



16.067

Messaggio concernente la revisione della legge sull'aiuto monetario e la proroga del decreto sull'aiuto monetario

del 30 settembre 2016

Onorevoli presidenti e consiglieri,

con il presente messaggio vi sottoponiamo, per approvazione, i disegni di modifica della legge sull'aiuto monetario e di proroga del decreto sull'aiuto monetario.

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

30 settembre 2016

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione,
Johann N. Schneider-Ammann
Il cancelliere della Confederazione,
Walter Thurnherr

Compendio

Con il presente progetto il Consiglio federale chiede una revisione della legge del 19 marzo 2004 sull'aiuto monetario internazionale (LAMO). La revisione della legge si è resa necessaria alla luce dei cambiamenti intervenuti nella prassi in materia di concessione di crediti a livello multilaterale a seguito della crisi finanziaria globale così come nella situazione del debito pubblico nell'area dell'euro. L'obiettivo della modifica di legge è permettere alla Svizzera di continuare a partecipare in modo affidabile alle misure di stabilizzazione del sistema monetario e finanziario internazionale. Il Consiglio federale chiede inoltre una nuova proroga, di cinque anni, del decreto dell'11 marzo 2013 sull'aiuto monetario.

Situazione iniziale

Le crisi degli ultimi anni hanno provocato mutamenti significativi nell'architettura finanziaria mondiale che interessano anche l'aiuto monetario, in particolare nell'ambito del Fondo monetario internazionale (FMI). Quest'ultimo, per preservare la propria capacità di reazione e l'efficacia in un contesto in trasformazione, ha infatti adeguato il suo strumentario e la prassi in materia di concessione di crediti sia per i casi di crisi sistemica sia nei confronti dei Paesi più poveri. Poiché l'aiuto monetario della Svizzera è in genere strettamente connesso agli strumenti del FMI, l'obiettivo della modifica della LAMO è quello di consentire anche alla Svizzera di salvaguardare affidabilità, capacità di reazione e flessibilità.

In quanto economia aperta dotata di una piazza finanziaria importante e una valuta propria, la Svizzera dipende fortemente dalla stabilità del sistema finanziario e monetario internazionale. Per la Svizzera e la sua piazza imprenditoriale e finanziaria a vocazione internazionale è essenziale che le relazioni monetarie e finanziarie internazionali siano ben strutturate. Il nostro Paese partecipa già da tempo ad azioni di aiuto internazionali e negli ultimi anni è stato più volte sollecitato a prestare aiuto monetario.

Contenuto del disegno

Il disegno proposto prevede tre modifiche sostanziali. In primo luogo deve essere estesa la durata massima dell'aiuto monetario nei casi di crisi sistemica secondo l'articolo 2 LAMO. Nel contesto della crisi finanziaria, il FMI ha convenuto con crescente frequenza programmi con termini di prelievo e di rimborso più lunghi. Di conseguenza, nel procurarsi mezzi supplementari per i casi di crisi, il FMI ha chiesto agli Stati membri di estenderne la durata. L'adeguamento dell'articolo 2 LAMO garantisce che l'aiuto monetario svizzero rimanga, come finora, relativamente fedele alla corrente prassi del FMI in materia di concessione di crediti.

In secondo luogo, la disposizione sul finanziamento dell'aiuto monetario a favore dei Paesi più poveri ai sensi dell'articolo 3 LAMO deve essere formulata in modo più generale. Un rimando alla legge del 7 ottobre 2005 sulle finanze della Confederazione (LFC; RS 611.0) sostituisce la formulazione attuale. La legge vigente prevede in ogni caso la richiesta di un credito d'impegno. Tuttavia, l'esperienza degli

ultimi anni ha evidenziato che sono stati accordati ripetutamente contributi pagabili nello stesso anno in cui la decisione è stata presa. È quindi previsto che vengano chiesti crediti d'impegno solo se la durata degli impegni finanziari contratti supera l'anno di preventivo. Per gli impegni contratti e onorati durante lo stesso anno, i mezzi finanziari secondo l'articolo 21 LFC devono essere sottoposti per approvazione al Parlamento nel quadro del messaggio sul Preventivo o delle aggiunte.

In terzo luogo, deve essere esplicitamente prevista la partecipazione della Banca nazionale svizzera (BNS) all'aiuto monetario a singoli Stati ai sensi dell'articolo 4 LAMO. In questi casi il Consiglio federale deve poter chiedere alla BNS di procedere alla concessione di mutui o di garanzie. L'indipendenza della BNS stabilita nella legge sulla Banca nazionale non è quindi pregiudicata.

Infine viene chiesta una proroga del decreto federale dell'11 marzo 2013 concernente la concessione di un credito quadro per la continuazione dell'aiuto monetario internazionale (Decreto sull'aiuto monetario, DAM). Il credito quadro di 10 miliardi di franchi è rinnovabile mediante decreto federale semplice. La proroga di cinque anni garantisce che in caso di necessità la Svizzera possa ricorrere rapidamente a provvedimenti di aiuto monetario.

Messaggio

1 Punti essenziali del progetto

1.1 Situazione iniziale

Con il progetto il nostro Consiglio chiede una revisione della legge del 19 marzo 2004¹ sull'aiuto monetario internazionale (LAMO). La revisione proposta tiene conto dei mutamenti intervenuti nell'economia mondiale e nel sistema finanziario internazionale dall'entrata in vigore della LAMO.

In quanto economia fortemente integrata nel sistema finanziario e monetario internazionale, la Svizzera partecipa da decenni ai provvedimenti a favore della stabilità di questo sistema. Sulla scia della crisi finanziaria globale e della crisi del debito nell'area dell'euro, negli ultimi anni questi aiuti sono stati sollecitati talvolta anche in misura straordinaria.

Con la revisione della LAMO intendiamo garantire che questo elemento centrale dello strumento di politica monetaria della Svizzera possa corrispondere anche in futuro, nelle situazioni di crisi straordinarie, alle esigenze del contesto internazionale.

1.1.1 Principi della cooperazione monetaria

La Svizzera partecipa già da tempo ad azioni di aiuto monetario internazionali. Negli anni del dopoguerra ha aderito a intervalli regolari, talvolta con importi ingenti, a provvedimenti di aiuto monetario bilaterali o multilaterali. Nel 1961, ad esempio, la Svizzera ha partecipato con un importo di 1565 milioni di franchi all'azione di sostegno coordinata a livello multilaterale a favore della lira sterlina. Tenuto conto dell'inflazione, tale importo corrisponde oggi a circa 5,5 miliardi di franchi. Ancor prima di aderire al Fondo monetario internazionale (FMI) nel 1992, il nostro Paese si è impegnato nell'ambito di questa istituzione, in particolare dal 1964 con la partecipazione agli Accordi generali di credito (AGC). Inoltre, dal 1988 la Svizzera contribuisce alle facilitazioni creditizie concesse dal FMI ai Paesi più poveri.

Nell'ambito della cooperazione monetaria occorre generalmente distinguere tra la quota versata come contributo alle risorse ordinarie del FMI, gli AGC e i Nuovi accordi di credito (NAC) quali capacità di credito supplementari del FMI, l'aiuto monetario ai sensi della LAMO e i provvedimenti in materia di cooperazione monetaria internazionale ai sensi dell'articolo 10 della legge del 3 ottobre 2003² sulla Banca nazionale (LBN).

La Svizzera fornisce la quota al FMI sulla base della legge federale del 4 ottobre 1991³ concernente la partecipazione della Svizzera alle istituzioni di Bretton Woods.

¹ RS 941.13

² RS 951.11

³ RS 979.1

Con l'adesione al FMI, nel 1992, la Svizzera ha ottenuto i diritti di voto risultanti dalla sua quota e quindi la possibilità di rafforzare la propria influenza nelle questioni monetarie e finanziarie internazionali e di partecipare alla definizione delle attività del Fondo. I pagamenti connessi alla quota sono erogati dalla BNS senza la garanzia della Confederazione. La parte della quota sollecitata dal FMI è remunerata alle condizioni di mercato.

La partecipazione agli AGC è stata originariamente approvata con il decreto federale del 4 ottobre 1963⁴ concernente la partecipazione della Svizzera ai provvedimenti monetari internazionali (in seguito: decreto sull'aiuto monetario). Gli AGC completano le risorse ordinarie del FMI. Con gli AGC, i Paesi del G10 hanno messo a disposizione crediti pari a un massimo di 17 miliardi di diritti speciali di prelievo (DSP), circa 23,5 miliardi di franchi⁵, a favore di situazioni di crisi straordinarie. All'epoca, il decreto federale del 1963 sull'aiuto monetario era stato concepito quale base legale per la partecipazione della Svizzera agli AGC del FMI. Esso prevedeva un accordo di associazione con il FMI. L'importo stanziato a quel tempo per l'aiuto monetario ammontava a 865 milioni di franchi, ossia, tenuto conto dell'inflazione, a 3,3 miliardi di franchi attuali. Dal 1984 la Svizzera è membro a pieno titolo degli AGC. Questa adesione non si fonda più sul decreto del 1963, bensì sul decreto federale del 14 dicembre 1983⁶ che approva l'adesione della Svizzera agli Accordi generali di credito del Fondo monetario internazionale.

In virtù del decreto federale del 18 dicembre 1997⁷ che approva l'adesione della Svizzera ai Nuovi accordi di credito modificati del Fondo monetario internazionale, la Svizzera partecipa dal 1998 anche ai NAC. Quale accordo parallelo agli AGC, i NAC prevedono ulteriori mezzi per il superamento di una crisi. Con questo accordo i Paesi del G10 di allora e altri 14 partecipanti si sono impegnati a mettere a disposizione 34 miliardi di DSP (ca. 46,9 mia. fr.). A seguito della crisi finanziaria i NAC sono stati aumentati a 367 miliardi di DSP (ca. 540 mia. USD) e la cerchia dei partecipanti estesa a 36 membri. Gli AGC/NAC possono essere impiegati soltanto se le risorse ordinarie del FMI risultano insufficienti. La BNS è l'istituzione che partecipa agli AGC/NAC e i crediti che mette a disposizione non sono garantiti dalla Confederazione. I NAC devono essere rinnovati ogni cinque anni dal Consiglio esecutivo del FMI. L'8 maggio 2012, il Consiglio federale ha approvato la proroga di ulteriori cinque anni a partire dal 16 novembre 2012.

Tra il 1963 e il 2004 l'aiuto monetario ai sensi della LAMO è stato fornito anche sulla base del decreto del 4 ottobre 1963 sull'aiuto monetario, che è stato prorogato più volte e una volta anche modificato, in particolare per tenere conto delle mutevoli esigenze dell'aiuto monetario. Questo decreto fungeva da base per l'aiuto bilaterale alla bilancia dei pagamenti coordinato a livello internazionale. Ha inoltre permesso negli anni Settanta alla Svizzera di partecipare al cosiddetto «meccanismo di credito petrolifero» (*oil facility*) del FMI. Poi con l'insorgere della crisi del debito, negli anni Ottanta, i crediti di transizione della Banca dei regolamenti internazionali (BRI) sono stati concessi prioritariamente ai Paesi in sviluppo fortemente indebitati.

4 FF 1963 II 1423

5 1 DSP corrisponde a 1,38 CHF, valuta 30.10.2015.

6 RS 941.15

7 RS 941.16

All'inizio degli anni Novanta, il decreto federale è servito soprattutto come base legale per la partecipazione svizzera agli aiuti di transizione e alla bilancia dei pagamenti concessi dagli Stati dell'OCSE ai Paesi dell'Europa centrale e orientale. Con la crisi messicana del 1994 e, più tardi, con la crisi finanziaria nei Paesi emergenti alla fine degli anni Novanta, il decreto federale è stato di nuovo utilizzato come fondamento per la partecipazione svizzera a provvedimenti di aiuto coordinati a livello internazionale. La Svizzera ha partecipato, ad esempio, ad azioni di aiuto a favore della Corea del Sud (1997; 431 mio. fr.) e del Brasile (dicembre 1998; 345 mio. fr.). Il decreto sull'aiuto monetario ha pure permesso di concedere un credito per la bilancia dei pagamenti della Bulgaria. In virtù di questo decreto, nel dicembre del 2000 è stato concesso un credito di transizione di 110 milioni di franchi a favore dell'ex Repubblica federale di Jugoslavia. Nel marzo 2001, la Svizzera ha concesso al Tagikistan un credito di transizione di circa 105 milioni di franchi della durata di due settimane. Infine, nell'ottobre del 2001, la Svizzera ha concesso alla Repubblica federale di Jugoslavia un nuovo credito di transizione di 350 milioni di franchi, che ha reso possibile la concessione di aiuti finanziari da parte dell'UE.

La BNS può partecipare ad azioni di cooperazione monetaria senza la partecipazione della Confederazione. Secondo l'articolo 10 LBN, la BNS può avere relazioni con banche centrali estere e con organizzazioni internazionali ed effettuare con esse tutti i tipi di operazioni bancarie, comprese l'assunzione e la concessione di crediti in franchi svizzeri, in valute estere o in mezzi di pagamento internazionali. Questi provvedimenti della BNS in materia di cooperazione monetaria internazionale comprendono in particolare gli swap su valute. Dal 2007, ad esempio, esiste un accordo sugli swap conclusi con la Banca centrale americana per l'approvvigionamento di liquidità in dollari americani del mercato interbancario svizzero. Gli accordi sugli swap, inizialmente di durata limitata, sono stati prorogati in un primo momento e quindi, nel mese di ottobre del 2013, convertiti in accordi a tempo indeterminato. Sebbene l'accordo sugli swap con gli Stati Uniti sia stato invocato per l'ultima volta nel gennaio 2012, nel quadro della crisi finanziaria ha rivestito un ruolo importante, consentendo agli istituti finanziari in Svizzera di coprire il loro fabbisogno di dollari americani. La BNS dispone attualmente di accordi sugli swap anche con le Banche centrali di Belgio, Polonia e Cina.

1.1.2 La legge del 19 marzo 2004 sull'aiuto monetario

Dal 2004 la LAMO fornisce un'ampia base legale per le azioni di aiuto monetario della Svizzera. L'aiuto monetario permette alla Svizzera di adoperarsi, al di là dei suoi impegni ordinari di Stato membro del FMI, a favore di un sistema monetario e finanziario internazionale stabile. Con la LAMO è stata inoltre creata una base legale specifica per la partecipazione della Svizzera ai fondi speciali del FMI a favore degli Stati a basso reddito. La legge vigente prevede tre categorie principali di aiuto monetario, illustrate qui appresso.

a. Aiuto monetario in caso di perturbazione del sistema monetario internazionale (art. 2 LAMO)

In aggiunta ai contributi forniti dalla Svizzera nell'ambito delle quote e degli AGC e NAC, la Svizzera può partecipare ad azioni di aiuto multilaterali intese a prevenire o a eliminare gravi perturbazioni del sistema monetario internazionale. Nel quadro di un'azione coordinata a livello internazionale, il nostro Paese può dunque fornire un aiuto finanziario in caso di crisi che mettono in pericolo il sistema. La durata massima dei pagamenti effettuati è attualmente di sette anni.

b. Partecipazioni speciali nell'ambito del Fondo monetario internazionale (art. 3 LAMO)

Per i contributi a favore di Stati a basso reddito, la LAMO prevede la possibilità per la Svizzera di partecipare a fondi speciali e ad altri strumenti del FMI. Attualmente il FMI garantisce ai Paesi più poveri un aiuto monetario mediante due fondi fiduciari. Il Fondo fiduciario per la lotta contro la povertà e per la crescita (*Poverty Reduction and Growth Trust Fund; PRGT*) permette al FMI di concedere crediti agevolati ai Paesi più poveri, mentre il Fondo fiduciario per le catastrofi (*Catastrophe Containment and Relief Trust Fund; CCR Trust*) prevede una diminuzione degli imminenti rimborsi al FMI per i Paesi colpiti da catastrofi o epidemie. Per quanto riguarda i contributi ai Paesi più poveri nel quadro della LAMO, occorre essenzialmente distinguere tra mutui e contributi a fondo perso:

- la Svizzera concede mutui a lungo termine per il finanziamento della quota di capitale del Fondo fiduciario PRGT del FMI. Questi mutui servono a garantire sufficienti capacità per la concessione di crediti da parte del FMI ai Paesi più poveri. Conformemente all'articolo 6 capoverso 2 LAMO, il Consiglio federale può altresì chiedere alla BNS di procedere alla concessione di mutui. In base al capoverso 3 dello stesso articolo, la Confederazione garantisce alla BNS l'esecuzione tempestiva degli accordi conclusi da quest'ultima;
- la Svizzera fornisce contributi a fondo perso soprattutto per il sovvenzionamento degli interessi dei crediti concessi dal FMI ai Paesi più poveri. Sinora si è trattato di contributi al conto interessi del Fondo fiduciario PRGT e al condono del debito dei Paesi in questione. Tali contributi sono versati dalla Confederazione.

c. Aiuto monetario a singoli Stati (art. 4 LAMO)

L'articolo 4 LAMO prevede due casi di aiuto monetario a singoli Stati. Da un lato, la Confederazione può accordare un aiuto monetario a breve o a medio termine a un singolo Stato che collabora in modo particolarmente stretto con la Svizzera. Tra questi Stati rientrano in particolare quelli appartenenti al gruppo di voto della Svizzera all'interno del FMI. Dall'altro, la Confederazione può accordare a un singolo Stato un aiuto monetario anche nell'ambito di azioni di sostegno a medio o a lungo termine coordinate a livello internazionale. L'articolo precisa inoltre che in questi casi l'aiuto monetario è accordato in primo luogo a Stati con reddito medio o basso costretti a procedere ad aggiustamenti strutturali o di economia esterna.

d. Finanziamento (art. 8 LAMO)

Il finanziamento dei mutui, degli impegni di garanzia e dei contributi a fondo perso nel quadro della cooperazione monetaria bilaterale e multilaterale secondo l'articolo 2 e 4 LAMO (lett. a e c) è disciplinato dall'articolo 8 capoverso 1 LAMO, che prevede lo stanziamento di un credito quadro. Nel 2004, sotto il regime del decreto federale del 18 marzo 2004⁸ sull'aiuto monetario internazionale (DAM), è stato concesso un credito quadro di 2,5 miliardi di franchi, prorogato in seguito di cinque anni nel 2009⁹. Con il DAM dell'11 marzo 2013¹⁰ il credito quadro è stato aumentato a 10 miliardi di franchi. Inoltre, con il decreto del 1° marzo 2011¹¹ sull'aiuto speciale al FMI, è stato approvato un credito quadro di 12,5 miliardi di franchi di durata limitata per sopperire al fabbisogno di risorse del FMI fino all'entrata in vigore dei NAC riveduti. I crediti quadro stanziati permettevano alla Svizzera di impegnarsi in modo affidabile e rapido in caso di crisi. Di norma essi coprivano impegni di garanzia della Confederazione per i crediti concessi dalla BNS. Conformemente all'articolo 8 capoverso 2 LAMO, per ogni partecipazione a favore dei Paesi più poveri (lett. b) occorre invece richiedere di volta in volta un credito d'impegno speciale.

1.1.3 Sviluppi 2004–2015

Dall'autunno del 2007 le turbolenze nel settore immobiliare e finanziario degli Stati Uniti hanno provocato gravi perturbazioni dei mercati finanziari internazionali e un'inaudita contrazione della crescita globale e del commercio mondiale. Inoltre, la crisi finanziaria globale ha spianato la via alla crisi del debito pubblico in Europa, spingendo anche i Paesi industrializzati, per la prima volta in vari decenni, a chiedere accesso agli strumenti del FMI. La crisi ha provocato un forte aumento del fabbisogno di risorse del FMI e la necessità di aumentare anche i mezzi previsti per gli Stati membri più poveri, al fine di proteggerli dalle ripercussioni della crisi.

a. Crisi finanziaria e dell'euro

Il periodo immediatamente successivo all'adozione della LAMO è stato caratterizzato da un fabbisogno di mezzi relativamente basso. La situazione è però cambiata con lo scoppio della crisi finanziaria ed economica globale. Da settembre 2008 ad aprile 2009, il FMI ha erogato o previsto crediti a favore degli Stati membri con difficoltà a livello di bilancia dei pagamenti per un totale di circa 150 miliardi di dollari americani. Le risorse ordinarie del FMI sono in questo modo scese a 50 miliardi scarsi di dollari americani.

⁸ Decreto federale del 18 marzo 2001 sull'aiuto monetario internazionale (FF **2004** 4409)

⁹ Proroga del 27 maggio 2009 del decreto federale sull'aiuto monetario internazionale (FF **2009** 4169)

¹⁰ Decreto federale dell'11 marzo 2013 concernente la concessione di un credito quadro per la continuazione dell'aiuto monetario internazionale (FF **2013** 2477)

¹¹ Decreto federale del 1° marzo 2011 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 **2011** 2671)

Per poter coprire il possibile fabbisogno di mezzi di numerosi Stati membri, il Comitato monetario e finanziario internazionale (IMFC) – l'organo direttivo del FMI a livello ministeriale – ha adottato durante la sua seduta primaverile dell'aprile del 2009 misure per aumentare la capacità di credito del FMI. L'imminente verifica delle quote è stata anticipata allo scopo di raddoppiare la somma delle quote, innalzandola a 476,8 miliardi di DSP. Inoltre, i NAC sono stati aumentati da 34 miliardi a 367,5 miliardi di DSP (ca. 540 mia. USD). Nel novembre del 2011 questi mezzi sono ulteriormente aumentati a circa 370 miliardi di DSP, a seguito dell'adesione ai NAC da parte della Polonia. Per la copertura di un possibile fabbisogno di credito imminente, il FMI ha concluso linee di credito bilaterali per un totale di 250 miliardi di dollari americani. Queste linee di credito sono servite a superare la fase critica fino all'entrata in vigore dei NAC modificati e potenziati.

Anche la Svizzera aveva prospettato al FMI una linea di credito bilaterale della BNS fino a 10 miliardi di USD, garantita dalla Confederazione e limitata a due anni. Il relativo decreto sull'aiuto speciale al FMI¹² per un credito quadro di 12,5 miliardi di franchi è stato presentato al Parlamento sulla base dell'articolo 2 capoverso 1 LAMO. Tuttavia, a seguito di un dibattito d'entrata in materia in Consiglio nazionale più lungo del previsto, il progetto è stato approvato dalle Camere federali il 1° marzo 2011, contestualmente al decreto federale che approva l'adesione della Svizzera ai Nuovi accordi di credito modificati del Fondo monetario internazionale¹³. Per questo motivo la linea di credito bilaterale non è stata attivata.

Riquadro 1: cooperazione monetaria in seno al FMI

La cooperazione monetaria internazionale poggia fondamentalmente sulle facilitazioni creditizie e sulle risorse del FMI, la cui missione consiste nel garantire la stabilità del sistema finanziario internazionale.

Le risorse del FMI si compongono anzitutto delle quote dei suoi Stati membri. L'entrata in vigore, a fine gennaio 2016, della riforma del 2010 delle quote e della governance del FMI ha fatto raddoppiare la somma delle quote, portandola a 476,8 miliardi di DSP (ca. 658 mia. fr.). La quota svizzera è aumentata da 3,5 miliardi di DSP a 5,8 miliardi di DSP (ca. 8 mia. fr.).

Nel caso di una crisi acuta, il FMI può ricorrere ai Nuovi accordi di credito (NAC), se una maggioranza dell'85 per cento dei 36 membri che partecipano a questo insieme di accordi vi acconsente. Per rispondere all'inasprimento della crisi finanziaria ed economica, i NAC sono stati riveduti e, nel 2010, estesi. Il raddoppio delle quote generato dalla riforma del 2010 è stato compensato con una corrispondente riduzione delle risorse messe a disposizione dai NAC. Attualmente ammontano a 182 miliardi di DSP (ca. 251 mia. fr.). Nel contempo, per migliorarne l'efficacia come strumento di prevenzione e di gestione delle crisi, l'attivazione caso per caso dei mutui (loan by loan) prevista dai NAC iniziali è stata sostituita dalla definizione di periodi di attivazione generale di sei mesi al massimo, votati dagli Stati membri degli stessi accordi. I NAC sono attualmente

¹² FF 2011 2671

¹³ RS 941.16

disattivati. La Svizzera partecipa ai NAC con un importo massimo di circa 5,5 miliardi di DSP (ca. 7,6 mia. fr.).

Nel 2012, a causa delle gravi incertezze che pesavano sulla stabilità del sistema finanziario, si è deciso di aumentare le risorse del FMI, a titolo straordinario e per una durata limitata, attraverso linee di credito bilaterali. Questa terza fonte di risorse può mettere a disposizione ulteriori 280 miliardi di DSP (ca. 386 mia. fr.). Le linee di credito bilaterali si estingueranno progressivamente dalla fine del 2016. Finora non è stato necessario attivarle. Il FMI ha rinunciato a stipulare una linea bilaterale di credito con la Svizzera.

Le risorse stanziare dal FMI a favore di Stati membri con difficoltà a livello di bilancia dei pagamenti possono essere accompagnate da aiuti monetari bilaterali di altri Stati membri, come avvenuto, ad esempio, nel caso dei programmi a favore di Russia (1996), Corea del Sud (1997), Brasile (1998), Islanda (2008), Grecia (2010) e Irlanda (2010).

Infine, attraverso il Fondo fiduciario per la lotta contro la povertà e per la crescita (PRGT) il FMI finanzia prestiti concessionali ai Paesi membri a basso reddito. Con la revisione del 2009 la capacità di credito di questo fondo è stata elevata a 11,3 miliardi di DSP (ca. 15,6 mia. fr.). La Svizzera partecipa al PRGT con un contributo di circa 650 milioni di DSP (ca. 897 mio. fr.).

L'attenuazione della crisi economica e finanziaria del 2008 e 2009 non ha determinato l'auspicata ripresa durevole della congiuntura economica mondiale. Al contrario, la crisi del debito pubblico nell'area dell'euro si è aggravata nella seconda metà del 2011 a tal punto da rischiare un contagio a livello globale e da compromettere seriamente la stabilità del sistema monetario e finanziario internazionale. Per contrastare efficacemente la crisi, nell'aprile 2012 l'IMFC ha deciso un aumento straordinario di durata limitata delle risorse del FMI attraverso ulteriori linee di credito bilaterali per oltre 430 miliardi di dollari americani (288 mia. di DSP). Questi mezzi devono essere impiegati soltanto se le risorse ordinarie e i NAC non sono sufficienti a coprire la concessione di crediti del FMI. Circa 200 miliardi di dollari americani sono stati messi a disposizione dai Paesi dell'area dell'euro.

La Svizzera aveva previsto un credito bilaterale di 10 miliardi di dollari americani. L'11 marzo 2013, sulla base dell'articolo 2 capoverso 1 LAMO, le Camere federali hanno approvato un credito quadro di 10 miliardi di franchi per una linea di credito garantita dalla Confederazione¹⁴. Tuttavia, la linea di credito bilaterale non ha potuto essere attivata a causa dell'incompatibilità tra la durata massima di rimborso di sette anni prevista dalla LAMO e la durata di dieci anni prevista dal FMI. Sono in corso consultazioni in seno al FMI in merito a un eventuale rinnovo delle linee di credito bilaterali a favore del FMI. In questo contesto, alla Svizzera potrebbe essere chiesto nuovamente un contributo.

Il credito quadro approvato mediante DAM nel 2013 sarà utilizzato non appena la linea di credito bilaterale a favore dell'Ucraina verrà sollecitata. Il Consiglio federa-

¹⁴ Decreto federale dell'11 marzo 2013 concernente la concessione di un credito quadro per la continuazione dell'aiuto monetario internazionale (FF 2013 2477)

le ha incaricato la BNS di concedere a questo Paese un credito di 200 milioni di dollari americani. La Confederazione garantisce alla BNS il rimborso e la remunerazione tempestivi del mutuo. Il mutuo è parte di un'azione di aiuto largamente sostenuta dalla comunità internazionale per stabilizzare finanziariamente l'Ucraina. Esso è vincolato all'attuazione del programma del FMI e non può essere impiegato per il finanziamento delle spese militari.

b. Sviluppi riguardanti i Paesi più poveri

Sebbene la crisi finanziaria globale abbia avuto origine nei Paesi sviluppati, è stato subito chiaro che alcune economie emergenti così come i Paesi più poveri erano poco resistenti alle oscillazioni congiunturali e ai contagi. Inoltre, la crescente volatilità dei prezzi delle materie prime ha oscurato le prospettive economiche di alcuni dei Paesi più poveri. I progressi compiuti da questi Paesi nella fase precedente alla crisi devono essere per quanto possibile preservati. La crisi ha accentuato notevolmente il loro fabbisogno di mezzi. Nel mese di luglio del 2009, i membri del FMI hanno quindi deciso di approvare alcune riforme a favore di questi Paesi. Le tre riforme più significative sono illustrate qui di seguito.

- Innanzitutto si è deciso di raddoppiare a 17 miliardi di dollari americani entro il 2014 i mezzi a disposizione per la concessione di crediti agevolati ai Paesi più poveri. Questa decisione è stata presa unitamente al raddoppio dei limiti massimi di accesso alle risorse del FMI, che ammontano ora al 100 per cento della quota all'anno e al 300 per cento della quota in totale. A tal proposito la direzione del FMI ha chiesto alla Svizzera, come ad altri Paesi donatori, un prestito proporzionale al PRGT. In virtù degli articoli 3 e 6 capoverso 2 LAMO la BNS, su richiesta della Confederazione, ha quindi messo a disposizione del FMI un mutuo di 500 milioni di DSP a favore del PRGT. Questo importo equivale a una quota di finanziamento del 5 per cento. Il mutuo è stato concesso con una garanzia della Confederazione conformemente all'articolo 6 capoverso 3 LAMO. A tale scopo è stato stanziato un credito d'impegno di 950 milioni di franchi. Sulla base di una decisione presa dal Consiglio esecutivo del FMI, nell'autunno del 2014 il periodo di stanziamento del mutuo della BNS al PRGT è stato prorogato di altri cinque anni, ossia fino al 2020.
- In secondo luogo, nel 2009 gli strumenti a sostegno dei Paesi più poveri sono stati sostituiti da tre nuovi strumenti e riuniti sotto l'egida del Fondo fiduciario PRGT. Da allora la facilitazione creditizia ampliata (*Extended Credit Facility, ECF*) costituisce lo strumento principale del FMI per la concessione di crediti a medio termine ai Paesi più poveri con difficoltà a livello di bilancia dei pagamenti. Il 1° febbraio 2014 sono state definitivamente soppresse alcune facilitazioni creditizie precedenti, in particolare le facilitazioni ENDA e EPCA, i cui crediti erano stati integralmente restituiti. La maggior parte dei Paesi ha trasferito gli importi residui nella corrispondente facilitazione creditizia a corto termine. Anche l'importo della Svizzera, pari a circa 530 000 franchi, è stato trasferito nella facilitazione creditizia a corto termine nel gennaio 2015, dopo l'approvazione da parte del Parlamento nel quadro del Preventivo 2015.

- In terzo luogo, il sovvenzionamento degli interessi a favore dei Paesi più poveri è stato aumentato a tempo determinato, concedendo tutti i crediti a tasso zero fino alla fine del 2016.

Durante il periodo 2011–2014 la Svizzera ha inoltre accordato quattro contributi a fondo perso di 4 milioni di franchi per incrementare il conto di bonificazione. Questi contributi sono stati addebitati a un credito d'impegno già esistente e non ancora esaurito di 100,5 milioni di franchi (cosiddetto decreto concernente il finanziamento dello SPAS)¹⁵. Secondo tale decreto, gli impegni potevano essere contratti fino al 31 dicembre 2011. Di tale credito d'impegno sono rimasti inutilizzati 1,5 milioni di franchi.

Quale tappa successiva, alla fine di settembre del 2012 il Consiglio esecutivo del FMI ha deciso di aumentare di 2,45 miliardi di DSP (ca. 3,4 mia. fr.) il conto interessi del Fondo fiduciario PRGT attraverso le entrate straordinarie derivanti dalle vendite di oro del FMI negli anni 2009–2010. Con quest'aumento si intendeva consentire al Fondo fiduciario di autofinanziarsi a lungo termine. Anche la Svizzera ha partecipato a tale operazione con un contributo di 50 milioni di franchi, corrispondente al valore di allora della quota di utile della Svizzera sulle vendite di oro, ossia a circa 35,6 milioni di DSP. Il 12 dicembre 2013 il Parlamento ha accordato un credito d'impegno di 50 milioni di franchi per il contributo al Fondo fiduciario del FMI. Questo importo viene versato sul conto interessi PRGT in cinque tranches annue di 10 milioni nel periodo 2014–2018.

Il 4 febbraio 2015 il Consiglio esecutivo del FMI ha deciso di creare il Fondo fiduciario CCR per l'aiuto ai Paesi più poveri in caso di catastrofe. Il nuovo fondo, costituito sulla scia della crisi dell'ebola, è finalizzato al condono di pagamenti al FMI a seguito di catastrofi naturali o gravi epidemie. Il Fondo fiduciario CCR sostituisce il precedente Fondo fiduciario *Post-Catastrophe Debt Relief Trust Fund (PCDR)*, creato dopo il terremoto di Haiti del 2010 per alleggerire il debito dei Paesi più poveri colpiti da gravi catastrofi naturali. Per il finanziamento del Fondo fiduciario CCR, il FMI prevedeva la liquidazione degli importi residui delle misure di sdebitamento passate e il trasferimento degli importi residui sul conto generale del nuovo fondo. La quota residua della Svizzera, pari a circa 1,3 milioni di DSP, sarà trasferita al Fondo fiduciario dopo la decisione del Parlamento concernente il Preventivo 2016.

In virtù della LAMO, mezzi prelevati da crediti d'impegno concessi in passato sono stati impiegati per ulteriori contributi a fondo perso alle facilitazioni creditizie del FMI a favore dei Paesi più poveri. L'importo concesso nel 2008 per lo sdebitamento della Liberia si componeva di mezzi del credito d'impegno di 90 milioni di franchi per la partecipazione della Svizzera allo sportello potenziato di aggiustamento strutturale (SPAS) e all'iniziativa HIPC del 1996 per lo sdebitamento multilaterale dei Paesi in sviluppo. Il credito d'impegno è stato approvato dalle Camere federali con il decreto federale dell'11 marzo 1998¹⁶ concernente la partecipazione della Svizzera al nuovo Fondo fiduciario del FMI. Secondo tale decreto, gli impegni potevano essere contratti fino al 31 dicembre 2010. Ulteriori contributi allo sdebita-

¹⁵ FF 1996 I 834

¹⁶ FF 1998 1065

mento nel quadro dell'iniziativa HIPC sono tuttora possibili, dato che alcuni Paesi, come lo Zimbabwe, il Sudan o la Somalia, hanno virtualmente ancora diritto a un prelievo. Se si tratta di piccoli importi, questi contributi verrebbero presentati alle Camere nel quadro del Preventivo o delle aggiunte, come, ad esempio, il contributo concesso ai Paesi asiatici dopo lo Tsunami del 2005. All'epoca, la Svizzera ha fornito un contributo di 2 milioni di dollari americani, approvato dalle Camere nel quadro dell'aggiunta 2005.

1.2 Revisione della LAMO: la nuova normativa proposta

Le esperienze fatte dall'entrata in vigore della LAMO indicano una chiara necessità di modifiche e precisazioni. In particolare, a causa del limite di durata definito nell'articolo 2 capoverso 3 della legge, l'affidabilità dell'impegno della Svizzera in caso di crisi non è più garantita. La varietà dei contributi forniti a favore dei Paesi più poveri ha inoltre mostrato che l'attuale formulazione dell'articolo 8 capoverso 2 LAMO necessita di una precisazione. Inoltre, per quanto riguarda l'aiuto monetario a singoli Stati, la partecipazione della BNS al finanziamento deve essere prevista in modo esplicito nella legge.

1.2.1 Adeguamento della durata massima dei mutui o degli impegni di garanzia

In relazione alla crisi finanziaria globale sono stati convenuti con crescente frequenza programmi con termini di prelievo e di rimborso più lunghi. Il FMI ha ritenuto necessario prevedere programmi più lunghi per i Paesi con acute difficoltà nella bilancia dei pagamenti, al fine di consentire a questi Paesi di affrontare gravi problemi strutturali, attuando le indispensabili riforme. Il FMI ha pertanto deciso che anche in caso di programmi con termini di prelievo più lunghi i Paesi possono richiedere un accesso eccezionale alle sue risorse nell'ambito dell'agevolazione ampliata di credito (*Extended Fund Facility; EFF*). In passato tale accesso era subordinato alla conclusione di un accordo di sostegno ordinario. L'EFF si distingue dall'accordo di sostegno nella maggior durata dei termini di prelievo (4 invece di 3 anni al massimo) e di rimborso (al massimo 10 invece di 5 anni). Questo strumento è stato introdotto nel 1974 per i Paesi che presentavano problemi strutturali a lungo termine. Prima della crisi finanziaria ed economica mondiale è stato utilizzato di rado. La più radicata natura strutturale delle difficoltà manifestate dalla bilancia dei pagamenti dei vari Paesi durante la crisi del debito pubblico nell'area dell'euro ha determinato una modifica della prassi. Il primo Paese ad aver ricevuto un'EFF con accesso eccezionale è stato l'Irlanda, seguita poi dalla Grecia (2012), da Cipro (2013) e dall'Ucraina (2015).

L'intensificata sollecitazione delle risorse del FMI attraverso programmi con termini di rimborso fino a dieci anni ha indotto il Fondo a chiedere agli Stati membri mezzi supplementari con scadenze più lunghe per far fronte ai casi di crisi. Per l'aumento a tempo determinato delle risorse del FMI attraverso linee di credito bilaterali, deciso nell'aprile 2012, nei contratti di credito tra i Paesi donatori e il FMI è stata prevista

una durata di almeno dieci anni. Poiché l'articolo 2 capoverso 3 LAMO prevede una durata massima di sette anni per i mutui o gli impegni di garanzia, la Svizzera non ha potuto fornire il proprio contributo bilaterale di 10 miliardi di dollari americani, il cui stanziamento era stato previsto nel 2012. Sinora, 35 Paesi hanno già stipulato linee di credito bilaterali con il FMI.

Nonostante il placarsi della crisi, alcuni Paesi rimangono tuttora confrontati con problemi strutturali generalizzati, che possono essere fronteggiati solo con una salda volontà di riforma sul lungo periodo. È dunque probabile che il FMI continui a consentire con crescente frequenza programmi di lunga durata. Non si può nemmeno escludere che i termini di rimborso dei crediti vengano ulteriormente estesi.

Per garantire che in caso di crisi future la Svizzera possa ancora partecipare in modo affidabile ad azioni di aiuto monetario, è necessario adeguare la durata dei mutui e degli impegni di garanzia definita dall'articolo 2 LAMO. Anche in passato l'aiuto monetario della Svizzera è stato impostato in modo relativamente fedele alla corrente prassi del FMI in materia di concessione di crediti (cfr. riquadro 2). Data l'emergente tendenza a garantire termini di rimborso più lunghi, il progetto di modifica di legge prevede un'estensione della durata massima dei mutui e degli impegni di garanzia a dieci anni. Al tempo stesso deve essere prevista la possibilità di concedere deroghe per gli strumenti, in particolare quelli del FMI, che richiedono tempi più lunghi.

Riquadro 2:

evoluzione storica della durata degli aiuti monetari concessi dalla Svizzera

Con la sua prima collaborazione a provvedimenti monetari internazionali nell'ambito del FMI nel 1963, la Svizzera ha partecipato agli Accordi generali di credito (AGC) mediante un accordo di associazione. All'epoca il termine per il rimborso dei mutui concessi dalla Svizzera era di cinque anni. Il messaggio di allora del Consiglio federale indica chiaramente che la durata massima di cinque anni corrispondeva alla prassi di allora del FMI¹⁷.

Nel 1974, con la creazione del meccanismo di credito petrolifero, la prassi del FMI è cambiata. Questo meccanismo era stato introdotto per consentire agli Stati produttori di petrolio e ad altri Stati industrializzati senza difficoltà nella bilancia dei pagamenti di stanziare fondi e crediti a favore di Stati con grandi disavanzi dovuti agli elevati prezzi del petrolio. Il termine per il rimborso di questi crediti andava dai tre ai sette anni. Per tale ragione, nel decreto del 20 marzo 1975¹⁸ concernente la collaborazione della Svizzera a provvedimenti monetari internazionali, le Camere federali hanno esteso a sette anni la durata massima dei loro crediti monetari.

Dal 1975 in poi il Parlamento ha approvato altri decreti federali sulla cooperazione della Svizzera a provvedimenti monetari internazionali. Tutti i decreti approvati limitavano a sette anni il termine per il rimborso dei mutui e degli

¹⁷ Versione tedesca: BBl 1963 I 349, in particolare 361; v. anche il sunto in italiano: FF 1963 254.

¹⁸ FF 1975 I 1143

impegni di garanzia che potevano essere concessi sulla base dei relativi crediti quadro. La durata di sette anni è stata integrata nell'articolo 2 capoverso 3 della legge del 19 marzo 2004 sull'aiuto monetario (LAMO).

1.2.2 Adeguamento dell'articolo sul finanziamento per le partecipazioni conformemente all'articolo 3 LAMO

La prassi seguita in materia di aiuto monetario ai Paesi più poveri dall'entrata in vigore della LAMO evidenzia che i crediti d'impegno contratti hanno dovuto essere onorati durante lo stesso anno. L'articolo 8 capoverso 2 della vigente LAMO prevede che per ogni partecipazione a favore dei Paesi più poveri dev'essere richiesto un credito d'impegno specifico. Per gli impegni contratti e onorati durante lo stesso anno non è necessario un credito d'impegno ai sensi dell'articolo 21 LFC. I corrispondenti mezzi saranno presentati al Parlamento nel quadro del messaggio sul preventivo o delle aggiunte.

Un rimando alla LFC garantisce che ogni partecipazione a favore dei Paesi più poveri continui ad essere presentata al Parlamento per approvazione. In tal modo viene ripresa una regolamentazione esaustiva che soddisfa al meglio la molteplicità dei casi di finanziamento a favore dei Paesi più poveri. Potranno inoltre essere evitate inutili fasi amministrative e procedurali.

1.2.3 Partecipazione della BNS all'aiuto monetario a singoli Stati conformemente all'articolo 4 LAMO

Da quando la LAMO è entrata in vigore, non è mai stato fornito un aiuto monetario sulla base dell'articolo 4. Tuttavia non sono esclusi aiuti monetari futuri a favore di singoli Paesi. Sono senz'altro possibili anche altri aiuti, in particolare a favore di Paesi del gruppo di voto o sotto forma di crediti di transizione nell'ambito di un programma del FMI.

Nell'articolo 6 LAMO sulla partecipazione della BNS manca una precisazione esplicita sul ruolo della BNS riguardo all'aiuto monetario a singoli Stati conformemente all'articolo 4 LAMO. L'esistenza di un margine interpretativo potrebbe spiegare in parte il riserbo nell'applicare l'articolo 4 LAMO. Con la modifica proposta, la partecipazione della BNS al finanziamento dell'aiuto monetario a un singolo Stato con cui la Svizzera collabora in modo particolarmente stretto secondo l'articolo 4 capoverso 1 LAMO o nell'ambito di azioni di sostegno a medio o a lungo termine coordinate a livello internazionale secondo l'articolo 4 capoverso 2 LAMO disporrebbe di una chiara base legale.

Per poter prevedere esplicitamente una partecipazione della BNS occorre inserire nell'articolo 6 LAMO un nuovo capoverso (cpv. 3), in virtù del quale il Consiglio federale possa chiedere alla BNS di concedere il mutuo o l'impegno di garanzia per l'aiuto monetario a singoli Stati conformemente all'articolo 4 LAMO. A titolo di

garanzia la Confederazione assicurerebbe alla BNS la tempestiva esecuzione degli accordi conclusi da quest'ultima.

1.3 Proroga del decreto sull'aiuto monetario (DAM)

Come già illustrato al numero 1.1.3 sono in corso consultazioni in seno al FMI in merito a un eventuale rinnovo delle linee di credito bilaterali a favore del FMI. In questo contesto alla Svizzera potrebbe essere nuovamente richiesto un contributo. L'articolo 8 capoverso 1 LAMO prevede che l'aiuto monetario venga finanziato con un credito quadro sia in caso di grave perturbazione del sistema monetario internazionale secondo l'articolo 2 LAMO sia in caso di aiuto monetario a singoli Stati conformemente all'articolo 4 LAMO. Il credito quadro viene stanziato dalle Camere mediante decreto federale semplice ed è rinnovabile. Con il presente messaggio chiediamo una proroga del DAM dell'11 marzo 2013. Il decreto ha una durata di validità di cinque anni. La proroga del credito quadro di 10 miliardi di franchi per altri cinque anni garantirà alla Svizzera la possibilità di partecipare in modo rapido e affidabile ai provvedimenti di aiuto monetario.

Il credito quadro continuerà a essere gestito come un fondo di rotazione, in cui viene stabilito un limite massimo per tutti gli affari pendenti in un dato momento e che autorizza nuovamente il computo dei mutui rimborsati e delle garanzie scadute senza perdite. La rendicontazione sull'impiego dei mezzi viene pubblicata ogni anno nel nostro rapporto sulle questioni finanziarie e fiscali internazionali.

1.4 Motivazione e valutazione

Sia la revisione della LAMO sia la proroga del DAM sono nell'interesse della Svizzera. Quale economia aperta, dotata di una piazza finanziaria importante e una valuta propria, la Svizzera dipende fortemente dalla stabilità del sistema finanziario e monetario internazionale. Per la Svizzera è di fondamentale importanza che le relazioni monetarie e finanziarie internazionali siano ben strutturate, in particolare perché dispone di una piazza imprenditoriale e finanziaria a vocazione internazionale. Da un lato, in caso di crisi potrebbero essere coinvolti Paesi con cui la Svizzera intrattiene strette relazioni sia sul piano finanziario sia su quello economico. Dall'altro, una destabilizzazione del sistema monetario e finanziario internazionale avrebbe gravi conseguenze per la Svizzera proprio in quanto economia aperta, dotata di un'importante piazza finanziaria e di una valuta forte a livello internazionale.

La crisi finanziaria mondiale e quella del debito nell'area dell'euro hanno mostrato chiaramente quanto crisi e incertezze dei mercati possano ripercuotersi sul nostro Paese. In tempi di accresciuta instabilità, i mercati considerano il franco svizzero tipicamente una valuta rifugio. Di conseguenza la nostra moneta si apprezza oltre i valori economici attesi. I rischi connessi alle oscillazioni della moneta elvetica non riguardano soltanto i settori delle esportazioni e del turismo. A medio termine potrebbero interessare anche la stabilità del nostro settore finanziario, qualora il rallentamento di alcuni settori inducesse un aumento delle perdite sui crediti o una stagna-

zione dei tassi d'interesse bassi, gravando sulla redditività degli istituti finanziari. Il forte apprezzamento del franco pone di fronte a nuove sfide anche la BNS, sia per quanto riguarda la tutela della stabilità dei prezzi sia a causa dell'alta percentuale di valute estere nel suo bilancio.

Le crisi globali degli ultimi anni hanno provocato nell'architettura finanziaria mondiale profondi mutamenti che interessano anche l'aiuto monetario, in particolare nell'ambito del FMI. Quest'ultimo, per preservare la propria capacità di reazione e l'efficacia in un contesto in trasformazione, ha infatti adeguato il suo strumentario e la prassi in materia di concessione di crediti sia per i casi di crisi sistemica sia nei confronti dei Paesi più poveri. Poiché l'aiuto monetario della Svizzera è in genere strettamente connesso agli strumenti del FMI, l'obiettivo della modifica della LAMO è quello di consentire anche alla Svizzera di salvaguardare affidabilità, capacità di reazione e flessibilità.

Per la Svizzera è di grande interesse poter continuare a partecipare in modo affidabile alle misure di stabilizzazione del sistema monetario e finanziario internazionale e garantire così la propria posizione nel sistema finanziario internazionale, anche per poter difendere in modo credibile ed efficace il suo punto di vista sulle questioni di stabilità finanziaria negli organismi internazionali.

1.5 Coordinamento tra compiti e finanze

La revisione della legge è necessaria affinché la Svizzera possa continuare a partecipare in modo efficace ad azioni di aiuto monetario, in particolare nel quadro del FMI, in caso di perturbazioni del sistema monetario internazionale. Altri adeguamenti e precisazioni mirano a contenere il più possibile l'onere amministrativo.

1.6 Attuazione

Il DFF, d'intesa con la BNS, è responsabile dell'attuazione. Nel quadro del nostro rapporto sulle questioni finanziarie e fiscali internazionali presentiamo un rendiconto annuo delle attività d'aiuto monetario della Svizzera.

2 Commento ai singoli articoli

Art. 2

Il vigente capoverso 2 vieta di vincolare le prestazioni finanziarie all'acquisto di beni o servizi svizzeri. La disposizione era intesa a tenere distinto l'aiuto monetario dagli strumenti di promozione delle esportazioni, ma nella prassi tale delimitazione si è rivelata inutile. D'ora in poi si rinuncerà pertanto a questa precisazione.

La durata massima dei mutui o degli impegni di garanzia, prevista al capoverso 2 (finora cpv. 3), aumenterà a dieci anni. Eventuali deroghe dovrebbero essere motivate, ad esempio con una maggiore durata prevista dagli strumenti del FMI. Per durata

si intende il termine di rimborso degli importi effettivamente dovuti, che deve essere distinto dalla durata dell'impegno e dalla durata del prelievo di un credito o una linea di credito. La durata dell'impegno si riferisce alla durata del credito quadro stanziato dalle Camere federali mediante decreto relativo all'aiuto monetario, mentre la durata del prelievo designa il periodo durante il quale un Paese ha il diritto di ricevere pagamenti direttamente dalla Svizzera o per il tramite di istituzioni quali il FMI. Nell'ambito dell'aiuto monetario accordato nel quadro di un programma del FMI, la durata del prelievo corrisponde generalmente alla durata del programma concordato. La durata del mutuo o dell'impegno di garanzia inizia a decorrere soltanto nel momento in cui un Paese riceve o richiede un importo o una tranche.

Art. 6

In generale evidenziamo che secondo l'articolo 5 capoverso 3 della legge del 3 ottobre 2003¹⁹ sulla Banca nazionale (LBN) la BNS partecipa alla cooperazione monetaria internazionale e in questo contesto collabora con il Consiglio federale in virtù della pertinente legislazione. Si applica il principio dell'azione consensuale tra Consiglio federale e BNS, a differenza dei compiti della BNS enunciati all'articolo 5 capoversi 1 e 2, secondo cui la BNS dispone di libertà d'azione rispetto alle autorità della Confederazione. In tal modo, la BNS, in qualità di organo esecutivo della Confederazione, riprende il mutuo o il credito nell'ambito della cooperazione monetaria internazionale per conto o su domanda della Confederazione.

All'articolo 6 sono previste le seguenti modifiche. *Il capoverso 1* è stato adeguato a livello redazionale, senza una ripercussione materiale sull'applicazione della legge. L'articolo contiene un nuovo capoverso (cpv. 3), di conseguenza i capoversi esistenti sono stati solo rinumerati. Inoltre, la modifica è stata colta come opportunità per effettuare precisazioni, esplicitando i nessi a capoversi esistenti.

Il capoverso 2 abilita la BNS a procedere, su richiesta del Consiglio federale, alla concessione di mutui a fondi speciali e altre istituzioni del FMI. La BNS può accettare o rifiutare la richiesta. Se dà il proprio assenso, il Consiglio federale può presentare alle Camere federali una richiesta di credito che preveda la concessione del mutuo da parte della BNS (con garanzia della Confederazione). Diversamente, il Consiglio federale può sottoporre al Parlamento una richiesta di credito che preveda il finanziamento del contributo svizzero con risorse della Confederazione.

Il capoverso 3 chiarisce le condizioni della partecipazione della BNS all'aiuto monetario a favore di singoli Stati ai sensi dell'articolo 4. Il Consiglio federale può chiedere alla BNS di procedere alla concessione di mutui o impegni di garanzia. La richiesta può, per definizione, essere accettata o rifiutata. In quanto organo d'esecuzione della Confederazione, la BNS soddisferà in linea di massima le sue richieste, garantendo il finanziamento dell'aiuto monetario secondo l'articolo 4. Se la cooperazione si trovasse in contraddizione con interessi importanti della BNS, poiché potrebbero sorgere conflitti con la sua politica monetaria, la BNS dovrebbe rifiutare la cooperazione per garantire la propria indipendenza. In questo caso la

¹⁹ RS 951.11

Confederazione potrebbe fornire l'aiuto monetario senza la partecipazione della BNS.

Il capoverso 4 (attuale cpv. 3) definisce la garanzia concessa dalla Confederazione per tutte le forme di partecipazione della BNS. La Confederazione garantisce non solo il rimborso del mutuo o della garanzia, ma anche gli altri oneri sostenuti dalla BNS in diretto rapporto con l'esecuzione tempestiva degli accordi da essa conclusi.

Art. 8 cpv. 2

Le partecipazioni secondo l'articolo 3 sottostanno all'articolo 21 LFC, secondo cui per contrarre impegni finanziari la cui durata supera l'anno di preventivo dev'essere chiesto di norma un credito d'impegno. Nel quadro della LAMO le partecipazioni a favore dei Paesi più poveri necessitano in ogni caso di un credito d'impegno per impegni pluriennali. Per gli impegni contratti e onorati durante lo stesso anno i mezzi saranno presentati al Parlamento nel quadro del messaggio sul preventivo o delle aggiunte.

I crediti d'impegno per contributi di maggiore entità concessi ai Paesi più poveri nell'ambito di nuove iniziative multilaterali vengono presentati nell'ambito di un messaggio con decreto federale particolare; per contributi di minore entità il Consiglio federale può chiedere crediti d'impegno nel quadro del messaggio sul preventivo o delle aggiunte. La decisione sul tipo di procedura di autorizzazione è retta dall'articolo 13 capoverso 3 OFC. Tutti i crediti o gli impegni di garanzia della Confederazione ai sensi dell'articolo 3 sono quindi approvati dal Parlamento mediante decreto federale semplice.

3 Ripercussioni

3.1 Ripercussioni per la Confederazione

3.1.1 Ripercussioni finanziarie

La revisione della legge non ha sostanzialmente ripercussioni finanziarie per la Confederazione. Gli affari che devono essere trattati conformemente agli articoli 2 e 4 LAMO comportano un aggravio per il bilancio dello Stato soltanto se i crediti non vengono rimborsati o onorati, una circostanza che finora, nella lunga storia dell'aiuto monetario, non si è mai verificata. Per le partecipazioni ai sensi dell'articolo 3 viene chiesto di norma un credito d'impegno e i pagamenti sono inseriti nel corrispettivo preventivo e nel piano finanziario.

3.1.2 Ripercussioni sull'effettivo del personale

Dato che il presente progetto prevede soltanto un adeguamento e una precisazione di basi legali già vigenti, la sua attuazione non avrà ripercussioni sull'effettivo del personale della Confederazione.

3.2 Ripercussioni per i Cantoni e i Comuni

L'esecuzione della LAMO incombe esclusivamente alla Confederazione e quindi non grava su Cantoni e Comuni.

3.3 Ripercussioni per l'economia

Come già illustrato al numero 1.4, la Svizzera quale economia aperta, dotata di una piazza finanziaria importante e una valuta propria dipende fortemente dalla stabilità del sistema finanziario e monetario internazionale. Per la sua piazza imprenditoriale e finanziaria a vocazione internazionale è essenziale che le relazioni monetarie e finanziarie internazionali siano ben strutturate. Per la Svizzera è dunque di grande interesse poter continuare a partecipare in modo affidabile alle misure di stabilizzazione del sistema monetario e finanziario internazionale.

4 Programma di legislatura e strategie nazionali del Consiglio federale

4.1 Rapporto con il programma di legislatura

Il progetto è annunciato nel messaggio del 27 gennaio 2016²⁰ sul programma di legislatura 2015–2019.

4.2 Rapporto con le strategie nazionali del Consiglio federale

La revisione della LAMO è contenuta negli Obiettivi del Consiglio federale 2016. L'obiettivo 3 prevede che la Svizzera fornisca il suo contributo per un ordine economico mondiale solido e per garantire all'economia svizzera l'accesso ai mercati internazionali.

5 Aspetti giuridici

5.1 Costituzionalità

Le modifiche della LAMO, allo stesso modo del vigente atto legislativo, si basano sugli articoli 54 capoverso 1 e 99 della Costituzione federale (Cost.)²¹.

²⁰ FF 2016 909

²¹ RS 101

5.2 Subordinazione al freno alle spese

In base all'articolo 159 capoverso 3 Cost. le disposizioni in materia di sussidi nonché i crediti d'impegno e le dotazioni finanziarie implicanti nuove spese uniche di oltre 20 milioni di franchi o nuove spese ricorrenti di oltre 2 milioni di franchi necessitano del consenso della maggioranza dei membri di entrambe le Camere.

La revisione della LAMO in esame non comporta l'introduzione di nuove misure di sostegno. Essa è per contro intesa a perfezionare le basi legali esistenti e a consentire il proseguimento dei provvedimenti di aiuto monetario attualmente a disposizione. Per questa ragione non deve essere sottoposta al freno alle spese.

Con la proroga del DAM il limite di 10 miliardi di franchi non viene alzato ma la proroga stessa potrebbe comportare nuovi impegni che superano i valori soglia secondo l'articolo 159 capoverso 3 Cost. La proroga sottostà dunque al freno alle spese.

5.3 Rispetto dei principi della legge sui sussidi

Per il decreto di finanziamento presentato nel quadro del presente messaggio si applicano le disposizioni della legge del 5 ottobre 1990²² sui sussidi (LSu). Secondo l'articolo 5 LSu il Consiglio federale riesamina periodicamente gli aiuti finanziari e le indennità concessi dalla Confederazione. Nel rapporto del 2008²³ concernente i sussidi il Consiglio federale ha disposto il principio secondo cui i sussidi i cui decreti di finanziamento sono sottoposti al Parlamento nel quadro di messaggi speciali, come nel presente caso, vengono riesaminati sistematicamente.

5.3.1 Importanza dei sussidi per gli obiettivi perseguiti dalla Confederazione

La proroga del DAM permette alla Svizzera di continuare anche in futuro a partecipare in modo rapido e affidabile alle azioni internazionali di aiuto monetario. L'ammontare dell'importo è dovuto al fatto che il credito quadro viene utilizzato in casi di crisi in cui è necessario un fabbisogno di mezzi maggiore per l'aiuto monetario nel quadro del FMI. Il credito d'impegno funge inoltre generalmente da garanzia per i mutui della BNS.

5.3.2 Controllo materiale e finanziario dei sussidi

L'aiuto monetario viene di regola messo a disposizione nel quadro del FMI o in relazione con un programma del FMI. In questo modo la Svizzera garantisce che i suoi contributi siano impiegati nella maniera più efficace possibile. In seno al Con-

²² RS 616.1

²³ FF 2008 5409

siglio esecutivo del FMI la Svizzera ha la possibilità di sorvegliare regolarmente i progressi compiuti dai Paesi in crisi e di prendere posizione sugli ulteriori sviluppi.

5.3.3 Procedura di concessione dei contributi

La LAMO stabilisce che il credito quadro può essere impiegato in caso di gravi perturbazioni del sistema monetario internazionale secondo l'articolo 2 e per l'aiuto monetario a favore di singoli Stati secondo l'articolo 4. La decisione sulla concessione dell'aiuto monetario avviene in stretto accordo con la BNS.