

08.082

**Messaggio
sulla continuazione dell'aiuto monetario internazionale
(Decreto sull'aiuto monetario, DAM)**

del 19 dicembre 2008

Onorevoli presidenti e consiglieri,

Con il presente messaggio vi sottoponiamo, per approvazione, il disegno di decreto federale sulla continuazione dell'aiuto monetario internazionale.

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

19 dicembre 2008

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Pascal Couchepin
La cancelliera della Confederazione, Corina Casanova

Compendio

Con il presente messaggio si chiede la proroga del credito quadro per l'aiuto monetario internazionale fondato sulla legge federale sull'aiuto monetario internazionale (LAMO). Il periodo di validità del credito quadro si estende dal 1° ottobre 2009 al 25 dicembre 2013.

Il decreto federale del 18 marzo 2004 sull'aiuto monetario internazionale (decreto sull'aiuto monetario, DAM) stabilisce il limite superiore del credito quadro per le prestazioni finanziarie ai sensi dell'articolo 8 della legge sull'aiuto monetario (LAMO). Conformemente a questa norma, ai fini dei mutui corrispondenti sono disponibili l'assunzione di impegni di garanzia e la fornitura di contributi a fondo perso per un importo di 2500 milioni di franchi. Il Consiglio federale presenta ogni anno un rapporto sull'utilizzazione delle risorse. Dato che il DAM giunge a scadenza il 30 settembre 2009, il presente messaggio ne chiede la proroga.

In quanto economia aperta con un importante patrimonio all'estero e una piazza finanziaria ampiamente integrata a livello mondiale, la Svizzera deve poter contare su un sistema finanziario e monetario internazionale stabile. Come mostrano chiaramente le recenti condanne mosse nei confronti dei mercati finanziari, il sistema finanziario e monetario internazionale comporta anche il pericolo di crisi che possono dilagare rapidamente. In simili casi può rendersi necessario un intervento coordinato a livello internazionale per stabilizzare il sistema monetario e finanziario internazionale. Nel medesimo modo un aiuto monetario mirato nel caso di squilibri puntuali in singoli Paesi può prevenire una destabilizzazione dei mercati che vi sono tributari. La LAMO costituisce la base di corrispondenti misure multilaterali e bilaterali della Svizzera.

L'aiuto monetario che la Svizzera ha concesso in virtù della LAMO nel corso degli ultimi cinque anni è stato di entità molto ridotta e attualmente non sussistono crediti a titolo del DAM. Non si può nondimeno escludere che l'aiuto monetario debba essere attivato sulla scia della crisi in corso. Secondo le valutazioni del Consiglio federale il DAM offre un quadro finanziario idoneo per l'attuazione dell'aiuto monetario della Confederazione.

Messaggio

1 La cooperazione monetaria internazionale come meccanismo di sicurezza del sistema monetario

1.1 Principi della cooperazione monetaria svizzera

Come dimostrano i recenti avvenimenti sui mercati finanziari, la Svizzera in quanto economia aperta dotata di un importante settore finanziario è particolarmente esposta alle condanne mosse nei confronti dei mercati finanziari e monetari internazionali. La stabilità del sistema monetario e finanziario internazionale è imprescindibile per il benessere dell'economia svizzera. Per questo motivo la Svizzera partecipa in maniera determinante alla cooperazione monetaria internazionale. L'impegno svizzero può essere suddiviso in quattro settori centrali:

1. collaborazione nell'ambito del Fondo monetario internazionale (FMI);
2. partecipazione agli Accordi generali di credito e ai Nuovi accordi di credito tra importanti Paesi creditori e il FMI¹;
3. partecipazione della Banca nazionale svizzera (BNS) alla cooperazione monetaria internazionale conformemente alla legge sulla Banca nazionale (art. 10 LBN)²;
4. misure fondate sulla legge federale sull'aiuto monetario internazionale (legge sull'aiuto monetario, LAMO)³.

Grazie alla sua collaborazione attiva nel quadro del FMI, la Svizzera fornisce un contributo costante alla stabilità del sistema monetario e finanziario internazionale. In tale ambito la Svizzera coadiuva il FMI nel raggiungimento dei suoi obiettivi. Oltre al promovimento della cooperazione internazionale nel campo della politica monetaria, questi obiettivi comprendono l'agevolazione di una crescita equilibrata del commercio mondiale, il promovimento della stabilità dei corsi di cambio, il raggiungimento e la conservazione di un sistema multilaterale dei pagamenti e il sostegno ai Paesi membri che devono affrontare squilibri della loro bilancia dei pagamenti.

La Svizzera partecipa inoltre agli Accordi generali di credito (AGC) e ai Nuovi accordi di credito (NAC). Nel contesto di questi accordi, importanti Paesi creditori mettono a disposizione del FMI crediti affinché questa istituzione possa adempiere illimitatamente i propri compiti anche in caso di mancanza di risorse finanziarie. Nel quadro degli AGC, la BNS mette a disposizione, a proprio rischio, fino a 1020 milioni di diritti speciali di prelievo (circa 1,8 mia. fr.) e, nel quadro degli NAC, fino a 1557 milioni di diritti speciali di prelievo (circa 2,7 mia. fr.). La partecipazione della Svizzera agli AGC deve essere rinnovata ogni cinque anni mediante decreto federale.

¹ RS 941.15 e 941.16

² RS 951.11

³ RS 941.13

Secondo l'articolo 10 LBN, la BNS può concedere crediti alle banche centrali estere e alle organizzazioni internazionali. Ciò consente la sua partecipazione a determinate misure nel quadro della cooperazione monetaria internazionale, come ad esempio la partecipazione a crediti temporanei a favore di altre banche centrali. La BNS assume personalmente il rischio quando concede un credito fondato sulla LBN a una banca centrale estera.

La legge federale sull'aiuto monetario internazionale (LAMO) definisce le misure che la Confederazione può adottare per promuovere la stabilità delle relazioni monetarie e finanziarie internazionali (art. 1 LAMO). Fondandosi su questa legge la Confederazione può fornire l'aiuto monetario sotto forma di mutui, di impegni di garanzia e di contributi a fondo perso. Per finanziare l'aiuto monetario in caso di perturbazioni del sistema monetario internazionale (art. 2 LAMO) e fornire tale aiuto a singoli Stati che collaborano strettamente con la Svizzera nel settore della politica monetaria ed economica viene approvato un credito quadro. Il limite superiore di questo credito quadro è stabilito dal decreto sull'aiuto monetario (DAM). In caso di ricorso alla LAMO, possiamo incaricare la BNS del finanziamento dei crediti per l'aiuto sistemico, fermo restando che la Confederazione le garantisce il rimborso sulla base del credito quadro. I crediti a breve o medio termine a favore di singoli Stati che collaborano strettamente con la Svizzera sono direttamente finanziati dalla Confederazione. La partecipazione al fondo speciale del FMI ai sensi dell'articolo 3 LAMO non è invece coperta dal DAM, perché in questo caso devono essere richiesti gli speciali crediti di impegno di cui all'articolo 8 LAMO.

1.2 Struttura del decreto sull'aiuto monetario

Il decreto federale del 18 marzo 2004 sull'aiuto monetario internazionale definisce il limite superiore del credito quadro che la Confederazione può concedere nel quadro della LAMO per l'aiuto monetario in caso di perturbazioni del sistema monetario internazionale, ossia il cosiddetto aiuto sistemico, come pure per l'aiuto monetario a favore di singoli Stati. Secondo l'articolo 1 DAM per l'aiuto monetario sono stati stanziati 2 500 milioni di franchi, fermo restando che i mutui rimborsati e le garanzie estinte senza perdite possono nuovamente essere computati.

Conformemente all'articolo 1 capoverso 3 DAM, riferiamo annualmente sull'utilizzazione dei fondi stanziati nel quadro del rendiconto sul sistema finanziario internazionale nel contesto del rapporto annuale sulla politica economica esterna.

Secondo il suo articolo 2 capoverso 2 il DAM rimane in vigore per una durata di cinque anni, cioè fino al 30 settembre 2009.

1.3 Cooperazione monetaria negli ultimi anni

1.3.1 Aiuto monetario in casi sistemici

In adempimento del suo mandato di stabilizzazione del sistema finanziario internazionale il FMI assume un ruolo centrale nell'eliminazione delle difficoltà a livello di bilancia dei pagamenti, a condizione che il Paese interessato ne faccia richiesta. A tale scopo il FMI dispone dei conferimenti di capitale dei suoi Stati membri, conferimenti che ammontano a circa 160 miliardi di diritti speciali di prelievo (pressoché

290 mia. fr.). Di regola, gli accordi di credito del FMI con i suoi Stati membri sono vincolati a un programma economico di adeguamento che comporti una rapida stabilizzazione economica.

Nell'ipotesi che non disponga temporaneamente di risorse sufficienti, il FMI può fare capo a risorse che possono raggiungere 34 miliardi di diritti speciali di prelievo (circa 62 mia. fr.) provenienti dai Nuovi accordi di credito e dagli Accordi generali di credito.

Nel fatto di concedere risorse finanziarie il FMI intravede anche una funzione catalitica. In questo senso il ruolo di apripista del FMI dovrebbe incitare gli Stati o le istituzioni internazionali che dispongono di riserve sufficienti ad assumere un impegno finanziario proprio a titolo di contributo alla stabilizzazione della situazione. Nel caso di crisi finanziarie che minacciano il sistema sono in particolare sovente necessarie misure coordinate di sostegno per limitare l'onere finanziario di taluni donatori.

Alla fine degli anni Novanta si registrarono diversi pacchetti d'aiuto coordinati a livello internazionale. In tale ambito, la Svizzera è stata a più riprese sollecitata a partecipare a iniziative di finanziamento. Nel 1997, il nostro Paese ha partecipato con un importo di 431 milioni di franchi a un pacchetto coordinato di aiuto finanziario per la Corea del Sud. Nel 1998 abbiamo partecipato con 345 milioni di franchi a misure internazionali di sostegno al Brasile. Entrambe queste iniziative di finanziamento hanno riportato la calma sui mercati finanziari, al punto che nel caso del Brasile si dovette ad esempio ricorrere unicamente a una tranche di circa 100 milioni di dollari US della garanzia di credito della Svizzera. In entrambi i casi i crediti del nostro Paese sono stati ammortati entro i termini. Va aggiunto in questa sede che sull'arco degli oltre quarant'anni di cooperazione della Svizzera alle misure monetarie internazionali non si sono mai verificate perdite.

Dalla fine degli anni Novanta non sono più state poste in atto iniziative di finanziamento di questo genere, coordinate a livello internazionale, ragione per la quale non sono neppure state impegnate nuove risorse a titolo del DAM. Ciò è da un canto riconducibile al fatto che in caso di instabilità nei Paesi emergenti si è viepiù imposta, dal 2000, la tendenza a ricorrere a soluzioni finanziate unicamente dal FMI. Ne sono esempio gli accordi di conferma per l'Argentina (2000, 2001, 2003), il Brasile (2001, 2002) e la Turchia (2001, 2002, 2005). Le condizioni vantaggiose presenti sui mercati finanziari internazionali fino al 2008 hanno d'altro canto contribuito al forte calo dell'assegnazione di crediti da parte del FMI.

Nel contesto della recente crisi finanziaria le condizioni sui mercati finanziari e monetari internazionali sono sensibilmente peggiorate nel 2008. Ciò ha provocato una notevole instabilità e una pressione importante sulla bilancia dei pagamenti di singoli Paesi, come l'Islanda, l'Ungheria e l'Ucraina. Il FMI ha pertanto concluso con i Paesi interessati programmi di credito a medio termine che comportano un accesso straordinariamente elevato alle sue risorse. Nel caso dell'Islanda l'accordo di conferma con il FMI è stato affiancato da aiuti bilaterali (tra l'altro dei Paesi scandinavi) coordinati a livello internazionale. È possibile che ulteriori Paesi richiedano un aiuto FMI corrispondente.

Qualora dovesse disporre di insufficienti capacità a causa dell'aumento dell'assegnazione di crediti, il Fondo monetario potrebbe riattivare i NAC e gli AGC. In alternativa, gli accordi di conferma del Fondo monetario potrebbero essere completati in misura maggiore con aiuti bilaterali. In questi casi anche la Svizzera potrebbe

essere sollecitata a partecipare a un finanziamento coordinato. La prestazione d'aiuto corrispondente dovrebbe essere fondata sulla legge sull'aiuto monetario.

Per sostenere il fabbisogno di liquidità dei Paesi emergenti, il FMI ha istituito, nel settembre del 2008, un nuovo strumento per la messa a disposizione rapida di liquidità. Lo strumento consente l'accesso immediato ai crediti del FMI per una durata di tre mesi. Sono autorizzati ad accedervi i Paesi emergenti che potevano finora finanziarsi senza problemi sui mercati finanziari e che possono vantare una politica economica e finanziaria settoriale stabile. Finora non si è fatto capo a questo strumento.

Gli strumenti del Fondo monetario sono destinati al superamento dei problemi di bilancia dei pagamenti. Essi vanno distinti dalle operazioni delle banche centrali che garantiscono l'approvvigionamento in liquidità dei mercati monetari.

La BNS può cooperare in questo intento con altre banche centrali. Tale cooperazione è fondata sull'articolo 10 LBN, che consente l'assegnazione di crediti sulla base di accordi garantiti da swap. Nell'autunno del 2008 la BNS ha così messo a disposizione della Banca centrale europea liquidità in franchi svizzeri contro euro. È in tal modo possibile far fronte al fabbisogno di franchi svizzeri delle banche, senza accedere direttamente alle facilità della BNS. Tra la BNS e il Federal Reserve System esiste inoltre un accordo swap dal dicembre del 2007. L'accordo in questione consente la messa a disposizione di dollari US alle banche che hanno aderito al sistema svizzero delle operazioni di pronti contro termine. Altre banche, come la Banca centrale europea e la Bank of England, hanno concluso accordi analoghi con il Federal Reserve System.

1.3.2 Aiuto a medio termine alla bilancia dei pagamenti

Ulteriori misure coordinate possono essere annoverate nell'aiuto monetario internazionale. In questo senso i membri dell'OCSE hanno ad esempio sostenuto gli Stati dell'Europa centrale e orientale dopo il capovolgimento politico ed economico successivo alla fine dell'Unione sovietica. In questo contesto gli aiuti finanziari in caso di squilibrio della bilancia dei pagamenti hanno svolto una funzione di complemento alle risorse che il FMI e altre istituzioni internazionali avevano messo a disposizione. L'ultimo aiuto di questo genere alla bilancia dei pagamenti è stato concesso nel 2000 alla Bulgaria; la Svizzera vi ha partecipato con un credito di 20 milioni di franchi. Tale credito è stato rimborsato tempestivamente nel 2007.

1.3.3 Aiuto finanziario a favore dei membri del gruppo di voto

La Svizzera presiede un gruppo di voto in seno al FMI e al gruppo della Banca mondiale⁴. I membri del gruppo di voto cooperano strettamente nel settore del FMI. Alcuni membri sono inoltre rilevanti ai fini dell'impegno della Svizzera a favore dei Paesi dell'Est e della cooperazione allo sviluppo. Nel quadro della sua responsabilità di presidente di un gruppo di voto, la Svizzera può, se necessario, sostenere questi

⁴ Oltre alla Svizzera sono membri di questo gruppo di voto l'Azerbaigian, il Kirghistan, la Polonia, la Serbia, il Tagikistan, il Turkmenistan e l'Uzbekistan.

Paesi concedendo loro crediti a breve termine, di una durata normalmente non superiore a 30 giorni, fondati sull'articolo 4 capoverso 1 LAMO. In questo modo la Svizzera può offrire un aiuto determinante – seppure con risorse finanziarie comparativamente esigue – e consolidare la coesione del gruppo di voto. Questa coesione è di grande importanza per conservare il seggio nei Consigli esecutivi del FMI e della Banca mondiale.

Gli esempi di simili aiuti risalgono all'epoca dell'entrata in vigore della LAMO. Nel 2000 è stata in questo senso resa possibile l'adesione al FMI dell'allora Repubblica federale di Jugoslavia (ora Serbia) mediante la concessione di un credito temporaneo di 111 milioni di franchi. Il credito è stato interamente rimborsato il giorno successivo alla sua concessione. Nel 2001 la Svizzera ha aiutato il Tagikistan a rimborsare un credito dell'UE fornendogli un credito temporaneo per una durata di due settimane. Grazie alla concessione a breve termine di circa 105 milioni di franchi il Tagikistan è stato in grado di assumere a condizioni più vantaggiose un nuovo credito dell'UE. Dal 2001 non sono più stati concordati siffatti aiuti.

2 Proroga del decreto sull'aiuto monetario

2.1 Interesse della Svizzera

Come esposto nelle considerazioni che precedono, si ricorre di volta in volta agli attuali strumenti di aiuto monetario a dipendenza del problema da superare. In questo senso la Svizzera è stata in passato ripetutamente sollecitata a partecipare a iniziative internazionali di finanziamento o a sostenere per il tramite di crediti bilaterali i membri del proprio gruppo di voto in seno alle istituzioni di Bretton Woods (cfr. il n. 1.3). Lo scarso ricorso a questi strumenti nel corso degli ultimi cinque anni è tra l'altro riconducibile alle condizioni vantaggiose che esistevano durante quel periodo sui mercati dei capitali e finanziari internazionali. L'attuale crisi finanziaria palesa nondimeno che le condizioni su questi mercati possono cambiare rapidamente.

In quanto economia aperta dotata di una piazza finanziaria con strette interdipendenze all'estero, la Svizzera è grandemente interessata alla stabilità del sistema finanziario e monetario internazionale. Il nostro Paese fornisce il proprio contributo alla garanzia della stabilità finanziaria nella consapevolezza di questa circostanza. Inoltre, ciò garantisce il suo statuto di partner a pari diritti del sistema finanziario internazionale e gli consente di sostenere in maniera credibile il proprio punto di vista negli organismi internazionali. Il sostegno bilaterale ai membri del gruppo di voto incentiva inoltre all'interno di quest'ultimo una cooperazione e una coesione di grande importanza ai fini della rappresentanza svizzera in seno al FMI e alla Banca mondiale.

Il bilancio degli ultimi anni mostra come si sia affermata la struttura attuale dell'aiuto monetario in base alla LAMO e al DAM. Il limite superiore nell'assegnazione di risorse, che il DAM stabilisce in 2500 milioni di franchi, fornisce da un canto alla Confederazione il margine di manovra necessario per adottare misure rapide e complete, come in particolare quelle che sono indispensabili in caso di insorgenza di crisi. La concessione di risorse è d'altro canto vincolata al chiaro mandato del DAM.

Per il momento non si persegue un aumento del credito quadro anche a motivo delle condanne attualmente mosse nei confronti dei mercati finanziari. Sussiste comunque la tendenza a favore di pacchetti completi FMI e di soluzioni coordinate a livello regionale. Sulla scorta di quanto precede, partiamo dal presupposto che le risorse previste siano sufficienti per coprire le eventuali richieste da parte dei Paesi emergenti. Ci riserviamo la facoltà di proporre l'aumento delle risorse necessarie all'aiuto monetario se si dovesse sviluppare una diversa dinamica nell'assegnazione di crediti coordinata a livello internazionale.

Pertanto ci esprimiamo chiaramente a favore di una proroga del decreto federale del 18 marzo 2004 sull'aiuto monetario internazionale.

2.2 Validità del decreto sull'aiuto monetario

In futuro vi sottoporremo la proroga del DAM nel quadro di un messaggio comune sulla proroga degli Accordi generali di credito del FMI. L'armonizzazione nel tempo e la riunione di questi due affari strettamente apparentati ridurrebbe in maniera determinante il dispendio amministrativo del Parlamento e dell'amministrazione.

Conformemente al suo articolo 2 capoverso 2, il DAM rimane in vigore per una durata di cinque anni. Anche gli Accordi generali di credito del FMI sono rinnovati ogni cinque anni, l'ultima volta con effetto dal 26 dicembre 2008.

Per realizzare l'armonizzazione nel tempo della proroga del DAM con la proroga degli AGC, proponiamo che il DAM abbia effetto dal 1° ottobre 2009 al 25 dicembre 2013. La prossima proroga sarà successivamente proposta, unitamente a quella degli AGC, per una durata di cinque anni (dal 26 dicembre 2013 al 25 dicembre 2018).

3 Ripercussioni finanziarie e sull'effettivo del personale

Le operazioni effettuate conformemente agli articoli 2 e 4 LAMO gravano sul consuntivo soltanto se i crediti non possono in definitiva essere rimborsati oppure remunerati. Negli oltre quarant'anni di esistenza del decreto sull'aiuto monetario questa situazione non si è mai presentata.

Dato che il presente progetto riguarda unicamente la proroga di un decreto federale esistente, la sua attuazione non ha alcuna ripercussione sull'effettivo del personale della Confederazione.

4 Programma di legislatura

Seppure non vi sia esplicitamente menzionato, il progetto è in sintonia con l'obiettivo 14 del messaggio sul programma di legislatura 2007–2011⁵. Per evitare la caducità del decreto sull'aiuto monetario ne è necessaria la sua proroga a contare dal 1° ottobre 2009.

⁵ FF 2008 597 649

5 Aspetti giuridici

5.1 Costituzionalità e legalità

Il decreto federale poggia sull'articolo 8 capoverso 1 della legge sull'aiuto monetario. La legge sull'aiuto monetario si fonda a sua volta sull'articolo 54 capoverso 1 e sull'articolo 99 della Costituzione federale (Cost.).

5.2 Applicazione del freno alle spese

Le uscite che si situano al di sotto del limite di 2500 milioni di franchi possono superare i limiti di cui all'articolo 159 capoverso 3 Cost. L'articolo 1 DAM sottostà pertanto al freno alle spese.

5.3 Forma dell'atto

Il disegno di decreto in allegato è un decreto finanziario ai sensi dell'articolo 167 Cost. Esso non comporta l'emanazione di norme di diritto e pertanto, conformemente all'articolo 163 capoverso 2 Cost., è emanato sotto forma di decreto federale semplice non sottostante a referendum.

