

12.067

**Messaggio
concernente la concessione di un credito quadro per la
continuazione dell'aiuto monetario internazionale**

del 4 luglio 2012

Onorevoli presidenti e consiglieri,

con il presente messaggio vi sottoponiamo, per approvazione, il disegno di decreto federale concernente la concessione di un credito quadro per la continuazione dell'aiuto monetario internazionale.

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

4 luglio 2012

In nome del Consiglio federale svizzero:

La presidente della Confederazione, Eveline Widmer-Schlumpf

La cancelliera della Confederazione, Corina Casanova

Compendio

In virtù della legge sull'aiuto monetario (LAMO), con il presente messaggio il Consiglio federale chiede la concessione di un credito quadro di 15 miliardi di franchi per continuare l'aiuto monetario internazionale sull'arco di cinque anni.

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 nella zona 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 combattere efficacemente la crisi, durante il vertice primaverile delle istituzioni di Bretton Woods tenutosi nel mese di aprile del 2012 è stato deciso un temporaneo aumento straordinario delle risorse del Fondo monetario internazionale (FMI) di oltre 430 miliardi di dollari americani. In questa occasione, la Svizzera ha promesso, con riserva di approvazione delle Camere federali, un contributo di 10 miliardi di dollari americani.

La legge del 19 marzo 2004 sull'aiuto monetario (LAMO) permette alla Svizzera di partecipare a simili azioni d'aiuto multilaterali intese a garantire la stabilità del sistema monetario internazionale (art. 2 LAMO). La Confederazione può incaricare la Banca nazionale svizzera (BNS) di concedere un mutuo (art. 6 cpv. 1 LAMO) e garantisce l'esecuzione tempestiva del mutuo convenuto dalla BNS (art. 6 cpv. 3 LAMO). Con il decreto del 18 marzo 2004 sull'aiuto monetario (DAM) era stato stanziato un credito quadro di 2,5 miliardi di franchi per prestazioni di garanzia di questo tipo e per aiuti monetari concessi a Paesi con cui la Svizzera collabora in modo particolarmente stretto (art. 4 LAMO). Il DAM è stato prorogato il 27 maggio 2009, fino al 25 dicembre 2013. Il programma di legislatura 2011–2015 prevede un'ulteriore proroga.

Nel presente messaggio viene chiesta la concessione di un credito quadro di 15 miliardi di franchi per continuare l'aiuto monetario internazionale sull'arco di cinque anni. L'entrata in vigore del nuovo DAM comporterà l'abrogazione del decreto del 18 marzo 2004. In tal modo verrebbero creati i presupposti per il previsto contributo all'aumento straordinario delle risorse del FMI.

La Svizzera ha un grande interesse a partecipare a questa azione multilaterale intesa a garantire la stabilità del sistema monetario e finanziario internazionale. Da un canto, se la crisi dovesse aggravarsi sarebbero coinvolti Paesi con cui la Svizzera ha strette relazioni sia sul piano finanziario che su quello economico. D'altro canto, una destabilizzazione del sistema monetario e finanziario internazionale avrebbe gravi conseguenze per la Svizzera, in quanto economia aperta dotata di un'importante piazza finanziaria e una valuta forte. L'aumento chiesto permetterebbe anche di costituire una riserva per eventuali azioni d'aiuto ai sensi dell'articolo 4 LAMO.

Messaggio

1 Situazione iniziale

Per la Svizzera, la partecipazione alla cooperazione monetaria internazionale è un impegno fondamentale. Infatti, con la sua economia aperta, la sua forte valuta e il suo settore finanziario, essa è particolarmente esposta agli sconvolgimenti dei mercati finanziari e monetari internazionali. Le misure disciplinate nella legge sull'aiuto monetario (LAMO)¹, unitamente alla cooperazione nel Fondo monetario internazionale (FMI) e alla partecipazione agli Accordi generali di credito e ai Nuovi accordi di credito² del FMI (AGC e NAC), rappresentano i principali pilastri della cooperazione monetaria internazionale della Svizzera.

La LAMO autorizza la Confederazione ad accordare aiuti monetari sotto forma di mutui, impegni di garanzia e contributi a fondo perso. L'articolo 8 capoverso 1 LAMO prevede lo stanziamento di un credito quadro per aiuti monetari in caso di perturbazione del sistema monetario (art. 2 LAMO) e a favore di singoli Stati con cui la Svizzera collabora in modo particolarmente stretto in materia di politica monetaria ed economica (art. 4 LAMO). Questo credito permette alla Confederazione di reagire rapidamente a eventuali rischi monetari. L'entità del credito quadro è stabilita nel decreto sull'aiuto monetario (DAM). Sulla base della LAMO, il Consiglio federale può incaricare la Banca nazionale svizzera (BNS) di concedere mutui o garanzie; in tal caso la Confederazione è tenuta a garantire l'esecuzione tempestiva nei termini convenuti sulla base del credito quadro. I crediti a breve o medio termine a favore di singoli Stati che collaborano strettamente con la Svizzera sono di principio direttamente finanziati dalla Confederazione.

Con il DAM del 18 marzo 2004³ è stato stanziato un credito con un limite massimo di 2,5 miliardi di franchi per l'aiuto monetario ai sensi degli articoli 2 e 4 LAMO. I mutui rimborsati e le garanzie scadute senza perdite possono essere nuovamente computati. Il DAM del 27 maggio 2009, prorogato fino al 25 dicembre 2013⁴, ha ripreso questo limite massimo. Nel messaggio del 19 dicembre 2008⁵ sulla continuazione dell'aiuto monetario internazionale il Consiglio federale si è tuttavia riservato la facoltà di proporre un aumento, qualora una nuova dinamica dovesse svilupparsi nel contesto di un'azione di sostegno finanziario coordinata a livello internazionale.

Con il presente messaggio viene chiesta la concessione di un credito quadro di 15 miliardi di franchi per la continuazione dell'aiuto monetario internazionale sull'arco di cinque anni. Questa proroga è prevista nel programma di legislatura 2011–2015 (vedi al riguardo il n. 5). L'aumento del credito quadro si giustifica con l'aggravarsi della crisi del debito nella zona euro a partire dalla metà del 2011.

1 RS **941.13**
2 RS **941.15** e RS **941.16**
3 FF **2004** 4409
4 FF **2009** 4169
5 FF **2009** 1

Negli ultimi decenni l'economia mondiale ha attraversato diverse fasi difficili, come la crisi del debito in America Latina negli anni Ottanta e la crisi asiatica della fine degli anni Novanta. La crisi iniziata nel 2007 sul mercato ipotecario americano ha nuovamente messo a dura prova la stabilità del sistema monetario e finanziario internazionale. Al momento è la crisi del debito pubblico nell'Eurozona a creare notevoli incertezze. Per far fronte a questi rischi globali, dall'autunno 2008 la comunità internazionale ha concordato piani d'aiuto senza precedenti.

In questo contesto non sorprende quindi che, dalla proroga del DAM nel 2009, la cooperazione monetaria della Svizzera si sia concentrata sulle misure sistemiche ai sensi dell'articolo 2 LAMO. I capitoli qui di seguito forniscono una panoramica sull'origine e sul contenuto di queste misure.

2.1 Misure consecutive alla crisi del 2008–2009

Per combattere efficacemente la crisi, nel mese di aprile del 2009 il Comitato monetario e finanziario internazionale (IMFC), quale organo ministeriale di governo del FMI, ha stabilito un piano per aumentare gradualmente le risorse del FMI. Diverse misure sono state attuate sulla base di questo piano. In un primo tempo 20 Paesi hanno messo a disposizione del FMI linee di credito bilaterali a breve termine dell'ordine di 240 miliardi di dollari americani. Nel mese di marzo del 2011 questi mezzi sono stati sostituiti da un aumento delle risorse NAC a circa 367,5 miliardi di diritti speciali di prelievo (DSP) (nel novembre 2011 queste risorse sono passate a circa 370 miliardi di DSP a seguito dell'adesione della Polonia ai NAC). Successivamente sono stati attribuiti DSP a Paesi membri per un importo di 250 miliardi di dollari americani. Il piano prevedeva anche l'incremento del totale delle quote (le cosiddette «risorse ordinarie» del FMI). Questo aumento è stato reso possibile dalla riforma delle quote e della governance approvata nel mese di dicembre 2010. La riforma provocherà un raddoppio delle risorse ordinarie del FMI a circa 476,8 miliardi di DSP e dovrebbe entrare in vigore nel 2013, una volta raggiunto il quorum necessario per la ratifica da parte dei Paesi membri. La sua entrata in vigore determinerà una riduzione delle risorse NAC di circa 188 miliardi di DSP a quasi 182 miliardi di DSP (il cosiddetto «rollback dei NAC»).

Conformemente ai pilastri della sua politica monetaria menzionati al numero 1, la Svizzera ha partecipato alle suddette azioni. Nel 2009 essa ha annunciato un suo contributo all'aumento a breve termine delle risorse del FMI. Si trattava di una linea di credito della BNS a favore del FMI pari a un massimo di 10 miliardi di dollari americani. Questo mutuo ha richiesto una garanzia della Confederazione. Poiché il messaggio sulla proroga del DAM con un credito quadro invariato (vedi n. 1) era già stato approvato il 19 dicembre 2008⁶, per questa garanzia federale è stato chiesto un credito d'impegno supplementare di 12,5 miliardi di franchi.⁷ Questo progetto

⁶ Messaggio del 19 dicembre 2008 sulla continuazione dell'aiuto monetario internazionale, FF 2009 1.

⁷ 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, FF 2009 2853.

definito come «aiuto speciale al FMI» ha subito ritardi ed è stato approvato soltanto con l'aumento da circa 1,5 miliardi di DSP a circa 10,9 miliardi di DSP⁸ del limite massimo di partecipazione della Svizzera ai NAC; a causa dell'approvazione ritardata la linea di credito bilaterale della BNS non è mai stata attivata.

Quest'anno le Camere federali hanno approvato la riforma delle quote e della governance del FMI⁹. Essa prevede un aumento della quota svizzera da circa 3458,5 milioni di DSP a 5771,1 milioni di DSP. A seguito del rollback dei NAC questo incremento sarà compensato con una riduzione della partecipazione massima della Svizzera ai NAC a circa 5,5 miliardi di DSP. Di conseguenza, l'impegno complessivo della Svizzera attraverso la quota e la partecipazione ai NAC diminuirà di 3 miliardi di DSP (circa 4,4 mia. di fr.) attestandosi a circa 11,3 miliardi di DSP (circa 16,4 mia. di fr.).

2.2 Misure adottate a seguito dell'aggravarsi della crisi nella zona euro

Nella seconda metà del 2011 la volatilità dei mercati finanziari è nuovamente aumentata. Il motivo risiede principalmente nell'inasprimento della situazione nella zona euro. I gravi problemi economici e finanziari (segnatamente a livello di bilanci pubblici) dei «Paesi periferici» hanno aumentato la pressione sui «Paesi che costituiscono lo zoccolo duro» della zona euro, a causa della complessa interconnessione tra gli istituti finanziari e i diversi Stati come pure tra gli stessi istituti finanziari. Di conseguenza la crisi del debito ha investito l'intera Eurozona.

Nel frattempo sono state adottate una serie di misure dai Paesi della zona euro e dell'UE, segnatamente l'iniezione massiccia di liquidità nel sistema bancario da parte della Banca centrale europea (attraverso crediti a scadenza di tre anni per un totale di oltre 1000 mia. di euro), il potenziamento del dispositivo anticrisi dei Paesi della zona euro (in futuro la Facilità di stabilità finanziaria europea e il Meccanismo europeo di stabilità potranno erogare insieme crediti per oltre 700 mia. di euro), il consolidamento dei bilanci pubblici in Italia e Spagna come pure l'accordo sulla ristrutturazione del debito concluso tra la Grecia e i suoi creditori privati.

Nonostante l'adozione di queste misure i rischi e le incertezze permangono elevati. Da menzionare in particolare il rischio che l'estensione della crisi – anche nei Paesi emergenti e in sviluppo – potrebbe compromettere seriamente la stabilità del sistema monetario e finanziario internazionale. Una simile evoluzione provocherebbe una recessione globale di portata imprevedibile.

Alla luce di questa situazione piuttosto delicata, in occasione del vertice primaverile dell'IMFC tenutosi nel mese di aprile 2012, per combattere la crisi è stato deciso un ulteriore aumento straordinario limitato nel tempo delle risorse del FMI di oltre 430 miliardi di dollari americani.

⁸ Messaggio dell'8 settembre 2010 concernente l'approvazione dell'adesione della Svizzera ai Nuovi accordi di credito modificati del Fondo monetario internazionale, FF 2010 5333.

⁹ Messaggio del 30 novembre 2011 concernente l'approvazione della riforma delle quote e della governance del Fondo monetario internazionale, FF 2011 8067.

2.3 Contributo della Svizzera

Degli oltre 430 miliardi di dollari americani, decisi nel mese di aprile 2012 in occasione del vertice primaverile dell'IMFC, circa 200 miliardi di dollari saranno messi a disposizione dai Paesi della zona euro. La somma rimanente sarà fornita da Paesi al di fuori di questa zona, tra cui dalla Svizzera, che ha promesso un contributo di 10 miliardi di dollari americani, riservata l'approvazione del Parlamento.

La Svizzera ha dato il suo consenso una volta che erano state adempiute le condizioni da lei formulate. Innanzi tutto queste risorse non confluiranno in un fondo speciale costituito per i Paesi della zona euro, bensì nel cosiddetto «General Resources Account» (GRA). Il GRA è il conto generale del FMI che finanzia la concessione di crediti a tutti i suoi Paesi membri che non sono a basso reddito. In secondo luogo, il FMI non agirà quale principale donatore di crediti, qualora in futuro fossero attuati programmi per i Paesi dell'Eurozona. Le risorse supplementari del FMI dovranno invece servire a completare le risorse del dispositivo anticrisi dei Paesi della zona euro. In terzo luogo, il FMI ricorrerà a questi fondi supplementari soltanto se per la concessione di crediti non saranno sufficienti le sue risorse ordinarie e le risorse dei NAC. In quarto luogo, l'azione concertata è sostenuta da membri influenti della comunità internazionale e si fonda su una ripartizione adeguata degli oneri.

Occorre inoltre sottolineare che la severa condizionalità dovrebbe garantire in caso di eventuali futuri programmi del FMI un'attuazione coerente delle misure in materia di politica budgetaria, monetaria, finanziaria e strutturale. Questo fa sì che condizioni decisive per limitare i rischi e preservare l'integrità finanziaria del FMI siano rispettate.

È previsto che la BNS conceda una linea di credito limitata nel tempo al FMI, analogamente all'aiuto speciale del 2009. In caso di emissione le risorse non sono erogate ai singoli Paesi membri, ma sono messe direttamente ed esclusivamente a disposizione del FMI. Pertanto, il rischio di inadempimento è da ritenersi minimo. Le risorse utilizzate saranno remunerate ai tassi di mercato. Inoltre, in caso di necessità la BNS può esigere la restituzione delle risorse in qualsiasi momento e senza indugio. I crediti eventuali hanno quindi il carattere di una riserva monetaria e figurano come tali nel bilancio della BNS.

3 Nuovo decreto sull'aiuto monetario

3.1 Struttura

Diversamente dall'aiuto speciale del 2009, la prevista proroga del DAM, in vigore fino al 25 dicembre 2013 (vedi n. 5), permetterà di adeguare l'importo del credito quadro destinato all'aiuto monetario attraverso un nuovo decreto. L'aumento del credito quadro a 15 miliardi di franchi terrebbe conto degli sviluppi menzionati al numero 2. Questo importo potrebbe essere utilizzato, da un lato, per coprire adeguatamente eventuali oscillazioni dei tassi di cambio e mancati pagamenti nel conteso della prevista linea di credito della BNS pari a 10 miliardi di dollari americani. D'altro lato, si potrebbe costituire anche una riserva adeguata per eventuali azioni nel quadro dell'aiuto monetario complementare ai sensi dell'articolo 4 LAMO.

Il nuovo DAM sarà valido per cinque anni. Il Consiglio federale ne determina l'entrata in vigore. Va aggiunto che la proroga degli AGC non verrà sottoposta congiuntamente con il presente oggetto (come prospettato al n. 2.2 del messaggio del 19 dicembre 2008¹⁰ sulla continuazione dell'aiuto monetario internazionale), bensì con un messaggio separato.

3.2 Interesse della Svizzera

In quanto economia aperta dotata di una piazza finanziaria importante e una valuta propria, la Svizzera dipende in modo particolare dalla stabilità del sistema finanziario e monetario internazionale. Un sistema monetario internazionale ordinato è una condizione imprescindibile per uno sviluppo regolare dell'economia nazionale, in particolare del settore delle esportazioni e del settore finanziario. Inoltre, un contesto simile permette alla BNS di adempiere al meglio il suo mandato principale, ovvero garantire la stabilità dei prezzi.

Le conseguenze della crisi del debito nell'Eurozona si sono fatte sentire anche in Svizzera. A causa dell'incertezza nei mercati finanziari internazionali il franco svizzero – considerato tradizionalmente una valuta sicura – ha subito dalla primavera del 2010 un costante forte apprezzamento, che è poi accelerato a partire da metà 2011. Al fine di proteggere l'economia elvetica da una grave minaccia e di prevenire un possibile andamento deflazionistico, nel mese di settembre del 2011 la BNS ha fissato un corso minimo di 1,20 franchi per un euro.

I rischi per la Svizzera sarebbero ben più gravi se la crisi nella zona euro dovesse degenerare come illustrato al numero 2.2. Questo punto è stato evidenziato anche nell'ultimo rapporto di valutazione allestito dal FMI. I primi a esserne colpiti sarebbero i Paesi con cui la Svizzera intrattiene relazioni finanziarie ed economiche particolarmente strette. Inoltre, la stabilità del sistema monetario e finanziario sarebbe compromessa, ciò che porterebbe a una recessione globale di portata imprevedibile.

L'aumento del credito quadro a 15 miliardi di franchi tiene conto sia della gravità dei rischi risultanti dall'aggravarsi della crisi sia dell'entità del fabbisogno di mezzi per combattere la crisi. Esso fornirebbe alla Confederazione – nel quadro del mandato chiaramente definito nella LAMO – il margine di manovra necessario per gestire nell'interesse della Svizzera le azioni d'aiuto monetario rapide e di vasta portata richieste dal nuovo contesto. Questo riguarderebbe sia l'aiuto monetario sistemico ai sensi dell'articolo 2 LAMO, categoria alla quale appartiene il contributo menzionato al numero 2.3, sia l'aiuto monetario complementare ai sensi dell'articolo 4 LAMO destinato ai Paesi emergenti e in sviluppo che collaborano in modo particolarmente stretto con la Svizzera.

¹⁰ FF 2009 1

4 Ripercussioni

4.1 Ripercussioni finanziarie

Le azioni effettuate conformemente agli articoli 2 e 4 LAMO gravano sul consuntivo soltanto se i crediti non possono essere rimborsati in modo definitivo oppure remunerati. Nei quasi 50 anni di partecipazione della Svizzera alle misure monetarie internazionali questa situazione non si è mai presentata.

Non sono attese ripercussioni finanziarie per Confederazione, Cantoni e Comuni né ripercussioni per l'economia nazionale.

4.2 Ripercussioni sull'effettivo del personale

Non sono previste ripercussioni sull'effettivo del personale della Confederazione.

5 Programma di legislatura

Il progetto è stato annunciato nel messaggio del 25 gennaio 2012¹¹ sul programma di legislatura 2011–2015 e nel decreto federale del 15 giugno 2012¹² sul programma di legislatura 2011–2015.

6 Aspetti giuridici

6.1 Costituzionalità e legalità

Il decreto federale si fonda sull'articolo 8 capoverso 1 della legge sull'aiuto monetario, che si fonda a sua volta sugli articoli 54 capoverso 1 e 99 della Costituzione federale (Cost.)¹³.

6.2 Forma dell'atto

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

6.3 Subordinazione al freno alle spese

Le uscite effettuate nel quadro del limite di 15 miliardi di franchi possono superare i limiti di cui all'articolo 159 capoverso 3 Cost. L'articolo 1 DAM sottostà pertanto al freno alle spese.

¹¹ FF 2012 305, nella fattispecie 372

¹² FF 2012 6413

¹³ RS 101