioni di polizza e di assicurabilità per i diversi tipi di rischio. Dal punto di vista procedurale, le decisioni relative alla concessione delle assicurazioni e delle garanzie sono demandate al Comitato esecutivo dell'agenzia che delibera su proposta del direttore generale. Tale Comitato può anche delegare le proprie competenze al direttore generale, nonché a singoli dirigenti dell'agenzia.

A seguito dell'entrata in vigore del decreto legislativo 143/98, SACE è inoltre chiamato a partecipare, con l'Istituto per il Commercio con l'Estero (ICE) e la SIMEST, alla creazione degli sportelli regionali per le imprese, al fine di agevolare la diffusione delle informazioni e di fornire assistenza e formazione sull'accesso agli strumenti di sostegno pubblico.

Sempre il decreto legislativo 143 ha previsto la costituzione di due fondi: il fondo di dotazione iniziale ed il fondo di riserva. Il fondo di dotazione è stato istituito per le necessità operative dell'agenzia con una consistenza di 90 milioni di euro. Tale consistenza è stata determinata in via provvisoria con decreto del Ministero del Tesoro, ferma restando la possibilità di successive integrazioni disposte con la legge finanziaria, mediante stanziamenti nello stato di previsione dello stesso Ministero. Il fondo di riserva, attivo dall'esercizio 2000, viene costituito a fronte dei nuovi impegni assicurativi e fidejussori assunti dall'agenzia. Tale fondo prevede, al momento dell'assunzione del rischio, l'accantonamento prudenziale di risorse finanziarie per il pagamento dell'eventuale indennizzo, commisurate all'ammontare dell'impegno assunto, alla vita media dell'operazione ed al coefficiente di rischio-paese. Il fondo viene costituito attraverso un accantonamento effettuato utilizzando gli introiti derivanti dai premi, dai recuperi sugli indennizzi già corrisposti, dai conferimenti previsti dalla legge finanziaria e da proventi di altre transazioni.

L'assunzione dei rischi da parte di SACE è soggetta ad un limite finanziario stabilito con il piano previsionale degli impegni assicurativi, elaborato annualmente dal Ministero del Tesoro, di concerto con il Ministero per il Commercio con l'Estero, tenendo conto delle esigenze di internazionalizzazione delle imprese, dei flussi esportativi totali, del diverso grado di rischiosità dei mercati internazionali, nonché della sostenibilità finanziaria del bilancio dello Stato. Nonostante l'istituzione del fondo di riserva, il decreto legislativo 143 ha infatti mantenuto in vita l'inserimento nella legge finanziaria dei limiti globali degli impegni assumibili in garanzia distinti, in funzione della durata dei rischi sottostanti, tra crediti di durata inferiore a 24 mesi e crediti di durata superiore. I primi sono imputati ad un

plafond a carattere rotativo mentre i secondi ad un plafond ad esaurimento annuale.

Anche Hermes ha come obiettivo la salvaguardia degli operatori tedeschi contro i rischi commerciali e politici associati alle esportazioni. L'agenzia tedesca, tuttavia, opera sia sul mercato privato che su quello pubblico. Sul fronte privato, Hermes è presente su larga scala in tutti i campi dell'assicurazione del credito: da quello commerciale al credito all'esportazione, dal credito per i beni capitali al credito al consumo. Sul versante pubblico, l'agenzia salvaguarda gli esportatori tedeschi attraverso la concessione, per conto del governo federale, di garanzie all'esportazione contro i rischi politici e commerciali connessi alle attività esportative. Tutte le richieste di garanzia rientranti nel sostegno pubblico passano per il consorzio. Hermes valuta i rischi e decide autonomamente riguardo alle richieste che hanno un valore inferiore ai 5 milioni di marchi, attenendosi alle direttive formulate dalla Commissione interministeriale per le garanzie delle esportazioni. Per i contratti di entità superiore, le decisioni vengono prese dal Ministero federale degli Affari economici, previa consultazione con la Commissione interministeriale. Prima della conclusione di un contratto di esportazione, il Ministero federale degli Affari economici accetta di concedere una promessa di garanzia, a condizione che gli elementi di fatto e la situazione giuridica non cambino. Una volta concluso il contratto secondo le condizioni approvate da Hermes, l'esportatore può chiedere l'approvazione definitiva della garanzia. La garanzia viene accordata tenendo conto sia del plafond, che è fissato annualmente dal Parlamento, che degli impegni già sottoscritti. La Repubblica Federale assume la responsabilità in materia di garanzie dei crediti all'esportazione nel momento in cui questa garanzia viene approvata dall'Amministrazione federale del debito.

Obiettivo specifico di ECGD è quello di sostenere gli esportatori inglesi di beni e servizi e le imprese inglesi intenzionate ad investire all'estero, attraverso la concessione di garanzie, assicurazioni e riassicurazioni contro le perdite, tenendo conto degli indirizzi di politica internazionale del governo. Più in generale, l'agenzia ha come "missione" il supporto al governo britannico nella realizzazione di alcuni obiettivi internazionali, quali lo sviluppo sostenibile, il rispetto dei diritti umani e il "buon governo".

L'ECGD non svolge direttamente attività di finanziamento delle esportazioni, ma fornisce garanzie per i propri assicurati nei confronti degli istituti di credito. Le entrate dell'agenzia derivano principalmente dai premi assicurativi. Le eccedenze di tesoreria sono versate sul fondo consolidato che viene utilizzato anche per il finanziamento degli eventuali deficit. L'agenzia può concedere garanzie entro il limite rappresentato dall'equilibrio di bilancio. Dal punto di vista procedurale, l'ECGD si assume tutti i compiti di carattere amministrativo che vanno dalla raccolta delle domande fino alla concessione delle polizze. Essa svolge, inoltre, tra le altre operazioni, la raccolta delle informazioni commerciali ed economiche relative ai debitori ed ai paesi destinatari; la definizione dei tassi di premio e dei metodi di valutazione dei rischi; l'incasso dei premi; il regolamento dei sinistri ed il mantenimento di relazioni con le analoghe agenzie degli altri paesi.

Lo stesso obiettivo viene perseguito con modalità diverse nel caso dell'agenzia francese. COFACE, oggi completamente privatizzata, opera, come Hermes, sia sul mercato privato che su quello pubblico. Essa sostiene lo sviluppo del com-

mercio nazionale ed internazionale attraverso l'offerta di un'ampia gamma di servizi che vanno dall'assicurazione del credito interno ed internazionale all'assicurazione degli investimenti, dalla ricerca dei compratori all'informazione commerciale e alla consulenza aziendale. COFACE copre il rischio commerciale su tutti i paesi del mondo e quello politico sulla quasi totalità dei paesi OCSE, a condizione che la durata del rischio di credito non superi i tre anni. Per la copertura di questi rischi l'agenzia non beneficia più, come in passato, della garanzia dello Stato ma si riassicura sul mercato privato. Allo stesso tempo gestisce per conto dello Stato il servizio pubblico di assicurazione del credito all'esportazione non assicurabile sul mercato privato. Le risorse di COFACE provengono in parte dall'incasso dei premi ed in parte dai redditi realizzati con gli investimenti, ai quali si aggiunge la remunerazione dello Stato per la gestione del servizio pubblico.

2.3 Strumenti e criteri di applicazione

Le quattro agenzie considerate offrono alle imprese esportatrici ed alle banche commerciali una serie di strumenti, che possono essere distinti in due categorie principali: coperture assicurative e garanzie di tipo fidejussorio⁵. Sebbene siano oggetto di una progressiva e continua armonizzazione, sia in sede OCSE che in ambito comunitario, le polizze assumono, tuttavia, caratteristiche e modalità di applicazione differenti.

I prodotti assicurativi offerti dalla Hermes possono essere classificati in funzione dei soggetti destinatari, che sono le imprese esportatrici⁶ e le banche commerciali. Nel primo caso i prodotti offerti sono distinguibili in tre tipologie di polizze assicurative, a seconda della durata e del numero di operazioni concluse dall'impresa esportatrice. In particolare, per singole operazioni a breve, medio e lungo termine o nel caso di erogazione di crediti a medio e lungo termine, accordati da una banca tedesca ad un esportatore nazionale, quest'ultimo può sottoscrivere una "polizza individuale". Nel caso di più operazioni commerciali a breve termine (due anni), realizzate da un esportatore tedesco con un determinato acquirente estero, l'agenzia offre una polizza cosiddetta "aperta". L'emissione di una "polizza globale" è prevista, infine, per le operazioni a breve termine concluse da un esportatore tedesco con un certo numero di acquirenti esteri. La copertura assicurativa delle diverse polizze riguarda sia i beni, che i servizi, compresi i progetti di costruzione, i contratti di spedizione, i prodotti esposti nelle fiere commerciali e gli investimenti. Affinché all'operatore sia rilasciata la polizza assicurativa è necessario che siano soddisfatte le seguenti condizioni:

⁵ La distinzione tra polizze assicurative e garanzie di tipo fidejussorio riguarda la percentuale di rischio che rimane a carico dell'esportatore. Di fatto, mentre nel primo caso l'assicurazione concessa non copre mai l'ammontare totale dell'operazione realizzata, nel secondo, la garanzia è rilasciata a copertura, sia dell'intero importo del contratto di esportazione, sia degli interessi maturati sul credito concesso.

⁶ Generalmente le assicurazioni vengono concesse ai soli esportatori nazionali e limitatamente ai beni e servizi prodotti in Germania. In alcuni casi è possibile, peraltro, estendere la copertura assicurativa anche ai produttori esteri. In particolare, se l'operazione avviene con i paesi europei, in conformità con la normativa comunitaria, la polizza può coprire un importo compreso tra il 30 e il 40 per cento dell'ammontare del contratto di esportazione. Negli altri casi essa può coprire il 10 per cento di tale ammontare, ad eccezione delle operazioni concluse con la Svizzera ed il Giappone, per le quali la quota garantita è pari al 30 per cento.

- il paese acquirente deve essere dichiarato solvibile; in caso di solvibilità limitata vengono imposti dei limiti massimi agli impegni assicurativi;
- l'acquirente estero o un suo garante devono essere considerati solvibili; nel caso in cui la solvibilità sia considerata incerta, può essere aumentata la percentuale di rischio a carico dell'esportatore, o prolungata la data di scadenza dell'assicurazione;
- nel caso in cui l'operazione assicurata riguardi il finanziamento di grandi progetti, la copertura viene rilasciata dopo aver valutato la loro qualità e la relativa capacità di generare flussi di cassa.

I rischi coperti dalle diverse tipologie di polizze sopra descritte si distinguono a seconda che l'operazione di esportazione venga conclusa tra imprese private, o che le controparti estere siano rappresentate dai governi nazionali o da altri enti di diritto pubblico. Nel primo caso le polizze assicurative coprono sia il rischio politico che quello commerciale; nel secondo, oltre al rischio politico, la copertura riguarda anche l'inadempienza degli obblighi contrattuali. La percentuale di rischio coperta dall'agenzia è pari al 95 per cento dell'ammontare totale dell'operazione, nel caso di rischio politico, e all'85 per cento nel caso in cui il rischio coperto sia quello commerciale o nel caso di inadempienza.

Oltre alle garanzie offerte alle imprese, esistono altre formule di assicurazione per le banche commerciali tedesche che concedono prestiti ad acquirenti esteri, sia pubblici che privati, nell'ambito di una operazione di esportazione di beni prodotti in Germania. In questo caso la copertura dei rischi connessi all'operazione è pari al 95 per cento per ogni categoria di rischio⁷. Le condizioni riguardanti i costi e i premi sono le stesse sia per le polizze assicurative rilasciate alle imprese, sia per quelle accordate alle banche. In particolare, per quanto concerne i costi a carico degli operatori, essi vengono distinti in commissioni di apertura dossier e costi di emissione della polizza. Entrambi vengono calcolati sulla base dell'ammontare del contratto di esportazione o del prestito, nel caso di garanzie concesse dalle banche. Il loro ammontare, tuttavia, ha dei limiti massimi e minimi, pari a 200/10.000 e 100/25.000 marchi, rispettivamente. Relativamente ai premi corrisposti all'agenzia, essi vengono determinati sulla base della categoria di rischio alla quale appartiene il paese verso cui è diretta l'operazione assicurata⁸, dello status del debitore estero (pubblico o privato) ed infine dalla tipologia di polizza assicurativa accordata, che può riguardare la copertura dei rischi incorsi dall'operatore, sia prima che dopo la spedizione delle merci. In particolare i premi corrisposti a copertura dei rischi incorsi dall'esportatore dopo la spedizione delle merci, ad esclusione della polizza globale per la quale è previsto un premio uniforme per due anni, risultano composti da un premio base, la cui determinazione prevede una distinzione a seconda che l'acquirente estero sia privato o pubblico, e da un premio pro rata temporis, calcolato in base alla durata del credito e della categoria di rischio alla quale appartiene il paese verso cui è diretta l'esportazione⁹.

⁷ In alcuni casi specifici (ad esempio accordi di cooperazione internazionale), la percentuale di copertura accordata alla banca può essere estesa al 100 per cento dell'ammontare dell'operazione, per entrambi i rischi.

⁸ Il sistema tedesco prevede, così come stabilito in sede OCSE, sette categorie di rischio, la prima corrisponde al rischio più basso, la settima a quello più elevato.

⁹ Se l'acquirente estero è un'impresa privata, per la copertura dei rischi commerciali e per tutte le categorie di rischio paese, la Hermes applica un premio supplementare, pari allo 0,3 per cento, per il premio di base, più lo 0,021 per cento, per il premio pro rata temporis.

Oltre agli strumenti sopra descritti, la Hermes mette a disposizione degli operatori commerciali (imprese e banche), altre modalità di assicurazione delle operazioni realizzate con partner esteri. Alle banche, in particolare, è consentito rifinanziare il 100 per cento del credito dell'esportatore, presso delle istituzioni finanziarie specializzate (come le banche ipotecarie). La Hermes può rilasciare in questo caso alla banca commerciale una garanzia che copra l'intero ammontare rifinanziato. Dal 1972 la Hermes assicura, inoltre, per conto del governo federale, gli esportatori contro il rischio di cambio, ad esclusione delle operazioni concluse con i paesi appartenenti all'Unione Europea. Questa tipologia di copertura si applica ai contratti conclusi in dollari, sterline, franchi svizzeri ed, eccezionalmente, in altre monete negoziabili in Germania. Una terza polizza è prevista, inoltre, per le operazioni di "credito-locazione", la cui copertura assicurativa riguarda il totale dei versamenti previsti nel contratto di locazione. Esistono, infine, altre tre formule di garanzia: l'assicurazione sui contratti di costruzione, l'assicurazione-cauzione e l'assicurazione per investimenti all'estero. Con la prima tipologia di polizza l'agenzia rilascia una copertura assicurativa affinché venga garantita l'esecuzione di lavori pubblici svolti all'estero¹⁰. La quota assicurata è la stessa di quella normalmente accordata per i contratti di acquisto ("credito acquirente"). Tuttavia, se il contratto relativo all'esecuzione dei lavori di costruzione prevede una rateizzazione nei pagamenti, l'impresa a cui viene accordata la garanzia assicurativa può ottenere la copertura dell'insieme dei rischi per una quota pari all'87,5 per cento. Mediante l'assicurazione-cauzione, l'esportatore può assicurarsi contro i rischi politici e contro l'uso improprio delle cauzioni stabilite al momento dell'offerta relativa ad un contratto di esportazione o della sua esecuzione. L'assicurazione per investimenti all'estero copre i rischi politici, quali nazionalizzazioni, guerre o ribellioni, così come le moratorie di rimborso, i rischi di conversione o di trasferimento. La durata della garanzia può raggiungere i venti anni e la quota garantita è al massimo del 95 per cento dell'investimento. Oltre ad una commissione forfetaria che può andare dallo 0,5 all'1 per cento dell'ammontare garantito, viene applicato un premio annuale pari allo 0,5 per cento.

Il sistema inglese di assicurazione per il credito all'esportazione compie una distinzione tra polizze assicurative offerte agli esportatori e garanzie di tipo fidejussorio concesse alle banche commerciali¹¹. Ai primi, l'ECGD offre una polizza assicurativa, sia per il "credito fornitore" che per il "credito acquirente", per i crediti commerciali concessi direttamente alla controparte estera (polizza per l'assicurazione all'esportazione)¹². La copertura riguarda sia i rischi commerciali, come l'insolubilità dell'acquirente ed altre forme di inadempienza delle obbligazioni contrattuali, sia i rischi politici¹³. L'assicurazione concessa può coprire sia il periodo di produzione dei beni o di esecuzione del lavoro commissionato, sia l'erogazione dei servizi, prevista nel contratto. La quota assicurata è pari al 95 per cento dell'ammontare del contratto di esportazione; tuttavia, gli operatori possono decidere di contrar-

¹⁰ Questa polizza garantisce anche i materiali utilizzati contro il rischio di confisca.

¹¹ Relativamente alla distinzione tra polizze assicurative e garanzie fidejussorie si veda la nota 6.

¹² Tale tipo di polizza viene rilasciato, sia alle imprese britanniche sia alle imprese estere, che esportano beni e servizi prodotti nel Regno Unito.

¹³ La valutazione delle diverse tipologie di rischio (commerciale, politico e inadempienza) viene effettuata mediante un modello econometrico.

re una polizza che copra una percentuale minore del totale esportato¹⁴. Per quanto concerne le garanzie offerte alle banche, esistono tre distinte tipologie di polizze. Attraverso l'emissione di una polizza di "credito fornitore", il Dipartimento concede alla banca commerciale, senza alcuna condizione, una garanzia per l'intero ammontare finanziato. Questo strumento, che prende la forma di una garanzia principale (master guarantee), accordata alle banche creditrici, che accettano di acquistare l'insieme dei titoli di credito emessi dall'esportatore, appare particolarmente adatto nel caso di più operazioni di esportazione. Per questa tipologia di polizza, in genere, non è prevista la possibilità di ricorso contro l'esportatore nel caso di inadempienza dell'acquirente estero. L'ECGD può, tuttavia, esigere che gli effetti emessi da quest'ultimo siano garantiti senza condizioni da un terzo. La seconda tipologia di garanzia ("credito acquirente") è rivolta alle banche che concedono un finanziamento ad un operatore estero, che acquista beni prodotti nel Regno Unito, per importi uguali o superiori ai cinque milioni di sterline. Essa copre, generalmente, la totalità dell'ammontare del contratto e gli interessi maturati sul credito concesso dalla banca. Per i presiti accordati, relativi a progetti di grandi dimensioni (oltre i venti milioni di sterline), l'ECGD copre tutte le diverse tipologie di rischio fino al 100 per cento dell'ammontare totale dell'operazione, oltre che degli interessi dovuti¹⁵. L'ECGD può, infine, assumere in garanzia le linee di credito aperte dalle banche verso operatori esteri, per facilitare gli ordini di beni britannici. La garanzia copre l'intero ammontare dell'operazione e gli interessi maturati sul credito concesso, il cui rimborso avviene normalmente entro due o cinque anni dalla data della sua emissione¹⁶. I premi a carico degli operatori, imprese e banche commerciali, per ognuna delle polizze sopra descritte, possono variare tra l'1,5 ed il 20 per cento della copertura accordata. In linea generale, sono considerati fondamentali, ai fini della determinazione della percentuale di premio, il mercato estero verso cui è rivolta l'operazione di esportazione e la natura dei rischi coperti dalla polizza. Il sistema inglese prevede, inoltre, altre tipologie di polizze assicurative come l'assicurazione-cauzione, con cui vengono interamente garantite le cauzioni rilasciate dagli esportatori nazionali per le operazioni concluse con acquirenti esteri pubblici. Il premio può variare tra lo 0,3 e l'1,3 per cento, in funzione della categoria a cui appartiene il paese verso cui è rivolta l'operazione di esportazione e della natura dei rischi coperti. L'ECGD provvede ad assicurare anche le operazioni di investimento diretto all'estero. In questo caso i rischi coperti dalla polizza sono essenzialmente di tipo politico (guerre, espropriazione dei beni esportati, restrizioni commerciali). La durata massima della polizza è di 15 anni, mentre i relativi premi annui sono pari ad una quota che può variare tra lo 0,7 e l'1 per cento dell'ammontare totale assicurato. L'ECGD offre, infine, agli esportatori britannici, la possibilità di assicurarsi contro i rischi di fluttuazione dei tassi di cambio, mediante le seguenti tre tipologie di polizze "complementari": polizza di co-

¹⁴ Per i crediti superiori a due anni, generalmente, il Dipartimento richiede all'esportatore un acconto pari al 5 per cento dell'ammontare totale dell'operazione commerciale.

¹⁵ La quota garantita viene determinata dal Dipartimento "caso per caso", tenendo conto della qualità e della fiducia accordata al progetto finanziato e della ripartizione del rischio assunto tra le parti interessate, compresa la banca che concede il prestito.

¹⁶ In generale, per i crediti rimborsabili entro due anni, esiste un'ulteriore condizione, secondo la quale l'ammontare del credito concesso non deve essere inferiore alle 25.000 sterline, per le polizze "credito fornitore" e per le "linee di credito", ed ai 5 milioni di sterline, nel caso di "credito acquirente".

*pertura marginale, polizza per le offerte d'asta, polizza complementare contro le fluttuazioni dei cambi a breve termine*¹⁷.

Le garanzie rilasciate da COFACE per conto dello Stato si differenziano in funzione dei soggetti destinatari, che sono gli esportatori nazionali e le banche commerciali. Nel primo caso esistono due tipologie di polizze assicurative: la polizza "credito fornitore" e la polizza "credito acquirente". Con la prima forma di copertura vengono assicurate le operazioni commerciali realizzate dagli esportatori francesi, per una quota pari all'85 per cento dell'ammontare totale dell'operazione, nel caso di rischio commerciale¹⁸ e al 90 per cento, nel caso di rischio politico. Con la polizza "credito acquirente", COFACE assicura gli operatori commerciali esteri che acquistano beni prodotti in Francia, per una quota pari al 95 per cento, calcolata sull'ammontare totale dell'operazione realizzata. Le polizze assicurative rilasciate da COFACE alle imprese si differenziano anche in funzione delle caratteristiche merceologiche dei beni esportati. Più specificatamente, se l'operazione commerciale riguarda la fornitura di attrezzature pesanti o la costruzione di grandi impianti, l'assicurazione offerta dall'agenzia assume le caratteristiche di una polizza individuale. I rischi coperti sono, in questo caso, sia quelli di natura politica, che commerciale. Per l'esportazione di beni e attrezzature leggere, la COFACE offre due tipologie di polizze assicurative: una "polizza globale", che copre il rischio commerciale sull'insieme delle operazioni di esportazione ed una "polizza in abbonamento", con cui viene garantito il totale delle operazioni contro i rischi politici e commerciali. Se l'operazione di esportazione riguarda beni di consumo, materie prime e materiali, per i quali la durata del credito è normalmente limitata a sei mesi, la garanzia è rilasciata sotto forma di una "polizza globale". Le condizioni riguardanti i costi di copertura delle polizze assicurative a carico degli operatori commerciali ed i premi corrisposti alla COFACE a fronte dei rischi incorsi dipendono dalla tipologia di polizza rilasciata. Nel caso di "polizze individuali", mentre i costi vengono calcolati sulla base dell'ammontare dell'operazione assicurata e possono variare tra i 450 e i 3.200 franchi¹⁹, i premi dovuti dall'esportatore sono misurati sulla base dei rischi coperti (commerciali o politici), della natura dell'acquirente estero (privato o pubblico)²⁰, del

¹⁷ Con la prima tipologia di polizza l'operatore viene assicurato contro l'eventualità che le perdite derivanti dal verificarsi dei sinistri siano ulteriormente aggravate dalle fluttuazioni dei cambi. Attraverso la polizza per le offerte d'asta all'operatore viene rilasciata una copertura assicurativa contro le eventuali fluttuazioni dei cambi intervenute durante il periodo intercorso tra la data dell'offerta d'asta e la stipula dei contratti relativi alla fornitura di beni ed attrezzature pesanti, conclusi in dollari, marchi, yen, franchi svizzeri, dollari canadesi, franchi francesi, franchi belga, fiorini olandesi, corone danesi, corone norvegesi e corone svedesi. La terza tipologia di polizza viene rilasciata per assicurare quegli operatori che, a causa delle fluttuazioni sfavorevoli del tasso di cambio, si trovino nella incapacità di vendere sul mercato dei cambi le divise con cui è stato concluso il contratto di esportazione.

¹⁸ L'ammontare assicurato può estendersi al 90 per cento se il contratto è garantito da una banca affiliata a COFACE.

¹⁹ Dopo ogni proroga della garanzia tali spese vengono fatturate come rinnovo e sono pari al 50 per cento dell'ammontare dei costi iniziali di apertura dossier.

²⁰ Per la copertura dei crediti a cinque anni, se l'acquirente è pubblico, il premio può variare dallo 0,6 al 7 per cento, in funzione della categoria nella quale viene classificato il paese; se l'acquirente è privato e la garanzia concessa copre i rischi commerciali e politici (senza garanzia bancaria), il premio può variare dallo 0,8 al 9,9 per cento.

paese di destinazione e della durata del credito. Se il contratto di copertura assicurativa assume la forma di una polizza globale i costi di apertura dossier vengono calcolati sul fatturato totale esportato dichiarato mensilmente, mentre i premi vengono calcolati sulla base del rischio coperto. In particolare, nel caso di rischio commerciale, viene applicato un tasso calcolato sulla base del settore di attività dell'assicurato, dell'ammontare del fatturato e dei rischi coperti, nel caso di rischio politico il tasso è calcolato sulla base dei rischi coperti e della durata del credito.

La COFACE, così come la Hermes e l'ECGD, offre delle polizze assicurative anche alle banche commerciali. In particolare, la compagnia francese distingue tra "polizze assicurative dirette", con le quali vengono assicurati, contro i rischi commerciali e politici, i prestiti erogati dalle banche ad operatori esteri per l'acquisto di beni prodotti in Francia, per una quota pari al 95 per cento²¹, e "polizze assicurative indirette", con cui vengono coperti i crediti erogati dalle banche a favore degli esportatori nazionali.

Esistono, infine, altre formule assicurative quali l'assicurazione contro il rischio di cambio, l'assicurazione contro il rialzo dei costi, l'assicurazione-cauzione, l'assicurazione-materiale, la garanzia per gli investimenti in un paese straniero, la garanzia per lavori pubblici²².

I prodotti assicurativi offerti da SACE vengono distinti, come detto in precedenza, in garanzie assicurative rivolte alle imprese esportatrici ed alle banche commerciali ed in garanzie di tipo fidejussorio²³. Gli strumenti assicurativi offerti agli esportatori possono essere classificati nelle seguenti tipologie di copertura²⁴:

– "polizza assicurativa a breve termine", la quale copre le operazioni di esportazione di beni e servizi, la realizzazione di studi di fattibilità e di progettazione, l'assegnazione di concessioni relative a licenze o brevetti, cauzioni, depositi o anticipazioni e leasing²⁵;

²¹ Questa garanzia viene generalmente rilasciata alle banche francesi e, sotto alcune condizioni, anche alle banche straniere.

²² Con la prima tipologia di polizza gli operatori nazionali vengono assicurati contro il rischio di cambio per i contratti conclusi nelle principali divise estere convertibili, utilizzate nel commercio internazionale. L'assicurazione contro il rialzo dei costi copre, solo parzialmente, l'esportatore contro il rialzo non previsto di costi dei fattori, intervenuto durante l'esecuzione del contratto. Attraverso la terza tipologia di polizza vengono assicurate le cauzioni versate dall'operatore nazionale al momento della stipula del contratto. L'assicurazione-materiale copre le possibili perdite derivanti dalla distruzione totale o parziale dei materiali utilizzati per l'esecuzione di lavori. La garanzia per gli investimenti all'estero riguarda il mancato pagamento o trasferimento dei dividendi e dei profitti realizzati attraverso gli investimenti stessi. La garanzia per lavori pubblici copre, nel limite del 20 per cento dell'ammontare del contratto, l'intero periodo di realizzazione dei lavori.

²³ Relativamente alla distinzione tra polizze assicurative e garanzie fidejussorie si veda la nota 5.

²⁴ Il soggetto interessato ad ottenere la copertura assicurativa può richiedere a SACE il rilascio, prima della conclusione del contratto di esportazione, di una promessa di copertura assicurativa ("promessa di garanzia") che indichi le condizioni di assicurabilità dell'operazione. Nel caso di partecipazione a gare internazionali l'operatore può richiedere una "promessa irrevocabile di garanzia" e bloccare così per 12 mesi le condizioni di assicurabilità vigenti in quel momento.

²⁵ Cauzioni, depositi o anticipazioni vengono rilasciate dagli operatori nazionali per poter concorrere ad aste o appalti indetti da committenti esteri, ovvero al fine di garantire la buona esecuzione del contratto di fornitura, di prestazione di servizi o di esecuzione di lavori.

- “polizza globale a breve termine”²⁶, la quale può includere, oltre al rischio di credito, anche la copertura dei rischi di spedizione delle merci²⁷. Questa polizza presenta, inoltre, la caratteristica della “rotatività”, e cioè della possibilità di reintegrare il fido sulla base dei pagamenti effettuati dal debitore estero alle scadenze dovute. Alla polizza possono essere apportate delle rettifiche in qualunque momento. Queste ultime possono riguardare sia l’inserimento o l’esclusione di altri clienti esteri o paesi importatori, sia l’ammontare dei massimali di credito accordato all’esportatore dall’agenzia;
- “assicurazione contro il rischio di cambio”, con cui vengono coperte le operazioni di esportazione, di durata superiore ai diciotto mesi, concluse in dollari, marchi, franchi svizzeri, yen ed euro. Il tasso di cambio garantito è quello in vigore in Italia alla data della firma del contratto di esportazione;
- “polizze di garanzia per la realizzazione di lavori civili all’estero”. I rischi assicurabili sono: il rischio di produzione, il rischio di credito ed il rischio di danneggiamento, distruzione, requisizione o confisca dei beni esportati, necessari alla realizzazione della commessa. La garanzia assicurativa può, inoltre, essere concessa all’impresa italiana anche se il contratto relativo all’esecuzione dei lavori sia stato stipulato da imprese estere, a condizione, però, che esse, qualunque sia la loro forma giuridica, vedano la partecipazione diretta o indiretta del capitale dell’impresa italiana;
- “polizze per investimenti all’estero”, con cui vengono assicurate tutte le operazioni di investimento diretto effettuate all’estero, rappresentate da apporti di capitali, beni strumentali e tecnologie, di concessioni relative a licenze e brevetti, di realizzazione di studi di fattibilità ecc. Il rischio assicurabile riguarda sia le perdite del capitale investito, sia la mancata assegnazione dei dividendi realizzati²⁸.

Oltre alle garanzie rilasciate alle imprese esportatrici, SACE offre anche alle banche commerciali la possibilità di assicurarsi mediante le seguenti tipologie di polizze:

- “polizza credito acquirente”. Attraverso questa tipologia di copertura, l’agenzia assicura i crediti a medio e lungo termine concessi da istituti bancari italiani a favore sia di stati e banche centrali, che di banche, enti o imprese, sia pubblici che privati, di paesi esteri, destinati al finanziamento di esportazioni italiane o di altre attività ad esse collegate, di prestazioni di servizi, di esecuzione di lavori, studi e progettazioni all’estero realizzati da imprese nazionali. I rischi assicurabili sono sia il rischio di credito, sia quello di variazione del corso dei cambi;
- “polizza credito acquirente per operazioni triangolari”²⁹, con cui l’agenzia copre i crediti a medio e lungo termine concessi da istituti bancari esteri ai propri

²⁶ Questo strumento assicurativo, rivolto essenzialmente alle piccole e medie imprese, consente la copertura, mediante un’unica polizza, di una pluralità di operazioni di esportazione a breve termine verso uno o più mercati esteri.

²⁷ Questa tipologia di copertura assicura l’operatore anche contro l’eventualità che l’interruzione della commessa determini il mancato recupero delle spese affrontate per l’esecuzione dell’operazione di esportazione (“rischio di produzione”).

²⁸ Affinché SACE conceda all’operatore commerciale tale tipologia di copertura assicurativa gli investimenti debbono apportare dei benefici non solo al paese estero verso cui esso è rivolto, ma anche all’economia italiana.

²⁹ Tali polizze sono dette triangolari in quanto coinvolgono tre soggetti diversi: l’esportatore italiano, il finanziatore estero e il debitore estero.

operatori nazionali, destinati al finanziamento di esportazioni italiane. Anche in questo caso i rischi coperti sono sia il rischio di credito sia quello di variazione del corso dei cambi;

- *“linee di credito comunicate” a breve termine. Questa copertura deriva da una specifica convenzione finanziaria stipulata tra una banca italiana ed una banca estera, mediante la quale la prima concede alla seconda un finanziamento destinato all’acquisto di beni prodotti in Italia. La convenzione deve riportare i termini, le condizioni e le modalità di utilizzo della linea concessa;*
- *“linee di credito interne” a breve termine. Tale tipologia di polizza assicurativa si concretizza nella concessione da parte di SACE, ad una banca italiana, di un importo, definito massimale, sul quale la stessa banca intende imputare i crediti documentari disposti da una banca di un paese estero. Questo plafond, rappresenta quindi l’ammontare massimo utilizzabile dalla banca italiana per confermare i crediti emessi a beneficio della propria clientela per il regolamento di forniture italiane;*
- *“polizza per i crediti finanziari”. Questa copertura assicurativa riguarda i crediti finanziari concessi da istituti bancari italiani ed esteri a Stati o banche centrali estere per il rifinanziamento dei debiti da essi contratti con operatori italiani. I rischi assicurabili sono il rischio del credito ed il rischio di variazione del corso dei cambi.*

Per tutte le tipologie di polizze sopra descritte, la percentuale massima di copertura è pari al 95 per cento dell’ammontare totale dell’operazione. All’agenzia è affidato, tuttavia, il compito di decidere misure diverse “caso per caso”, sulla base di alcuni elementi come la solvibilità dell’acquirente estero, il carattere privato o pubblico del debitore³⁰, la presenza di promesse di garanzia rilasciate da una banca³¹.

Le condizioni riguardanti i premi a carico sia delle imprese esportatrici che delle banche commerciali vengono distinte in relazione alla durata del credito ed ai rischi coperti dalla polizza³². Più specificatamente, nel caso di assicurazioni rilasciate per operazioni a medio e lungo termine i premi sono calcolati sulla base di accordi che tengono conto del termine di rimborso del credito e del tipo di copertura offerta (rischio politico o commerciale, polizza globale o individuale). Per le operazioni a breve termine, l’ammontare dei premi e la quota di rischio commerciale coperto dalla polizza variano in funzione dell’esistenza o meno di una garanzia rilasciata da un banca.

³⁰ Con la delibera CIPE 93/99 e con la Direttiva CE 29/98, accanto alla figura del debitore privato e del debitore sovrano è stata introdotta la figura dell’ente pubblico “non sovrano”, un soggetto cioè che, pur non potendo essere sottoposto a procedura fallimentare, non è abilitato ad impegnare la responsabilità dello Stato per i propri debiti contratti all’estero.

³¹ La metodologia seguita da SACE per il rilascio delle diverse polizze assicurative si basa sulla valutazione della natura e del volume delle esportazioni e della solvibilità dell’acquirente o del paese estero. In alcuni casi l’agenzia può richiedere una garanzia da parte di un organismo di diritto pubblico o di una banca.

³² Per le polizze “credito fornitore” i premi vengono generalmente pagati in anticipo. Nel caso di polizze “credito acquirente” il 15 per cento dell’ammontare totale del premio è pagato in anticipo ed il rimanente 85 per cento viene corrisposto al momento dell’emissione della copertura.

2.4 Alcuni indicatori sui risultati

In questo paragrafo viene presentato un quadro comparato dei risultati di alcune delle attività svolte dalle quattro agenzie finora prese in considerazione. L'evidenza dei dati mostra, come risulterà chiaro dall'analisi esposta di seguito, profonde divergenze nella gestione delle loro attività assicurative.

La tavola 1 fornisce, per ciascuna delle quattro agenzie in esame, con riferimento a uno stesso insieme di 64 paesi potenzialmente beneficiari di garanzie assicurative, la distribuzione tra paesi "in sospensiva", verso i quali sono temporaneamente sospese le attività di copertura assicurativa, e paesi "aperti", che beneficiano pienamente di tale attività. La quota dei paesi aperti sul totale consente di valutare la propensione al rischio di ciascuna agenzia³³.

Numero di paesi in "sospensiva" e "aperti"
(al 31 dicembre 2000)

Agenzie	Paesi in "sospensiva"	Quota percentuale	Paesi "aperti"	Quota percentuale	Totale *
SACE	13	20,3	51	79,7	64
HERMES	7	10,9	57	89,1	64
COFACE	13	20,3	51	79,7	64
ECGD	23	35,9	41	64,1	64

* I 64 paesi, comuni alle quattro agenzie considerate, rappresentano i principali mercati di sbocco delle esportazioni dei loro paesi.

Fonte: elaborazioni Osservatorio Economico Mincomes su dati SACE

Tavola 1

La Hermes mostra, rispetto alle altre agenzie, una propensione al rischio decisamente più elevata. Solo 7 dei 64 paesi complessivamente considerati sono stati dichiarati a rischio, contro i 23 della ECGD e i 13 di SACE e COFACE.

Nella tavola 2 viene posto a confronto, per ciascun paese, il valore totale delle esportazioni nazionali con l'ammontare delle garanzie concesse a medio e lungo termine. È possibile, in tal modo, calcolare la quota di copertura assicurativa del totale dei beni e servizi esportati (tav. 2).

Tutte le agenzie, ad eccezione della COFACE, hanno fatto registrare nel 2000 un incremento della quota di copertura delle esportazioni. Nel caso di SACE ed Hermes, in particolare, a fronte di un incremento delle esportazioni, rispettivamente del 16,4 e del 21,6 per cento, si rileva una crescita più che proporzionale delle garanzie concesse. Il Regno Unito si conferma, tuttavia, il paese che presenta la quota di copertura assicurativa più elevata (2,26 per cento nel 1999 e 3,54 per cento nel 2000), pari a circa il doppio di quella della Germania e dell'Italia.

³³ Questo indicatore non ha valore assoluto, in quanto non tiene conto delle possibili differenze tra le politiche assicurative seguite nei confronti dei paesi "aperti", che possono assumere forme più o meno cautelative, quanto a ricerca di fattori di mitigazione del rischio, nonché del tasso di concentrazione delle coperture su uno o più mercati.

Grado di copertura assicurativa a medio e lungo termine delle esportazioni⁽¹⁾
(milioni di dollari e quote percentuali)

Agenzie	1999			2000		
	Esportazioni nazionali	Garanzie concesse	Garanzie in percentuale sulle esportazioni	Esportazioni nazionali	Garanzie concesse	Garanzie in percentuale sulle esportazioni
SACE	205.437	2.104	1,02	239.136	4.382	1,83
HERMES	464.284	4.891	1,05	564.464	8.155	1,44
COFACE	291.253	6.043	2,07	262.462	4.809	1,83
ECGD	322.355	7.281	2,26	251.586	8.906	3,54

(1) In base alle nuove "guidelines" per la compilazione dei rapporti annuali, alle agenzie viene chiesto di comunicare l'importo garantito delle operazioni assicurate e non più il valore contrattuale. Nel confrontare i dati relativi ai due anni considerati occorre, quindi, tener presente che, mentre per il 1999 l'ammontare delle garanzie concesse è calcolato come valore contrattuale dell'operazione di esportazione, per il 2000 esso è definito in termini di impegni assunti dall'agenzia, pari al valore contrattuale dell'esportazione al netto della quota di scoperto a carico dell'esportatore ed al lordo degli interessi sulla dilazione del credito.

Fonte: elaborazioni Osservatorio Economico Mincomes su dati SACE

Tavola 2

La tavola 3 completa il quadro, prendendo in considerazione anche le garanzie a breve termine e mostrando la distribuzione per scadenza delle operazioni assicurate, per ciascuna delle quattro agenzie oggetto di studio.

Garanzie assicurative concesse⁽¹⁾
(milioni di dollari e variazioni percentuali sull'anno precedente)

Agenzie	Medio e lungo termine			Breve termine		
	1999	2000	variazione percentuale	1999	2000	variazione percentuale
SACE	2.104	4.382	108,3	1.085	252	-76,8
HERMES	4.891	8.155	66,7	9.504	9.879	3,9
COFACE	6.043	4.809	-20,4	39.418	36.398	-7,7
ECGD	7.281	8.906	22,3	0	0	0,0

(1) In base alle nuove "guidelines" per la compilazione dei rapporti annuali, alle agenzie viene chiesto di comunicare l'importo garantito delle operazioni assicurate e non più il valore contrattuale. Nel confrontare i dati relativi ai due anni considerati occorre, quindi, tener presente che, mentre per il 1999 l'ammontare delle garanzie concesse è calcolato come valore contrattuale dell'operazione di esportazione, per il 2000 esso è definito in termini di impegni assunti dall'agenzia, pari al valore contrattuale dell'esportazione al netto della quota di scoperto a carico dell'esportatore ed al lordo degli interessi sulla dilazione del credito.

Fonte: elaborazioni Osservatorio Economico Mincomes su dati SACE

Tavola 3

Riguardo alle assicurazioni a breve termine, a parte il caso dell'ECGD, che dal 1991 è assente da questo segmento di attività, i dati mostrano sostanziali divergenze³⁴. In particolare, le operazioni di assicurazione per i crediti all'esportazione a breve termine, realizzate dalla COFACE registrano valori molto elevati, sia nel 1999 che nel 2000. Anche nel caso di Hermes le operazioni a breve termine prevalgono su quelle a medio-lungo termine. Emerge invece nettamente la de-

³⁴ Il confronto deve tenere in considerazione che, mentre SACE e l'ECGD, essendo degli istituti di diritto pubblico, non possono operare sul breve termine nei paesi OCSE (ad esclusione di Turchia, Messico, Repubblica Ceca, Polonia, Ungheria e Corea del Sud), la COFACE e l'Hermes possono operare su tali mercati in veste di assicuratori privati.

bolezza della presenza di SACE nel comparto a breve termine: nel 2000 il già esiguo importo delle operazioni assicurate ha fatto registrare una drastica caduta.

La Tavola 4, infine, confronta i risultati della gestione assicurativa a medio e lungo termine delle quattro agenzie considerate, calcolati come differenza tra il totale delle poste attive (premi dovuti dagli esportatori e recuperi realizzati) e gli indennizzi corrisposti dall'agenzia.

Gestione assicurativa a medio e lungo termine
(milioni di dollari e variazioni sull'anno precedente)

Agenzie	SACE			HERMES			COFACE			ECGD		
	1999	2000	variazioni	1999	2000	variazioni	1999	2000	variazioni	1999	2000	variazioni
Premi	88	161	83,7%	346	460	32,8%	211	188	-11,1%	177	200	12,9%
Recuperi	679	709	4,3%	1.186	918	-22,6%	773	841	8,9%	602	562	-6,6%
Indennizzi	689	344	-50,1%	798	879	10,2%	449	369	-17,8%	516	445	-13,7%
Saldo gestione assicurativa *	78	526	448	734	499	-236	534	660	125	263	317	54

* Saldo della gestione assicurativa = Premi + Recuperi - Indennizzi

Fonte: elaborazioni Osservatorio Economico Mincomes su dati SACE

Tavola 4

Nel 2000 il miglioramento più significativo è quello realizzato da SACE, che in termini assoluti ha visto crescere il proprio saldo positivo di circa 450 milioni di dollari. Su questo risultato hanno inciso gli aumenti delle entrate, in particolare dei premi, e soprattutto la significativa riduzione degli indennizzi a carico dell'agenzia³⁵. Anche la gestione assicurativa di COFACE e di ECGD è rimasta positiva ed entrambe le agenzie hanno registrato un sensibile incremento del saldo assicurativo. Tuttavia, mentre nel caso di COFACE, il miglioramento è stato determinato sia dalla significativa riduzione degli indennizzi (18 per cento circa), che dal discreto incremento dei recuperi (9 per cento circa), nel caso dell'ECGD l'incremento del saldo è attribuibile in gran parte al primo di tali fattori. La gestione assicurativa della Hermes ha registrato, al contrario, un sostanziale peggioramento: nel 2000 il saldo, pur restando positivo, ha subito una contrazione di oltre 230 milioni di dollari.

L'analisi dei dati relativi alla distribuzione geografica delle garanzie assicurative non permette una comparazione puntuale, a causa della diversa classificazione utilizzata dalle quattro agenzie per l'aggregazione delle aree geo-economiche. E' tuttavia possibile individuare un aspetto comune: le assicurazioni concesse da tre delle quattro agenzie (SACE, Hermes, ECGD) si concentrano prevalentemente nei paesi in via di sviluppo (PVS), anche per effetto delle disposizioni contenute nella Comunicazione della Commissione del 1998 che vieta il rilascio di assicurazioni pubbliche per la copertura di rischi commerciali a breve termine nei confronti dei paesi dell'UE e di altri paesi dell'OCSE (Australia, Canada, Giappone, Islanda, Nuova Zelanda, Norvegia, Svizzera e Stati Uniti).

³⁵ La sfasatura temporale tra gli introiti e gli esborsi originati dalle operazioni oggetto di assicurazione implica che, mentre i recuperi realizzati e gli indennizzi pagati nei due periodi in esame si riferiscono ad operazioni iniziate negli anni precedenti, i premi essendo corrisposti anticipatamente, si riferiscono ad operazioni i cui esiti saranno noti solo nel futuro.

Bibliografia

CAMINO, D. – CARDONE, C. (1997), *The EU Proposal for a Council Directive on Export Credit Insurance: a Critical Evaluation*, Association Internationale pour l'étude de l'économie de l'assurance, "The Geneva Papers on Risk and Insurance", n. 82.

Export Credits Guarantee Department - ECGD (2000), *Annual Report and Resource Accounts 1999-2000*, London.

GIUBASSO, P. A. – GUARENA, G. (1999), *Strumenti di sostegno alla internazionalizzazione delle imprese: assicurazione e agevolazioni finanziarie*, in "Il commercio internazionale. Guida pratica agli investimenti con l'estero", Il Sole-24 Ore, Le Guide.

HERMES (2000), *Official Export Guarantee Scheme of the Federal Republic of Germany. Annual Report 1999*.

INTERNATIONAL UNION OF CREDIT AND INVESTMENT INSURERS (1999), *The Berne Union 2000*, London.

MEDIOCREDITO CENTRALE (1997), *Per una politica economica estera dell'Italia nell'era della competizione globale*, a cura di G. Bonvicini e P. Guerrieri, Roma.

NASTASI, V. (1990), *La SACE e il credito all'esportazione*, Quaderni di Mondo Bancario, Ed. Futura 2000.

OCDE (1999), *Les systèmes de financement des crédits a l'exportation dans les pays Membres et non membres de l'OCDE*, Paris.

OECD, *Arrangement on Guidelines for Officially Supported Export Credits*, www.oecd.org//ech/act/xcred/arrngmnt.htm.

ONIDA, F. (1993), *L'intervento di SACE – Mediocredito a sostegno delle esportazioni italiane nel contesto internazionale: tendenze, prospettive, critiche, proposte*, Centro Studi sui Processi di Internazionalizzazione (CESPRI), Università Commerciale "Luigi Bocconi", Milano.

SACE (2000), *Rapporto Annuale 1999*, Roma.

SACE (2001), *Attività SACE 2000*, Roma.

THE EU COUNCIL (1998), *Council Directive on the harmonisation of the principles of provisions on medium and long term export credits 98/29/EC*, www.europa.eu.int/comm/trade/miti/exp_cred/overview.htm.

Siti Internet di riferimento

COFACE, www.coface.fr

ECGD, www.ecgd.gov.uk

HERMES, www.hermes-kredit.com

SACE, www.isace.it

THE BERNE UNION, www.berneunion.org.uk