

07.093

**Messaggio
concernente la proroga della partecipazione
della Svizzera agli Accordi generali di credito
del Fondo monetario internazionale**

del 28 novembre 2007

Onorevoli presidenti e consiglieri,

con il presente messaggio vi sottoponiamo, per approvazione, un disegno di decreto federale sulla proroga della partecipazione della Svizzera agli Accordi generali di credito del Fondo monetario internazionale.

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

28 novembre 2007 In nome del Consiglio federale svizzero:

La presidente della Confederazione, Micheline Calmy-Rey
La cancelliera della Confederazione, Annemarie Huber-Hotz

Compendio

Il Fondo monetario internazionale (FMI) e i Paesi membri del Gruppo dei Dieci hanno concordato una proroga di altri cinque anni degli Accordi generali di credito (AGC). Gli AGC permettono al FMI, in caso di mancanza di liquidità, di disporre di una riserva supplementare di 17 miliardi di diritti speciali di prelievo (circa 31 miliardi di franchi) per far fronte a una crisi straordinaria che mette in pericolo il sistema monetario internazionale. I DSP, istituiti nel 1962, sono stati applicati per l'ultima volta nel 1998 e prolungati per l'ultima volta nel 2003. Hanno un ruolo importante come dispositivi di sicurezza in caso di crisi gravi. Se la Svizzera proroga la sua partecipazione agli AGC, come istituzione partecipante, la Banca nazionale svizzera sarà obbligata a mettere a disposizione una facilità di 1020 milioni di diritti speciali di prelievo (circa 1860 milioni di franchi), dal 26 dicembre 2008 fino al 25 dicembre 2013. Con il presente messaggio, il Consiglio federale chiede di prorogare la partecipazione della Svizzera agli AGC.

Il Consiglio esecutivo del FMI ha inoltre deciso di prolungare di altri cinque anni con 26 Paesi o istituzioni statali i Nuovi accordi di credito (NAC) che si applicano parallelamente agli AGC. Nell'ambito dei NAC, oppure unitamente agli AGC, il FMI può disporre di 34 miliardi di diritti speciali di prelievo (circa 62 miliardi di franchi) in caso di crisi straordinaria. La Svizzera partecipa ai NAC dal 1998. I NAC e gli AGC sono strettamente correlati. La struttura dei NAC è configurata su quella degli AGC, ma esistono anche vincoli di natura finanziaria: i prestiti concessi in virtù di una delle due facilitazioni creditizie inducono automaticamente una riduzione di pari importo degli impegni finanziabili per il tramite dell'altra facilitazione. La linea di credito più elevata concessa nell'ambito dei NAC, rappresenta dunque – indipendentemente dagli AGC – la linea di credito massima di ogni partecipante. L'importo massimo garantito dalla Svizzera in virtù dei soli NAC o dei due accordi di credito ammonta a 1540 milioni di diritti speciali di prelievo (circa 2810 milioni di franchi). Finora, i NAC sono stati attivati solo una volta nel 1998.

Il Consiglio federale è convinto che gli AGC saranno necessari anche in futuro come rete di sicurezza del sistema monetario. Nonostante gli ampi lavori degli ultimi anni per rafforzare l'assetto finanziario internazionale, non possono essere escluse future crisi finanziarie internazionali. Gli AGC conservano anche per un'altra ragione una grande importanza per la Svizzera. Con la sua partecipazione la Svizzera consolida la sua posizione di membro del Gruppo dei Dieci e la sua attuale partecipazione in gruppi di lavoro importanti di altre istituzioni internazionali (soprattutto l'OCSE e la BRI) e in consessi come il Financial Stability Forum (FSF).

In virtù del presente disegno di decreto, il Consiglio federale avrebbe in futuro la competenza di prorogare gli AGC d'intesa con la Banca nazionale svizzera. In questa maniera, la normativa sugli AGC sarebbe posta in sintonia con quella sui NAC. Il Consiglio federale informerà le Camere federali sulla partecipazione della Svizzera agli AGC.

Messaggio

1 Gli Accordi generali di credito (AGC) come rete di sicurezza del sistema monetario internazionale

1.1 Genesi e sviluppo degli AGC e adesione della Svizzera

Gli Accordi generali di credito (AGC; RU 1984 847) sono stati conclusi nel 1962, per rafforzare la posizione finanziaria del Fondo Monetario Internazionale (FMI) con una possibilità supplementare di rifinanziamento in un contesto marcato da una forte instabilità monetaria. All'epoca le autorità temevano che con il passaggio dei principali Paesi industrializzati alla libera convertibilità, movimenti bruschi e rapidi di capitali potessero squilibrare la bilancia dei pagamenti di uno o più Paesi e che le riserve monetarie di questi ultimi non bastassero per sostenere il corso dei cambi, allora stabile. Per prevenire una grave crisi del sistema monetario internazionale, con gli AGC furono cumulate le risorse finanziarie alle quali il FMI poteva attingere in caso di bisogno. Non era allora sensato procedere a un rialzo generale delle quote (quote di capitale dei Paesi membri del FMI), perché numerose monete non erano ancora convertibili e perché le riserve di monete forti liberamente utilizzabili non erano aumentate nella proporzione desiderata.

Per questa ragione, dieci dei Paesi più industrializzati si sono impegnati, nell'ambito degli AGC, a mettere a disposizione del FMI una somma di 6 miliardi di dollari qualora la stabilità del sistema monetario internazionale fosse stata in pericolo e al Fondo monetario venissero a mancare le risorse. Si è tenuto conto del potenziale economico e della capacità finanziaria degli Stati per scegliere i partecipanti e stabilire le loro quote rispettive. I partecipanti originari agli AGC erano il Belgio, la Germania, la Francia, la Gran Bretagna, l'Italia, il Giappone, il Canada, i Paesi Bassi, la Svezia e gli Stati Uniti. In seguito questi Paesi hanno formato il Gruppo dei Dieci, divenuto un importante organo internazionale per la cooperazione in materia di politica monetaria e finanziaria. La Svizzera ha partecipato agli AGC nell'ambito di un accordo d'associazione dal 1964 al 1983. Nel 1983 è diventata membro a pieno titolo degli AGC e pertanto anche del Gruppo dei Dieci.

1.2 Importanza degli AGC

Nei primi anni gli AGC sono stati attivati in tutto nove volte in favore dei Paesi membri. I mezzi sono stati impiegati per prestiti a Gran Bretagna (1964, 1965, 1967, 1969, 1977), Francia (1968, 1969), Italia (1977) e Stati Uniti (1978). Come rete di sicurezza del sistema monetario internazionale, gli AGC hanno perso per diverse ragioni la loro importanza. All'inizio degli anni Settanta, dopo il passaggio dei Paesi industrializzati a un sistema di tassi del cambio molto più flessibile, la domanda di prestiti si è fortemente ridotta. Le lacune di finanziamento ancora esistenti sono state coperte sul mercato finanziario. Questi fondi erano disponibili più rapidamente e non sottostavano alla condizionalità del FMI. Perciò, fino al 1983, l'importo che il FMI poteva attivare nell'ambito degli AGC non è stato aumentato in maniera degna di nota.

La situazione è cambiata decisamente all'inizio degli anni Ottanta, con lo scoppio della crisi del debito in una serie di Paesi in via di sviluppo. Le risorse del FMI sono state fortemente sollecitate e i fondi sono drasticamente diminuiti. Oltre a un aumento delle quote di partecipazione al Fondo monetario, il Gruppo dei Dieci e il FMI hanno deciso, nel 1983, un ampliamento sostanziale degli AGC pari a 17 miliardi di diritti speciali di prelievo (circa 31 miliardi di franchi) e l'estensione della concessione di credito a Paesi al di fuori del Gruppo dei Dieci. Affinché gli AGC potessero essere attivati anche a favore di Paesi non partecipanti, occorre che: (i) le risorse ordinarie del FMI non fossero sufficienti; (ii) i prestiti fossero vincolati alle condizioni di politica economica del FMI (la cosiddetta «condizionalità»); (iii) la stabilità del sistema monetario internazionale fosse minacciata a tal punto da costituire una situazione eccezionale. Le rigide condizioni di attivazione degli AGC hanno fatto sì che si ricorresse a questi fondi solo come ultima ratio. Dalla revisione del 1983 gli AGC sono stati prolungati senza modifiche nel 1987, 1992, 1997 e 2003.

1.3 Dagli AGC ai Nuovi accordi di credito (NAC) del FMI

Dopo la grave crisi monetaria che ha investito il Messico alla fine del 1994 e in piena liberalizzazione dei mercati finanziari internazionali a livello mondiale, si è temuto che per far fronte a crisi finanziarie internazionali sarebbero occorsi mezzi più ingenti. Il forte aumento dei flussi internazionali dei capitali comportava un rischio di crisi del sistema finanziario internazionale più elevato. L'importo dei crediti scoperti del FMI ha conosciuto un nuovo incremento e ha raggiunto punte massime durante la crisi del 1997 nei Paesi asiatici.

Su iniziativa dei G7, nel novembre 1998, il FMI, il Gruppo dei Dieci e un certo numero di altri Stati hanno raggiunto un'intesa per creare – a complemento degli AGC – i cosiddetti Nuovi accordi di credito (NAC; RU 2002 3614). I NAC hanno permesso di raddoppiare a 34 miliardi di DSP l'importo a disposizione per gli AGC. Partecipano ai NAC i membri degli AGC e altri 15 Paesi o istituzioni statali (compresa l'Arabia Saudita, membro associato degli AGC). L'importo del prestito promesso nell'ambito dei NAC, in applicazione parallela con gli AGC, corrisponde all'impegno finanziario massimo di tutti i partecipanti in virtù dei due accordi. I NAC hanno tuttavia priorità d'applicazione. Gli AGC possono essere attivati solo quando un membro del Gruppo dei Dieci ha bisogno di risorse o quando i partecipanti ai NAC non riescono a giungere a un accordo. A complemento della creazione dei NAC, nel gennaio 1999 è entrato in vigore un aumento del 45 per cento delle quote del fondo monetario. La somma delle quote del FMI è così salita da 146 miliardi a 213 miliardi di DSP.

1.4 Recenti attivazioni degli AGC e dei NAC

Ogni attuazione degli AGC e dei NAC deve essere autorizzata dal Comitato esecutivo del FMI. Quando i partecipanti all'AGC – i membri del Gruppo dei Dieci – o al NAC hanno dato il accordo, il direttore generale sottopone al Comitato esecutivo una proposta di attuazione. Quando, nel corso di una serie di perturbazioni dei mercati finanziari nel 1998, la Russia e il Brasile hanno attraversato gravi crisi

monetarie, il FMI è ricorso agli AGC e ai NAC, finora per l'ultima volta. Nel luglio 1998, la direzione del FMI si è rivolta ai Paesi del Gruppo dei Dieci per chiedere un prestito di 6,3 miliardi di DSP in virtù degli AGC. È così stato finanziato un programma di riforma e d'adattamento del FMI per la Russia. Data la scarsa messa in opera del programma, alla Russia è stata versata solo la prima parte dei crediti accordati previsti e il FMI ha utilizzato solo 1,4 miliardi del DSP degli AGC. I mezzi finanziari sono stati rimborsati agli Stati partecipanti nel marzo 1999.

I NAC sono stati attivati nel dicembre 1998, poco dopo la loro entrata in vigore, per alimentare l'accordo d'assistenza del Fondo monetario con il Brasile. I partecipanti ai NAC hanno accolto la richiesta di prestito di 9,1 miliardi di DSP della direzione del FMI, di cui 2,9 miliardi di DSP sono stati utilizzati per finanziare la prima rata del prestito al Brasile. Grazie all'aumento delle quote entrato nel frattempo in vigore, il FMI ha potuto procedere agli altri pagamenti parziali con i propri mezzi. Nel marzo 1999, il FMI ha rimborsato ai partecipanti ai NAC i mezzi finanziari da loro forniti.

I NAC – e per la prima volta anche gli AGC – sono così stati attivati a favore di Paesi non partecipanti. Il fabbisogno di crediti delle crisi finanziarie successive, provvisoriamente cessate con quella dell'Argentina a fine 2001, ha potuto essere coperto dal FMI con mezzi propri.

2 La posizione della Svizzera negli AGC e nei NAC

2.1 Dall'associazione alla partecipazione completa agli AGC

Nel 1964, la Svizzera ha partecipato agli AGC nell'ambito di un accordo d'associazione. Si era impegnata, qualora il FMI ricorresse agli AGC, a concedere alle stesse condizioni previste dagli AGC prestiti bilaterali agli Stati membri degli AGC sino a un importo di 865 milioni di franchi. Contemporaneamente, la Svizzera aveva ottenuto lo statuto di osservatore in seno al Gruppo dei Dieci. Complessivamente, nell'ambito dell'accordo d'associazione, ha partecipato a quattro prestiti (1964, 1965 e 1976 alla Gran Bretagna e 1977 all'Italia).

Dopo la revisione e l'estensione degli AGC del 1983, la Svizzera ha avuto la possibilità di diventare membro a pieno titolo degli AGC e quindi anche del Gruppo dei Dieci. Questo cambiamento di statuto ha avuto luogo nel aprile 1984. Il decreto federale del 14 dicembre 1983 che approva l'adesione della Svizzera agli Accordi generali di credito del Fondo monetario (RS 941.15) istituisce una nuova base legale per la partecipazione della Svizzera agli AGC. Istituzione partecipante è rimasta la Banca nazionale svizzera; si è inoltre rinunciato a una garanzia della Confederazione in caso d'applicazione degli AGC. La legge federale del 3 ottobre 2003 sulla Banca nazionale svizzera (RS 951.11) ha sancito il compito della BNS di partecipare alla cooperazione monetaria internazionale.

Con la piena adesione agli AGC, l'importo massimo della linea di credito della Svizzera è passato da 865 milioni di franchi a 1020 milioni di DSP. Questo importo corrisponde al sei per cento della somma totale ed è rimasto invariato da allora. In virtù di questa chiave di ripartizione, la Banca nazionale svizzera ha partecipato nel 1998 al credito sopramenzionato a favore della Russia con 378,3 milioni di DSP,

credito sul quale il FMI ha prelevato 86,6 milioni di DSP che ha rimborsato nel marzo 1999.

Con l'adesione nel 1992 alle istituzioni del Bretton Woods (FMI e Gruppo della Banca mondiale), la Svizzera ha ottenuto di massima l'accesso ai fondi che il FMI può ottenere in virtù degli AGC. L'adesione ai FMI è stata un altro segno importante dell'impegno svizzero a favore di un sistema monetario internazionale stabile. Come membro del FMI e del Gruppo dei Dieci, la Svizzera ha approvato le proroghe degli AGC finora convenute.

2.2 Partecipazione della Svizzera ai NAC

La Svizzera partecipa ai NAC con una linea di credito massima di 1540 milioni di DSP, pari al 4,5 per cento della somma totale di 34 miliardi di DSP. L'importo massimo che la Svizzera dovrebbe fornire al FMI sotto forma di prestito in caso di attivazione ammonterebbe a 1540 milioni di DSP (cfr. allegato A ai NAC, FF 1997 III 995). Siccome, come menzionato più sopra, i NAC e gli AGC sono convenzioni parallele, la linea di credito nell'ambito dei NAC costituisce ad un tempo la linea di credito massima di queste due convenzioni. Nell'ipotesi che la linea di credito svizzera di 1020 milioni di DSP fosse completamente assorbita dagli AGC, solo 537 milioni di DSP (1557 meno 1020) sarebbero disponibili in base ai NAC. Inversamente, l'utilizzazione completa dei NAC avrebbe come conseguenza che non sarebbe più possibile ottenere crediti tramite gli AGC a causa dell'esaurimento della linea di credito. Come già accennato, va però notato che gli AGC vengono attivati prioritariamente.

Come nel caso degli AGC, l'istituzione partecipante ai NAC è la Banca nazionale svizzera. Essa finanzia i crediti eventuali e rinuncia a una garanzia della Confederazione. La Banca nazionale svizzera ha partecipato con 455 milioni di DSP al prestito a favore del Brasile del dicembre 1998, importo sul quale il FMI ha successivamente prelevato 143,5 milioni di DSP, rimborsati nel marzo 1999 alla Banca nazionale svizzera.

3 L'interesse della Svizzera alla proroga della partecipazione agli AGC

Il Consiglio esecutivo del FMI ha deciso a metà novembre 2007 di prorogare tacitamente gli AGC rispettivamente i NAC per un periodo di altri cinque anni da dicembre 2008 o novembre 2008. Secondo l'accordo sugli AGC, ogni Stato partecipante può notificare al FMI, entro sei mesi prima della scadenza del periodo di validità degli AGC, la sua intenzione di ritiro dell'adesione (FF 1983 II 1358). La Svizzera ha tuttavia interesse a partecipare ulteriormente agli accordi, la cui proroga non ha suscitato alcuna opposizione da parte dei partecipanti. La prevenzione delle crisi finanziarie resta un compito importante. Nonostante gli ampi lavori degli ultimi anni per rafforzare l'architettura finanziaria, non possono essere escluse future crisi monetarie internazionali. La forte crescita di numerosi mercanti emergenti e l'aumento dei flussi internazionali di capitale implicano un corrispondente incremento del bisogno potenziale di capitale in caso di una futura crisi. Con la sua importante piazza finanziaria, e i suoi stretti legami con l'economia mondiale, la

Svizzera, è particolarmente interessata a impegnarsi a favore di un sistema monetario internazionale stabile. Gli AGC le permettono di continuare a contribuire con i principali Paesi industrializzati al mantenimento di condizioni-quadro stabili.

In caso di proroga della partecipazione agli AGC, l'impegno finanziario massimo della Svizzera resterebbe invariato, poiché, nell'ambito dei NAC, la linea di credito costruisce un limite massimo indipendentemente da una partecipazione agli AGC. Anche se la Svizzera non prorogasse la sua partecipazione agli AGC, la linea di credito complessiva in virtù dei NAC di 1540 milioni di DSP sussisterebbe per la durata di questi accordi. La decisione di prorogare la partecipazione della Svizzera ai NAC spetta al Consiglio federale d'intesa con la Banca nazionale svizzera (FF 1997 III 865).

Per la Svizzera, una proroga degli AGC non significa solamente mettere a disposizione fondi in caso d'urgenza. Per il nostro Paese conta anzitutto proseguire la collaborazione con il Gruppo dei Dieci che dipende dalla sua partecipazione agli AGC. Nel corso di questi ultimi anni, il Gruppo dei Dieci ha perso importanza a favore del G-7. Riunisce tuttavia tuttora i più importanti Paesi creditori del mondo, ai quali incombe la responsabilità principale del buon funzionamento del sistema monetario internazionale.

Come membro del Gruppo dei Dieci, la Svizzera può partecipare ai gruppi di lavoro di altre organizzazioni internazionali, fattore importante per la sua posizione a livello internazionale e per la possibilità che le viene offerta di compartecipare alla strutturazione dei lavori sul sistema finanziario internazionale. Questo riguarda diversi gruppi di lavoro dell'OCSE che si occupano di questioni politico-finanziarie e monetarie, come pure di bilancia dei pagamenti. La Banca nazionale svizzera partecipa presso la Banca dei regolamenti internazionali (BRI) a Basilea alle riunioni dei governatori delle banche centrali e di diversi gruppi specializzati. Uno dei gruppi specializzati più importanti è il Comitato sulla sorveglianza bancaria, che ha migliorato e coordinato a livello internazionale le esigenze e le regolamentazioni bancarie. Oltre che per il tramite della Banca nazionale svizzera, la Svizzera partecipa a questo Comitato anche con la Commissione federale delle banche. La partecipazione della Svizzera al Gruppo dei Dieci, legata a quella agli AGC, le ha consentito anche di entrare a far parte del Financial Stability Forum (FSF). Il 29 marzo 2007 la Svizzera ha infatti partecipato per la prima volta a una riunione del FSF in qualità di nuovo membro, con la possibilità di prendere attivamente parte al dialogo internazionale sull'identificazione precoce di questioni relative alla stabilità monetaria e sulla regolazione e sorveglianza del mercato finanziario.

4 Organizzazione della partecipazione svizzera agli AGC

Il decreto del Consiglio federale del 4 aprile 1984 sull'adesione della Svizzera agli Accordi generali di credito del Fondo monetario internazionale (FF 1984 II 1086) disciplina le modalità della cooperazione tra la Banca nazionale svizzera, che agisce come istituzione partecipante agli AGC, e i servizi federali interessati. Questa regolamentazione si è affermata validamente e va mantenuta.

5 Ripercussioni finanziarie e sull'effettivo del personale

Poiché la Banca nazionale svizzera è l'istituzione partecipante agli AGC e non gode di alcuna garanzia da parte della Confederazione per gli eventuali crediti, per la Confederazione non insorge alcun obbligo finanziario. La collaborazione tra la Confederazione e la Banca nazionale per la partecipazione agli AGC continuerà a essere assicurata dal personale attuale.

6 Programma di legislatura

Il progetto è iscritto nel programma di legislatura 2003–2007. La decisione del FMI sulla proroga degli Accordi generali di credito avrebbe dovuto essere presa al più tardi entro il 26 dicembre 2007, e quindi nella legislatura 2007–2011. Il FMI ha ora anticipato la sua decisione.

7 Costituzionalità e legalità

In virtù dell'articolo 54 della Costituzione (competenze in materia di affari esteri), la Confederazione ha la competenza di concludere (e quindi anche di prorogare) trattati di diritto internazionale pubblico. Il presente decreto si fonda inoltre sull'articolo 99 Cost. che reca le disposizioni monetarie. Questa disposizione è determinante come base costituzionale, perché la Banca nazionale svizzera finanzia i crediti concessi nell'ambito degli AGC ed è contemporaneamente istituzione partecipante. Il compito di partecipare alla cooperazione monetaria internazionale è fissato nell'art. 5 cpv. 3 della legge federale sulla Banca nazionale svizzera (RS 951.11). Nel messaggio relativo alla legge federale sull'aiuto monetario internazionale (FF 2003 4144) è esplicitato che la partecipazione della Svizzera agli AGC non comporta obblighi finanziari per la Confederazione.

Gli adeguamenti degli accordi intervenuti sinora sono stati sottoposti di volta in volta all'Assemblea federale per approvazione. Tenendo conto della situazione giuridica descritta e fondandosi sulla regolamentazione vigente in materia di partecipazione della Svizzera ai NAC, il presente disegno di decreto prevede di affidare d'ora in poi al Consiglio federale la competenza di decidere in merito alla proroga della partecipazione della Svizzera agli AGC. Analogamente alla normativa applicabile ai NAC che abbiamo sottoposto alle vostre Camere con il nostro messaggio del 14 maggio 1997 (FF 1997 III 865), l'articolo 1 capoverso 1 del presente decreto prevede che, prima della scadenza di ogni periodo di validità contrattuale, il Consiglio federale, d'intesa con la Banca nazionale svizzera quale istituzione partecipante, decide di prorogare la partecipazione della Svizzera agli AGC o di ritirarla. La proroga della partecipazione agli AGC, come anche un eventuale ritiro, presuppone che il Consiglio federale e la Banca nazionale svizzera siano concordi nel ritenere che ciò è nell'interesse del Paese.

Questa soluzione s'impone anche a causa dei tempi troppo brevi previsti nel paragrafo 19 lettera b degli AGC. Gli Stati membri dispongono di soli sei mesi per notificare la loro intenzione di prorogare e, eventualmente, ritirare la loro partecipazione. Come già illustrato nel messaggio relativo all'adesione agli AGC (FF 1983 II

1333), questo termine non è sempre sufficiente per elaborare un messaggio e per permettere alle Camere di pronunciarsi. L'articolo 1 capoverso 2 del presente disegno garantisce tuttavia che il Consiglio federale informerà le Camere.

Il presente disegno di decreto non sottostà al referendum facoltativo in materia di trattati internazionali secondo l'articolo 141 capoverso 1 lettera d Cost. poiché gli AGC non hanno durata indeterminata e non sono indenunciabili. Non prevedono inoltre l'adesione a un'organizzazione internazionale e non comprendono disposizioni importanti che contengono norme di diritto o per l'attuazione delle quali è necessaria l'emanazione di leggi federali.

Partecipanti agli Accordi generali di credito e rispettive quote

Partecipante	importo in milioni di DISP	in per cento
1. Stati Uniti	4 250	25
2. Deutsche Bundesbank	2 380	14
3. Giappone	2 125	12,5
4. Francia	1 700	10
5. Gran Bretagna	1 700	10
6. Italia	1 105	6,5
7. Canada	892,5	5,25
8. Paesi Bassi	850	5
9. Belgio	595	3,5
10. Sveriges Riksbank	382,5	2,25
11. Banca nazionale svizzera	1 020	6
Totale	17 000	100