

11.076

**Messaggio
concernente l'approvazione della riforma delle quote
e della governance del Fondo monetario internazionale**

del 30 novembre 2011

Onorevoli presidenti e consiglieri,

con il presente messaggio vi sottoponiamo, per approvazione, il disegno di decreto federale che approva la riforma delle quote e della governance del Fondo monetario internazionale.

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

30 novembre 2011

In nome del Consiglio federale svizzero:

La presidente della Confederazione, Micheline Calmy-Rey
La cancelliera della Confederazione, Corina Casanova

Compendio

Con il presente messaggio il Consiglio federale chiede l'approvazione della riforma delle quote e della governance del Fondo monetario internazionale.

Situazione iniziale

Il Fondo monetario internazionale (FMI), istituito nel 1944, ha lo scopo di garantire la stabilità del sistema monetario e finanziario internazionale. Da allora il sistema monetario e finanziario globale nonché l'economia mondiale sono notevolmente cambiati. Per adempiere efficacemente al suo mandato, il FMI deve potersi adeguare a questi sviluppi. Lo scorso decennio si è contraddistinto per la globalizzazione dei mercati finanziari e dell'economia mondiale, da cui sono scaturiti due effetti: da un lato, le risorse ordinarie del FMI – vale a dire il totale delle quote che secondo lo Statuto del Fondo monetario internazionale costituiscono la fonte di finanziamento primaria e a lungo termine di questa istituzione – sono notevolmente diminuite rispetto al volume complessivo dell'economia mondiale e ai flussi finanziari internazionali. Dall'altro, i pesi relativi dei Paesi membri sono cambiati in maniera rilevante. In particolare si è ridotta la forza economica dei Paesi industrializzati rispetto ai dinamici Paesi emergenti. Tuttavia, lo scorso decennio è stato caratterizzato anche dallo scoppio di una grave crisi finanziaria ed economica, che ha determinato un aumento significativo degli impegni di credito del FMI. Alla metà del 2011 è stato raggiunto il livello record di circa 175 miliardi di diritti speciali di prelievo (DSP) (ca. 228 mia. di fr.).

La Risoluzione sulla riforma delle quote e della governance, approvata dal Consiglio dei governatori il 15 dicembre 2010, comporta un aumento significativo delle risorse ordinarie del FMI. Contemporaneamente nell'assetto istituzionale del FMI si tiene conto del cambiamento dei pesi relativi dei Paesi membri nell'economia mondiale.

Contenuto del disegno

La riforma delle quote porta ad un raddoppio delle risorse ordinarie del FMI. Essa fa parte dell'aumento graduale deciso nel 2009 dal Comitato monetario e finanziario internazionale, ossia l'organo direttivo del FMI a livello ministeriale. La riforma delle quote prevede al tempo stesso una consistente redistribuzione delle quote a favore dei Paesi emergenti in rapida crescita. Inoltre, la riforma della governance mira ad avere una rappresentanza più equilibrata dei membri del FMI nel Consiglio dei direttori esecutivi.

La riforma delle quote implica un aumento della quota svizzera a 5771,1 milioni di diritti speciali di prelievo (ca. 7502 mio. di fr.). Tuttavia, a seguito della redistribuzione delle quote, la quota della Svizzera scende all'1,21 per cento del totale delle quote. La sua posizione nella classifica dei Paesi con le quote maggiori varia di poco, passando dal 17° al 19° posto. Essa mantiene la quota più elevata all'interno del gruppo di voto.

Le risorse per il versamento della quota svizzera sono fornite dalla Banca nazionale svizzera (BNS). I crediti della BNS nei confronti del FMI non sono garantiti dalla Confederazione, cosicché quest'ultima non ha alcun obbligo finanziario. In caso di utilizzo della quota l'importo mancante è remunerato ai tassi di mercato. Le risorse non sono erogate ai singoli Paesi membri, ma sono messe a disposizione direttamente ed esclusivamente del FMI. Pertanto, il rischio di inadempimento è da ritenersi minimo. Inoltre, in caso di necessità la BNS può esigere la restituzione delle risorse utilizzate dal FMI in qualsiasi momento e senza indugio.

Con la riforma delle quote si compie un passo decisivo per garantire il finanziamento a lungo termine del FMI. Questa è una condizione imprescindibile perché il FMI possa svolgere efficacemente e in maniera credibile il suo compito fondamentale di stabilizzare il sistema monetario e finanziario. La Svizzera – quale economia fortemente integrata sul piano internazionale con una propria valuta e una piazza finanziaria importante – ha un grande interesse affinché il FMI possa ottemperare efficacemente al suo mandato anche in futuro. La redistribuzione delle quote e dei diritti di voto e gli adeguamenti nella composizione del Consiglio dei direttori esecutivi permettono di rafforzare la legittimità dell'istituzione. Le misure sono quindi una logica conseguenza della globalizzazione, di cui la Svizzera – in quanto economia aperta con un'industria fortemente orientata alle esportazioni – ha approfittato in misura rilevante.

Indice

Compendio	8068
1 Situazione iniziale	8071
1.1 Sfide per l’FMI nell’ultimo decennio	8071
1.2 Risoluzione di Singapore del 2006 e riforma delle quote e dei diritti di voto del 2008	8071
1.3 Decisione del 25 aprile 2009 del Comitato monetario e finanziario internazionale	8072
1.4 Risoluzione del 15 dicembre 2010	8073
2 Le quote del FMI	8074
2.1 Ruolo delle quote	8074
2.2 Determinazione delle quote	8074
3 Contenuto della riforma delle quote e della governance	8075
3.1 Riforma delle quote	8075
3.2 Riforma della governance	8076
3.3 Entrata in vigore	8077
4 Partecipazione della Svizzera	8077
4.1 Importo della partecipazione	8077
4.2 Motivi della partecipazione	8078
5 Ripercussioni	8079
6 Programma di legislatura	8079
7 Aspetti giuridici	8079
7.1 Costituzionalità e legalità	8079
7.2 Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera	8080
7.3 Forma dell’atto	8080
7.4 Referendum	8080
7.5 Subordinazione al freno alle spese	8081
Decreto federale che approva la riforma delle quote e della governance del Fondo monetario internazionale (<i>Disegno</i>)	8083
Risoluzione 66-2 del 15 dicembre 2010 sulla Quattordicesima revisione generale delle quote e sulla riforma del Consiglio dei direttori esecutivi	8085

Messaggio

1 Situazione iniziale

1.1 Sfide per l’FMI nell’ultimo decennio

Il Fondo monetario internazionale (FMI), istituito nel 1944, ha lo scopo di garantire la stabilità del sistema monetario e finanziario internazionale. Da allora il sistema monetario e finanziario globale nonché l’economia mondiale sono notevolmente cambiati. Per adempiere efficacemente al suo mandato, il FMI deve potersi adeguare a questi sviluppi.

Lo scorso decennio si è contraddistinto per la globalizzazione dei mercati finanziari e dell’economia mondiale, da cui sono scaturiti due effetti: da un lato, le risorse ordinarie del FMI – vale a dire il totale delle quote che secondo lo Statuto del Fondo monetario internazionale¹ costituiscono la fonte di finanziamento primaria e a lungo termine di questa istituzione – sono notevolmente diminuite rispetto al volume complessivo dell’economia mondiale e ai flussi finanziari internazionali². Ciò ha evidenziato che il FMI necessita di maggiori risorse per garantire il finanziamento di interventi straordinari. Dall’altro, i pesi relativi dei Paesi membri sono cambiati in maniera rilevante. In particolare si è ridotta la forza economica degli Stati industrializzati rispetto ai dinamici Paesi emergenti. Tuttavia, lo scorso decennio è stato caratterizzato anche dallo scoppio di una grave crisi finanziaria ed economica mondiale, che ha determinato un aumento significativo degli impegni di credito del FMI. Alla metà del 2011 è stato raggiunto il livello record di circa 175 miliardi di diritti speciali di prelievo (DSP) (ca. 228 mia. di fr.).³

1.2 Risoluzione di Singapore del 2006 e riforma delle quote e dei diritti di voto del 2008

Sono già stati fatti diversi passi per rispondere ai suddetti sviluppi. Nel 2006, in occasione del convegno annuale del FMI svoltosi a Singapore, il Consiglio dei governatori ha approvato un primo pacchetto di riforme per una migliore armonizzazione delle quote e del numero dei diritti di voto dei Paesi membri con il loro peso relativo nell’economia mondiale.

La Risoluzione conteneva una redistribuzione ad hoc delle quote e dei diritti di voto a favore di un piccolo gruppo di Paesi «sottorappresentati» (Cina, Corea, Messico e Turchia).⁴ In un secondo incontro, svoltosi nel mese di marzo del 2008, il FMI ha deciso la cosiddetta «riforma delle quote e dei diritti di voto del 2008» (di seguito «riforma del 2008»). I punti principali di questa riforma erano: (i) l’elaborazione di una nuova formula per il calcolo delle quote; (ii) l’aumento del totale delle quote di

¹ Statuto del Fondo monetario internazionale, del 22 luglio 1944, RS **0.979.1**.

² A titolo di confronto: dal 1998 il prodotto interno lordo (PIL) globale a parità di potere d’acquisto è aumentato del 110 % circa.

³ I principali programmi di credito sono stati approvati per il Messico (ca. 47,3 mia. DSP) e per tre Paesi dell’eurozona, vale a dire Grecia (ca. 26,4 mia. DSP), Irlanda (ca. 19,5 mia. DSP) e Portogallo (ca. 23,7 mia. DSP).

⁴ Nella terminologia del FMI un Paese si considera «sottorappresentato» se la sua quota effettiva è minore di quella calcolata con la formula.

quasi il 10 per cento mediante un incremento selettivo delle quote di 54 Paesi che erano sottorappresentati in base alla nuova formula, ragione per cui il totale delle quote è passato da circa 217,4 miliardi di DSP (ca. 282,6 mia. di fr.) a circa 238,4 miliardi di DSP (ca. 310 mia. di fr.); (iii) il rafforzamento dei voti dei Paesi a basso reddito tramite triplicazione dei voti base da 250 a 750; in questo modo la percentuale dei predetti voti è stata aumentata dal 2,1 al 5,5 per cento; è stato garantito altresì il mantenimento di questa percentuale nel caso di ulteriori aumenti delle quote; (iv) la concessione del diritto di nominare un secondo supplente del direttore esecutivo a gruppi di voto costituiti da almeno 19 membri. La riforma del 2008 è entrata in vigore il 3 marzo 2011, dopo che è stata accettata da tre quinti dei Paesi membri, che dispongono dell'85 per cento dei voti complessivi.

1.3 Decisione del 25 aprile 2009 del Comitato monetario e finanziario internazionale

Nel mese di aprile del 2009 il Comitato monetario e finanziario internazionale (IMFC) – l'organo direttivo del FMI a livello ministeriale – ha concordato un piano di misure per tenere conto delle sfide scaturite dalla crisi finanziaria ed economica globale. Il piano prevedeva un incremento graduale delle risorse del FMI che si sarebbe concluso con l'aumento delle quote. In primo luogo si è deciso di istituire delle linee di credito bilaterali con 21 Paesi per 250 miliardi di dollari americani.⁵ In secondo luogo, è stato riveduto lo strumento di riassicurazione del FMI – i cosiddetti Nuovi accordi di credito (NAC). Questa revisione ha comportato un aumento delle risorse dei NAC da 34 miliardi di DSP a 367,5 miliardi di DSP nonché l'estensione della cerchia dei partecipanti a parecchi Paesi emergenti. I NAC modificati sono entrati in vigore l'11 marzo 2011 e scadono il 16 novembre 2012. L'adesione della Svizzera ai NAC modificati è stata approvata dall'Assemblea federale il 1° marzo 2011.⁶

Il piano delle misure del 2009 prevedeva, inoltre, di attribuire diritti speciali di prelievo a Paesi membri per un importo di 250 miliardi di dollari americani. Infine, il piano ha stabilito che la revisione ordinaria delle quote (la cosiddetta «Quattordicesima revisione generale delle quote») doveva essere anticipata di due anni e completata entro il mese di gennaio del 2011. In questo contesto, la prima priorità era aumentare in maniera significativa il totale delle quote, che secondo lo Statuto del FMI sono la fonte primaria di finanziamento e ne costituiscono il capitale. Diversamente dai crediti bilaterali e dalle risorse dei NAC, le quote non hanno in linea di principio scadenza e servono a garantire il finanziamento ordinario del FMI. Esse vengono pertanto definite «risorse ordinarie». A prescindere da un aumento di quasi il 10 cento a seguito della riforma del 2008, il totale delle quote non è più stato adeguato dall'Undicesima revisione generale delle quote del 1998. La seconda priorità consisteva nell'effettuare una redistribuzione delle quote e dei diritti di voto

⁵ La partecipazione della Svizzera a questa misura è stata sottoposta per approvazione con il messaggio del 6 maggio 2009 concernente il contributo straordinario e temporaneo per aumentare le risorse del Fondo monetario internazionale nell'ambito dell'aiuto monetario internazionale (Decreto sull'aiuto speciale al FMI), FF **2009** 2853. È stata approvata dall'Assemblea federale nella primavera del 2011, ma non è entrata in vigore a seguito della ratifica dei NAC.

⁶ Messaggio dell'8 settembre 2010 concernente l'approvazione dell'adesione della Svizzera ai Nuovi accordi di credito modificati del Fondo monetario internazionale, FF **2010** 5343.

a favore dei Paesi emergenti in rapida crescita senza limitare con ciò i diritti di voto dei Paesi più poveri. L'attuazione di questi punti è prevista nel pacchetto di misure del FMI del 15 dicembre 2010.

1.4 Risoluzione del 15 dicembre 2010

La Risoluzione, che è stata adottata dal Consiglio dei governatori del FMI il 15 dicembre 2010 (vedi allegato), contiene un pacchetto di misure complementari per riformare sia le quote che la governance.

La riforma delle quote è il risultato della Quattordicesima revisione generale delle stesse. I punti principali sono: (1) il raddoppio del totale delle quote; (2) una consistente redistribuzione delle quote, che agevola in particolare i Paesi emergenti in rapida crescita; (3) il mantenimento delle quote e dei diritti di voto relativi dei Paesi più poveri; (4) un'ulteriore verifica dei NAC; (5) la definizione delle scadenze per l'adeguamento successivo della formula di calcolo delle quote e per la conclusione della Quindicesima revisione generale delle stesse.

Secondo la Risoluzione, la riforma della governance si realizza con la modifica dello Statuto del Fondo monetario internazionale del 22 luglio 1944⁷. Essa concerne le dimensioni e la composizione del Consiglio dei direttori esecutivi, l'organo decisionale del FMI. Gli elementi principali di questa riforma della governance sono: (1) il mantenimento degli attuali 24 seggi del Consiglio dei direttori esecutivi con l'obbligo di verificare la composizione del Consiglio ogni otto anni; (2) l'eliminazione di due seggi del Consiglio dei direttori esecutivi dei Paesi industrializzati europei per rappresentare meglio i Paesi in sviluppo e quelli emergenti; (3) la revoca del diritto dei Paesi detentori delle cinque quote più rilevanti a nominare direttamente il proprio direttore esecutivo; (4) la concessione del diritto di nominare un secondo supplente del direttore esecutivo a gruppi di Paesi con almeno sette membri.

In occasione dell'adozione della Risoluzione del 15 dicembre 2010 nel Consiglio dei governatori del FMI la Svizzera si è astenuta al fine di manifestare la sua insoddisfazione per la mancata inclusione dei Paesi non appartenenti al G-20 nella fase decisionale finale. Tuttavia, come spiegato al numero 4.2, è nell'interesse della Svizzera attuare la riforma delle quote e della governance del FMI.

Affinché tale riforma possa essere approvata come pacchetto complessivo (vedi n. 7.3), l'aumento della quota svizzera (par. 4 della Risoluzione) e le modifiche dello Statuto del FMI necessarie per attuare la riforma della governance (par. 14 della Risoluzione) devono essere approvati dall'Assemblea federale – le altre disposizioni contenute nella Risoluzione sono state accettate con l'adozione di quest'ultima il 15 dicembre 2010. L'approvazione dei due punti rimanenti è oggetto del decreto federale proposto.

2 Le quote del FMI

2.1 Ruolo delle quote

Ogni Paese membro del FMI detiene una partecipazione al capitale del Fondo. Queste partecipazioni – le cosiddette quote – hanno diverse funzioni. Le quote determinano innanzitutto gli impegni di pagamento (sottoscrizioni) dei Paesi membri. Il 25 per cento delle quote deve essere versato in DSP o in valute generalmente accettate; la parte rimanente va versata nella valuta dei singoli Paesi. In secondo luogo, le quote determinano l'ammontare degli aiuti finanziari da parte del FMI di cui i singoli Paesi membri possono beneficiare. In terzo luogo, esse stabiliscono il potere di voto dei Paesi nel Consiglio dei direttori esecutivi del FMI. Ogni Paese membro riceve un numero fisso di «voti base», più un voto supplementare per ogni parte di quota equivalente a 100 000 DSP.

2.2 Determinazione delle quote

Il calcolo delle quote non è specificato nello Statuto del FMI. Le quote dei membri fondatori del FMI sono state determinate a partire dalle quote relative calcolate con la cosiddetta «formula di Bretton Woods» del 1944, che si basava su fattori quali il reddito nazionale, le riserve monetarie, il commercio estero e la variabilità delle esportazioni. Essa doveva rappresentare soprattutto la forza economica e finanziaria dei Paesi, ma anche il loro potenziale fabbisogno di crediti del FMI. Le quote relative calcolate con questa formula costituirono però solo la base di discussione per stabilire definitivamente le quote relative. Le quote relative effettive furono infatti il risultato di lunghi negoziati e di ritocchi concordati ad-hoc atti a rispecchiare oltre all'importanza economica anche il peso politico dei Paesi.

Dal 1944 la formula è stata rielaborata più volte per ridurre la differenza tra le quote relative calcolate e quelle effettive e per definire meglio le variabili. L'ultima revisione è stata effettuata nell'ambito della riforma del 2008 e si prefiggeva due obiettivi: da un lato, un metodo di calcolo più semplice e più trasparente e dall'altro, una maggiore considerazione della posizione relativa dei singoli Paesi nell'economia mondiale. Questo ha portato alla seguente formula:

$$Q = (0.5*Y + 0.3*O + 0.15*V + 0.05*R)^k$$

in cui:

- Q = quota relativa calcolata di un Paese;
- Y = dimensione dell'economia nazionale in rapporto al prodotto interno lordo (PIL), il PIL è misurato a parità di potere d'acquisto (con peso del 40 %) e ai tassi di cambio di mercato (con peso del 60 %);
- O = grado di apertura di un'economia nazionale commisurato alla bilancia delle transazioni correnti;
- V = volatilità dei flussi internazionali commerciali e di capitali;
- R = riserve ufficiali del Paese;
- k = fattore di compressione lineare pari a 0,95.

Con una ponderazione del PIL più importante di quella degli altri fattori si mette in evidenza la dimensione economica relativa di un Paese membro. Il fattore di com-

pressione k è stato invece introdotto per poter ridurre leggermente l'impatto dei valori elevati del PIL che contraddistinguono i Paesi industrializzati. Dal punto di vista della Svizzera e di altri Paesi membri questa formula non considera sufficientemente l'importanza del grado di apertura e del settore finanziario di un Paese.

3 Contenuto della riforma delle quote e della governance

Come è stato menzionato al numero 1.2, la Risoluzione adottata dal Consiglio dei governatori il 15 dicembre 2010 comprende misure per una riforma delle quote e della governance. Queste misure sono descritte in dettaglio qui di seguito.

3.1 Riforma delle quote

I punti principali della riforma delle quote sono:

- (1) *raddoppio del totale delle quote*. In questo modo, il totale delle quote è aumentato dagli attuali 238,4 miliardi di DSP (ca. 310 mia. di fr.) a circa 476,8 miliardi di DSP (ca. 620 mia. di fr.);
- (2) *consistente redistribuzione delle quote, che agevola in particolare i Paesi emergenti in rapida crescita*. La riforma implica una redistribuzione superiore al 6 per cento delle quote relative dai Paesi sovra- a quelli sottorappresentati. Ne beneficiano soprattutto i Paesi emergenti in rapida crescita che come gruppo ricevono un aumento superiore al 6 per cento della loro quota relativa. Con tale redistribuzione si tiene conto dell'importanza crescente di questi Paesi nell'economia mondiale;
- (3) *mantenimento delle quote e dei diritti di voto relativi dei Paesi più poveri*. Questa misura riguarda quei 50 Paesi che sono autorizzati a partecipare ai programmi di aiuto finanziati dal Fondo fiduciario per la lotta alla povertà e la crescita (*Poverty Reduction and Growth Trust, PRGT*) e i cui redditi pro capite sono inferiori alla soglia di 1135 dollari americani stabilita dall'Associazione internazionale per lo sviluppo (*International Development Association, IDA*). In tal modo si garantisce che questi Paesi mantengano le quote e i diritti di voto relativi previsti dalla riforma del 2008;
- (4) *ulteriore verifica dei NAC*. I Nuovi accordi di credito (NAC) in vigore (vedi n. 1.3) scadono il 16 novembre 2012. La loro proroga deve essere decisa dai partecipanti ai NAC entro il 16 novembre 2011. Il paragrafo 11 della Risoluzione 66-2 prescrive che il Consiglio dei direttori esecutivi del FMI e i Paesi partecipanti rivedano i NAC alla luce dell'aumento delle quote. A tal fine, si prevede che l'aumento delle risorse ordinarie risultanti dalla Quattordicesima revisione generale delle quote sarà in tutta probabilità compensato da una corrispondente riduzione delle risorse dei NAC. Tuttavia, le partecipazioni relative dei Paesi partecipanti alle risorse complessive dei NAC rimarranno sostanzialmente invariate. Secondo gli sviluppi intervenuti dall'approvazione della Risoluzione, la Polonia aderirà ai NAC. Inoltre, la proroga dei NAC implicherà un aumento da cinque a dieci anni della durata massima dei crediti della BNS nei confronti del FMI. Questi due cambiamenti non deter-

minano una modifica sostanziale della base degli accordi ai sensi del numero 7.1 del messaggio dell'8 settembre 2010⁸ concernente l'approvazione dell'adesione della Svizzera ai Nuovi accordi di credito modificati del Fondo monetario internazionale. La decisione in merito all'adesione della Polonia, alla proroga dei NAC e all'eventuale riduzione delle risorse dei NAC è pertanto di competenza esclusiva del Consiglio federale in applicazione della delega prevista nell'articolo 1 capoverso 2 del decreto federale del 1° marzo 2011⁹;

- (5) *definizione delle scadenze per il prossimo adeguamento della formula di calcolo delle quote e per la conclusione della prossima revisione generale delle stesse.* Il Consiglio dei direttori esecutivi è incaricato di adeguare nuovamente la formula per il calcolo delle quote entro il mese di gennaio del 2013 e di approvare la Quindicesima revisione generale delle quote entro il mese di gennaio del 2014.

Le nuove quote spettanti ai singoli Paesi, derivanti dalla riforma delle quote, sono indicate nell'allegato I della Risoluzione 66-2. Per attuare la riforma delle quote non è necessario adeguare lo Statuto del FMI.

3.2 Riforma della governance

Gli elementi principali della riforma della governance sono:

- (1) *mantenimento degli attuali 24 seggi del Consiglio dei direttori esecutivi con l'obbligo di verificare la composizione del Consiglio ogni otto anni.* Il vigente Statuto del FMI prevede un Consiglio costituito da 20 direttori esecutivi, ma autorizza il Consiglio dei governatori a modificarne il numero con una maggioranza dell'85 per cento. In virtù di questa disposizione il Consiglio dei direttori esecutivi conta attualmente 24 membri. Con la riforma della governance questo numero rimarrà invariato, ma la composizione dovrà essere verificata ogni otto anni;
- (2) *eliminazione di due seggi del Consiglio dei direttori esecutivi dei Paesi industrializzati europei per rappresentare meglio i Paesi in sviluppo e quelli emergenti.* Attualmente un terzo dei direttori esecutivi proviene dai Paesi industrializzati europei. La riforma della governance prevede che due di questi seggi siano ceduti ai Paesi in sviluppo ed emergenti. In questo modo è garantita una rappresentanza più forte di questi Paesi nel Consiglio dei direttori esecutivi;
- (3) *revoca del diritto dei Paesi detentori delle cinque quote più rilevanti di nominare il proprio direttore esecutivo.* Attualmente lo Statuto del FMI prevede due diverse categorie di direttori esecutivi: la prima categoria è costituita da direttori esecutivi nominati direttamente dai Paesi che posseggono le cinque quote più rilevanti; la seconda categoria si compone dei direttori esecutivi nominati dai rispettivi gruppi di voto. Con la riforma della governance questa differenza sarà eliminata;

⁸ FF 2010 5343

⁹ RS 941.16

- (4) *concessione del diritto di nominare un secondo supplente del direttore esecutivo a gruppi di Paesi con almeno sette membri.* Come è stato indicato al numero 2.2, con la riforma del 2008 tutti i gruppi di almeno 19 Paesi sono stati autorizzati a nominare un secondo supplente del direttore esecutivo. Con la riforma della governance questo diritto sarà concesso a tutti i gruppi di voto costituiti da almeno sette membri.

L'attuazione della riforma della governance richiede l'adeguamento dei seguenti articoli dello Statuto del FMI: articolo XII, sezioni 3(f), 3(i)(i) – (v), 3(j) e 8; articolo XXI(a)(ii); articolo XXIX(a); allegato D, paragrafi 1(a), 5(e) e 5(f); allegato E; e allegato L, paragrafi 1(b) e 3(c). L'allegato II della Risoluzione 66-2 contiene gli articoli riveduti.

3.3 Entrata in vigore

Affinché il pacchetto di misure adottate dal Consiglio dei governatori il 15 dicembre 2010 possa entrare in vigore, è necessario che siano soddisfatte cumulativamente due condizioni:

- (i) le modifiche dello Statuto del FMI riportate al numero 3.2 entrano in vigore. A tal fine devono essere accettate da tre quinti dei Paesi membri, che dispongono dell'85 per cento dei voti complessivi;
- (ii) gli Stati membri le cui quote corrispondono complessivamente ad almeno il 70 per cento del totale delle quote al 5 novembre 2010 hanno ratificato a livello nazionale l'aumento della loro quota e hanno versato interamente il relativo importo.

Si esortano i membri del FMI a compiere i passi necessari per soddisfare le condizioni (i)–(ii) possibilmente entro la riunione dei ministri del FMI che si svolgerà nel mese di ottobre del 2012.

4 Partecipazione della Svizzera

La riforma delle quote contenuta nel pacchetto di misure del 15 dicembre 2010 ha un effetto sulla partecipazione della Svizzera alle risorse ordinarie del FMI. L'importo e l'importanza di questa partecipazione sono descritti nei paragrafi seguenti.

4.1 Importo della partecipazione

L'attuale quota della Svizzera ammonta a 3458,5 milioni di DSP (ca. 4496 mio. di fr.), che corrisponde all'1,45 per cento del totale delle quote. Con la riforma delle quote, la quota svizzera aumenta a 5771,1 milioni di DSP (ca. 7502 mio. di fr.) (vedi allegato I della Risoluzione 66-2). Tuttavia, a seguito della ridistribuzione delle quote, la quota della Svizzera scende all'1,21 per cento rispetto al totale delle quote. La sua posizione nella classifica dei Paesi con le quote maggiori varia di poco, passando dal 17° al 19° posto. Il nostro Paese mantiene la quota più elevata all'interno del gruppo di voto.

L'aumento delle risorse ordinarie del FMI costituisce un passo decisivo per garantire il finanziamento a lungo termine dell'istituzione. Questa è una condizione imprescindibile perché il FMI possa svolgere efficacemente e in maniera credibile il suo compito fondamentale di stabilizzare il sistema monetario e finanziario. La Svizzera – quale economia fortemente integrata sul piano internazionale con una propria valuta e una piazza finanziaria importante – ha un grande interesse affinché il FMI possa ottemperare efficacemente al suo mandato anche in futuro.

La redistribuzione delle quote e dei diritti di voto e gli adeguamenti nella composizione del Consiglio dei direttori esecutivi permettono di rafforzare la legittimità dell'istituzione. Queste misure tengono conto del mutato peso relativo dei Paesi membri nell'economia mondiale a seguito della globalizzazione dei mercati nell'ultimo decennio. Esse sono quindi una logica conseguenza della globalizzazione, di cui la Svizzera – in quanto economia aperta con un'industria fortemente orientata alle esportazioni – ha approfittato in misura rilevante.

La rinuncia della Svizzera a partecipare all'aumento delle quote determinerebbe una diminuzione significativa della sua quota relativa e del suo potere di voto relativo rispetto ad altri Paesi. Nella classifica degli Stati membri passerebbe dall'attuale 17° al 29° posto e si collocherebbe dietro alla Polonia, che avanzerebbe diventando il Paese più importante nel gruppo di voto svizzero. Questa retrocessione si ripercuoterebbe sia sui diritti sia sui doveri (vedi n. 2.1) della Svizzera. Nel caso dei diritti, la Svizzera perderebbe il diritto ad avere una rappresentanza adeguata nel Consiglio dei direttori esecutivi e ciò ridurrebbe notevolmente il diritto di partecipazione alle decisioni importanti del Fondo. Questo rappresenterebbe uno scostamento importante e difficilmente comprensibile – in Svizzera ma anche all'estero – da una strategia che la Svizzera persegue da anni nell'ambito della collaborazione multilaterale e che ha dato risultati positivi.¹⁰ D'altra parte, la mancata partecipazione all'aumento delle quote implicherebbe anche la rinuncia al diritto di usufruire di un pacchetto di aiuti del FMI molto più cospicuo in caso di necessità. Nel caso dei doveri, la Svizzera non sarebbe tenuta ad aumentare la sua quota.

Rapportato alla perdita dei diritti, il guadagno sul versante dei doveri sarebbe troppo esiguo per giustificare una rinuncia alla partecipazione all'aumento delle quote. Bisogna far presente anche che – come è stato menzionato al numero 3.1 – l'aumento delle quote sarà compensato in tutta probabilità da una corrispondente riduzione delle risorse dei NAC. Di conseguenza, il contributo della BNS ai NAC, attualmente pari a 10 905 milioni di DSP (ca. 14,2 mia. di fr.), diminuirebbe.

¹⁰ Degno di nota è il rapporto del 14 ottobre 2003 della Commissione della gestione del Consiglio degli Stati «La partecipazione della Svizzera alle istituzioni di Bretton Woods». Questo rapporto è giunto alla conclusione che «nelle BWI la Svizzera assume un ruolo attivo, in particolare mediante i seggi di cui dispone nei consigli esecutivi, e che sa mettere sempre in rilievo la propria posizione.» Da allora questa conclusione si è confermata.

In base all'articolo 3 capoverso 2 della legge federale del 4 ottobre 1991¹¹ concernente la partecipazione della Svizzera alle istituzioni di Bretton Woods, la BNS è incaricata di fornire le prestazioni finanziarie connesse al versamento delle quote. La BNS incassa i rimborsi, gli interessi e le indennità.

In caso di utilizzo della quota, l'importo mancante è remunerato ai tassi di mercato. I costi attesi della partecipazione a carico della BNS sono principalmente costi di opportunità e ammontano all'1 per cento circa della parte utilizzata della quota. Le risorse non sono erogate ai singoli Paesi membri, ma sono messe a disposizione immediatamente ed esclusivamente del FMI. Pertanto, il rischio di inadempimento è da ritenersi minimo. Inoltre, in caso di necessità la BNS può esigere la restituzione delle risorse utilizzate dal FMI in qualsiasi momento e senza indugio.

I crediti della BNS nei confronti del FMI figurano nel bilancio della BNS. Essi non sono garantiti dalla Confederazione, cosicché quest'ultima non ha alcun obbligo finanziario.

L'aumento della quota non causa oneri amministrativi supplementari rispetto alla partecipazione attuale e pertanto non si ripercuote sull'effettivo del personale. Non sono attese ripercussioni per i Cantoni, i Comuni o l'economia nazionale.

Il disegno si prefigge di consolidare il sistema finanziario e monetario internazionale tenendo conto della progressiva globalizzazione dell'economia mondiale e della recentissima crisi finanziaria globale. Poiché quest'evoluzione non era esattamente prevedibile, il disegno non è annunciato né nel messaggio del 23 gennaio 2008¹² sul programma di legislatura 2007–2011 né nel decreto federale del 18 settembre 2008¹³ sul programma di legislatura 2007–2011.

Il decreto federale si basa sull'articolo 54 capoverso 1 e sull'articolo 166 capoverso 2 della Costituzione federale (Cost.). Secondo l'articolo 2 capoverso 3 della legge federale del 4 ottobre 1991¹⁴ concernente la partecipazione della Svizzera alle istituzioni di Bretton Woods, la partecipazione agli aumenti di capitale del Fondo monetario internazionale è sottoposta all'approvazione dell'Assemblea federale.

¹¹ RS 979.1

¹² FF 2008 597

¹³ FF 2008 7469

¹⁴ RS 979.1

7.2

Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera

La Svizzera ha aderito alle istituzioni di Bretton Woods nel 1992.¹⁵ La ratifica della riforma delle quote e della governance del 15 dicembre 2010 è compatibile con gli impegni assunti dalla Svizzera in questo ambito.

7.3

Forma dell'atto

La riforma delle quote comporta un aumento significativo della quota di partecipazione della Svizzera al FMI. La partecipazione a un aumento delle quote del FMI deve essere approvata dall'Assemblea federale conformemente all'articolo 2 capoverso 3 della legge federale del 4 ottobre 1991¹⁶ concernente la partecipazione della Svizzera alle istituzioni di Bretton Woods.

Poiché nel caso della presente riforma delle quote e della governance del FMI si tratta di un pacchetto globale, vale a dire che le modifiche dello Statuto necessarie per la suddetta riforma non sono state approvate ciascuna separatamente, ma in un'unica risoluzione, la riforma deve essere sottoposta anche all'approvazione dell'Assemblea federale come pacchetto globale.

7.4

Referendum

Secondo l'articolo 141 capoverso 1 lettera d Cost., i trattati internazionali di durata indeterminata e indenunciabili (n. 1), prevedenti l'adesione a un'organizzazione internazionale (n. 2) e comprendenti disposizioni importanti che contengono norme di diritto o per l'attuazione dei quali è necessaria l'emanazione di leggi federali (n. 3), sottostanno a referendum facoltativo. Le disposizioni importanti contenenti norme di diritto ai sensi dell'articolo 141 capoverso 1 lettera d numero 3 sono elencate a titolo di esempio nell'articolo 164 capoverso 1 Cost. Rientrano nei trattati internazionali che prevedono l'adesione a un'organizzazione internazionale secondo l'articolo 141 capoverso 1 lettera d numero 2 anche gli emendamenti di un trattato costitutivo che modificano l'obiettivo, l'attività o la struttura dell'organizzazione in modo tale che la loro adozione sia equiparata a una nuova adesione.

L'adesione della Svizzera alle istituzioni di Bretton Woods rappresentava la conclusione di un trattato internazionale ai sensi dell'articolo 141 capoverso 1 lettera d numero 2 Cost. ed è stata pertanto sottoposta a referendum facoltativo. Per contro, la partecipazione della Svizzera alla riforma delle quote non soddisfa nessuna delle condizioni contemplate nell'articolo 141 capoverso 1 lettera d. Le modifiche delle quote e le modifiche dei relativi diritti e doveri dei membri sono già previste nello Statuto del FMI¹⁷: sono quindi state prese in considerazione al momento dell'adesione della Svizzera e risultano di conseguenza democraticamente legittimate a

¹⁵ Legge federale del 4 ottobre 1991 concernente la partecipazione della Svizzera alle istituzioni di Bretton Woods, RU 1992 2567, RS 979.1; Statuto del Fondo monetario internazionale, del 22 luglio 1944, RS 0.979.1; Statuto della Banca Internazionale per la Ricostruzione e lo Sviluppo, del 22 luglio 1944, RS 0.979.2.

¹⁶ RS 979.1

¹⁷ RS 0.979.1, vedi articolo III, sezione 2.

livello nazionale. Sul piano materiale, la partecipazione alla riforma delle quote non comporta alcuna modifica dello Statuto la cui approvazione sia equiparabile a una nuova adesione. La riforma delle quote non comprende neanche disposizioni importanti che contengono norme di diritto ai sensi dell'articolo 164 capoverso 1 Cost. Lo Statuto del FMI è già stato attuato a livello nazionale con la legge federale del 4 ottobre 1991¹⁸ concernente la partecipazione della Svizzera alle istituzioni di Bretton Woods. In questo contesto nulla deve essere modificato.

Le modifiche dello Statuto del FMI, previste in relazione alla riforma della governance, sotto il profilo giuridico sono adeguamenti che riguardano la composizione e il funzionamento del Consiglio dei direttori esecutivi, finalizzati ad ottenere una rappresentanza più equilibrata dei membri del FMI in questo Consiglio. Tali adeguamenti non soddisfano neppure i criteri per disposizioni importanti che contengono norme di diritto ai sensi dell'articolo 141 capoverso 1 lettera d numero 3 Cost.

L'approvazione della riforma delle quote e della governance non deve quindi essere sottoposta a referendum facoltativo.

7.5 Subordinazione al freno alle spese

Il versamento della quota concerne esclusivamente la BNS. La quota non è garantita dalla Confederazione e quindi non grava sul bilancio federale. Il decreto non è subordinato al freno delle spese.

¹⁸ RS 979.1

