99.079

Messaggio concernente la conclusione di accordi di consolidamento di debiti

del 20 settembre 1999

Onorevoli presidenti e consiglieri,

Con il presente messaggio vi sottoponiamo per approvazione il disegno di legge federale sulla conclusione di accordi di consolidamento di debiti.

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

20 settembre 1999

In nome del Consiglio federale svizzero:

La presidente della Confederazione, Ruth Dreifuss
Il cancelliere della Confederazione, François Couchepin

1999-5239

Compendio

Il decreto federale del 17 marzo 1966 (RU 1966 *911) autorizzava per la prima volta il Consiglio federale a concludere accordi di consolidamento di debiti. Tale autorizzazione è stata prorogata fino al 31 luglio 1980 mediante il decreto federale del 18 marzo 1970 (RU* 1970 *1712), quindi fino al 31 luglio 1990 mediante il decreto federale del 20 giugno 1980 (RS* 946.240.9*) e infine fino al 31 luglio 2000 mediante il decreto federale del 5 ottobre 1990 (RS* 973.20*). Tali decreti federali hanno pienamente adempiuto il loro scopo. L'autorizzazione a concludere accordi di consolidamento scade il 31 luglio 2000 ed è dunque necessario prorogarla nuovamente. Va tuttavia rilevato che la proroga deve ora avvenire sotto forma di legge federale e non più di decreto federale. Conformemente all'articolo 163 capoverso 1 della nuova Costituzione federale, infatti, l'autorizzazione a concludere accordi di consolidamento di debiti costituisce una norma di diritto che conferisce competenze. La proposta delega di competenze al Consiglio federale deve dunque avere la forma di legge federale che sottostà al referendum facoltativo.*

La sua durata è espressamente limitata a dieci anni, in modo che il Consiglio federale possa riesaminare se sono necessari ulteriori consolidamenti alla scadenza di tale periodo.

Tali consolidamenti perseguono essenzialmente due obiettivi. Costituiscono, da un lato, un mezzo per superare le crisi di liquidità, poiché concedono ai Paesi debitori una proroga nella restituzione di crediti giunti a scadenza. Inoltre rendono possibili riduzioni dei debiti a favore dei Paesi maggiormente colpiti dall'indebitamento. Dall'altro, proteggono in una certa misura i creditori dalle perdite dovute all'insolvibilità dei debitori, le quali non potrebbero essere evitate senza i consolidamenti.

Tenuto conto della situazione finanziaria di determinati Paesi in sviluppo e in transizione, saranno necessari ulteriori consolidamenti.

Grazie all'autorizzazione a concludere siffatti accordi, la Svizzera potrà aderire senza indugio alle azioni di consolidamento avviate da altri Paesi creditori.

Messaggio

1 Parte generale

11 Situazione

Da oltre 35 anni i consolidamenti consentono ai Paesi eccessivamente indebitati di superare crisi di liquidità temporanee. La crisi dell'indebitamento apparsa agli inizi degli anni Ottanta si è ulteriormente inasprita raggiungendo livelli critici negli anni Novanta.

In ragione di questa evoluzione sfavorevole e nel tentativo di combattere tale crisi, i Paesi creditori che affrontano il problema nell'ambito del Club di Parigi e le banche commerciali riunite sotto l'egida del Club di Londra hanno sviluppato nuovi approcci. Poiché i metodi convenzionali non consentivano di risolvere il problema dell'indebitamento, le banche commerciali hanno aperto nuove prospettive ai Paesi che adempivano determinate condizioni applicando il Piano Brady (1989).

Dal canto loro, gli organi statali creditori e le istituzioni internazionali hanno introdotto provvedimenti speciali in relazione alle scadenze. Di regola, infatti, gli accordi di consolidamento prevedevano fino agli anni Novanta un termine di rimborso di circa dieci anni in cui era compreso un periodo d'attesa (generalmente cinque anni). In seguito ai vertici economici del G7 a Toronto 1988, Londra 1991, Napoli 1994, Lione 1996 e Colonia 1999, i Paesi creditori hanno deciso di applicare condizioni preferenziali (annullamento di una parte del debito e proroga del termine di rimborso) ai nuovi consolidamenti.

Le condizioni di cui poc'anzi hanno avuto esiti differenziati a seconda dei Paesi ai quali sono state concesse. Fra i 30 Paesi a reddito medio il cui debito è stato consolidato negli ultimi 20 anni dal Club di Parigi, 24 non sono più stati oggetto di azioni di questo tipo. La loro uscita da questo circolo segna gli importanti progressi ottenuti sia a livello di stabilità macroeconomica sia sul piano delle riforme strutturali. Questa evoluzione ha inoltre consentito di attirare investimenti esteri. D'altro canto, però, nemmeno un quarto dei 37 Paesi a reddito basso che avevano presentato domande di consolidamento sono riusciti ad uscire dal circolo. Ciò testimonia l'indebitamento cronico con il quale sono confrontati questi ultimi Paesi.

Nel 1996 è stata lanciata l'iniziativa HIPC (Highly Indebted Poor Countries) a livello multilaterale, la quale permetteva di accordare ai Paesi che rispondevano a determinati criteri condizioni preferenziali che prevedevano il condono del debito fino all'80 per cento (iniziativa di Colonia: 90% e più, all'occorrenza). L'iniziativa, approvata dall'FMI e dalla Banca mondiale, combina una procedura integrata e coordinata, che richiede la partecipazione di tutti i creditori bilaterali, multilaterali e commerciali. Conformemente alla sua concezione, i Paesi debitori sono tenuti a mettere in atto adeguamenti macroeconomici e riforme strutturali e sociali in uno sforzo permanente.

La realizzazione delle condizioni HIPC nell'ambito del Club di Parigi ha avuto effetti non indifferenti. L'applicazione dei provvedimenti ha consentito di condonare buona parte del debito e ha influenzato positivamente anche il trattamento dei debiti bilaterali dei Paesi che non fanno parte del Club di Parigi.

Grazie al suo impegno precoce, la Svizzera si è conquistata una posizione di rilievo nei fori internazionali per la promozione e la salvaguardia di una procedura coeren-

te, innovativa e realistica in materia di conversione dei debiti. Gli sviluppi più recenti hanno dato vigore a questa tendenza verso un maggior realismo nell'affrontare il problema dell'indebitamento.

12 Prospettive e sviluppi

Nella maggior parte dei Paesi è in atto una ridistribuzione dei ruoli tra settore pubblico e privato. I Paesi del Sud attuano sempre più spesso strategie di sviluppo fondate sul commercio e sugli investimenti esteri quale motore di crescita. Gli investimenti esteri sono dunque considerati un metodo efficace per poter beneficiare dei trasferimenti di tecnologia e di finanze senza gravare sul debito. Tra il 1984 e il 1994, gli investimenti esteri diretti sono saliti da 10 a 27 miliardi di dollari americani. Un numero crescente di imprese dei Paesi industrializzati investe nei Paesi in sviluppo sia per essere presenti sui mercati emergenti, sia per ridurre i propri costi di produzione.

Per evitare di dover affrontare anche in futuro problemi d'indebitamento e per limitare al massimo una certa "dispersione" del capitale investito nei Paesi in sviluppo, nel 1995 l'OCSE ha adottato linee direttrici relative al buon governo. Anche l'FMI e la Banca mondiale si attengono a questi criteri. Le norme di buon governo, un concetto che proviene dalla politica di sviluppo, perseguono l'introduzione di condizioni-quadro politiche e giuridiche (democrazia, Stato di diritto, gestione responsabile degli affari pubblici, lotta alla corruzione) che favoriscano uno sviluppo economico durevole. Numerosi Stati industrializzati impostano attualmente la propria politica di cooperazione allo sviluppo e le proprie politiche commerciali in ossequio a questi principi.

13 Applicazione del vigente decreto federale del 5 ottobre 1990

In virtù del decreto federale del 5 ottobre 1990 sulla conclusione di accordi di consolidamento di debiti abbiamo concluso, fino alla fine di giugno 1999, i seguenti accordi di conversione dei debiti:

Anno	Numero di accordi	Importi consolidati (mio fr.)
1990	10	915,7
1991	11	826
1992	13	2279
1993	7	1035,4
1994	8	275,5
1995	5	325,7
1996	8	278,3
1997	6	439,4
1998	0	0
1999 (1° semestre)	1	14,2
Totale	69	6389,2

I dettagli relativi agli accordi bilaterali conclusi si trovano nell'allegato. Nei nostri rapporti semestrali sulla politica economica esterna vi abbiamo informati in merito alla firma dei diversi accordi.

Gli averi di consolidamento della garanzia dei rischi d'esportazione (GRE), inclusi gli interessi capitalizzati e gli interessi ancora dovuti, ammontavano alla fine del 1998 a 2643 milioni di franchi. Nell'ottica di una valutazione ponderata degli attivi, gli averi di consolidamento figurano nel bilancio della GRE con un valore pari al 50,6 per cento del loro valore nominale.

14 Motivi per la domanda di rinnovo dell'autorizzazione a concludere accordi di consolidamento di debiti

Le difficoltà nella bilancia dei pagamenti che danno luogo a consolidamenti di debiti hanno molteplici cause e sono dovuti a fattori sia endogeni sia esogeni.

Tra i fattori endogeni si possono citare, tra l'altro, i regimi politici in vigore e le disfunzioni strutturali. Molti Paesi in sviluppo hanno optato, in seguito all'ottenimento dell'indipendenza, per un modello di sviluppo basato sul ruolo trainante dello Stato, uno Stato che una piccola élite ha sempre più sfruttato a proprio favore. A lungo termine, questa scelta si è rivelata perdente: l'interventismo dello Stato inibiva l'iniziativa privata, mentre dominavano la corruzione e lo spreco di risorse. Il corrispondente prelievo di risorse dal bilancio nazionale privava lo Stato dei mezzi necessari ad adempiere i propri compiti prioritari, poiché i fondi a disposizione dovevano essere impiegati per far fronte al debito.

Tra i fattori esogeni, in primo piano stanno le fluttuazioni dei prezzi sia all'importazione che all'esportazione, nonché le ripercussioni dovute all'estinguersi dei flussi di capitali privati e la relativa incidenza diretta sul bilancio.

Prima della ripresa dell'afflusso di capitali privati negli anni Novanta, le crisi che interessavano i Paesi in sviluppo erano originate da una politica macroeconomica sbagliata, in particolare da disavanzi pubblici sproporzionati e dall'indebitamento con l'estero. Le crisi che si riscontrano dal 1995 in Asia e in America latina sono invece collegate alla forte espansione dei movimenti di capitali. Una fuga repentina e consistente di capitali investiti a corto termine in uno di questi Paesi provoca inevitabilmente problemi di liquidità. I massicci afflussi di capitali e un disciplinamento insufficiente del settore finanziario hanno contribuito in molti Paesi all'esplosione dei crediti interni, spesso a favore di progetti poco redditizi e a rischio elevato.

Un'improvvisa erosione di capitali esteri in un Paese già eccessivamente indebitato o recentemente industrializzato, ma ancora fragile, crea forzatamente una crisi finanziaria. Da un lato, dunque, il consolidamento del debito costituisce un aiuto per il Paese interessato, che può così adeguare la sua economia alle nuove circostanze. Dall'altro, consente ai creditori pubblici e privati di proteggersi contro le perdite. Parallelamente, esso assicura una parità di trattamento nei contributi di servizio del debito.

Durante l'ultimo decennio, l'inseguimento di profitti sempre più elevati ha comportato che gran parte dei capitali privati fosse investita nell'economia di Paesi a reddito medio, generalmente a breve termine e a tassi d'interesse elevati a causa dei rischi assunti dagli investitori. I Paesi destinatari, contando su un afflusso costante di capitali, li hanno rapidamente integrati nei propri bilanci dando avvio a progetti co-

stosi. Poiché si trattava però di capitale volatile, ai primi segnali inquietanti i fondi sono stati trasferiti verso lidi più sicuri, dando luogo a deficit nei finanziamenti.

Questi movimenti hanno avuto un effetto destabilizzante sulle bilance commerciali di Paesi economicamente fragili, mettendo in forse la restituzione del debito estero.

Per quanto riguarda i Paesi più poveri e indebitati dell'Africa, è stato dimostrato che, senza un aiuto esterno, non sono in grado di uscire dalla spirale dell'indebitamento a causa del loro limitato potenziale economico. Infatti, il loro livello d'indebitamento inibisce la crescita economica. Sebbene i provvedimenti di condono del debito (HIPC) non mostrino immediatamente i propri effetti, ciò nondimeno contengono elementi di una risposta positiva poiché contribuiscono a una soluzione globale del problema dell'indebitamento. In questo contesto, la Svizzera fornisce un contributo finanziario alle azioni internazionali promosse dall'FMI e dalla Banca mondiale. Nell'ambito del Club di Parigi, i Paesi creditori hanno accordato consolidamenti dei debiti a condizioni preferenziali. In ragione della persistenza dell'indebitamento, che malgrado tutto continua a gravare su questi Paesi, sono necessarie ulteriori azioni di consolidamento.

È evidente che il consolidamento dei debiti non può riuscire da solo a sradicare le cause che determinano le difficoltà nella bilancia dei pagamenti. I consolidamenti devono essere affiancati da misure volte a risanare, mediante un aiuto esterno, la situazione economica e sociale. Secondo i principi su cui si fonda il Club di Parigi, inoltre, un condono è possibile soltanto se il Paese debitore s'impegna a mettere in atto un programma del Fondo Monetario Internazionale. In tal modo, al Paese interessato è offerta la possibilità di rivedere la propria politica economica e di effettuare i necessari adeguamenti strutturali con la cooperazione di organizzazioni internazionali (Fondo Monetario Internazionale, Banca mondiale ecc.).

La stagnazione dell'economia mondiale, la riduzione dei crediti, il crollo dei prezzi delle materie prime, il forte indebitamento a corto termine e la sempre maggiore mobilità internazionale dei capitali sono fattori che si ripercuotono direttamente sulla bilancia dei pagamenti dei Paesi in sviluppo o in fase di consolidamento.

Tenuto conto delle osservazioni che precedono, si può concludere che – a prescindere dalla situazione iniziale delle regioni e dei Paesi interessati – i consolidamenti operati dai Paesi creditori continuano a fornire uno strumento importante ed efficace nella soluzione dei problemi legati alla bilancia dei pagamenti.

2 Contenuto della legge federale

La legge federale ci autorizza a concludere accordi di consolidamento di debiti dovuti alla Confederazione e coperti dalla garanzia dei rischi dell'esportazione. Gli accordi comprendono dunque obblighi che derivano, da un lato, da crediti coperti dalla garanzia GRE, e dall'altro da mutui accordati in passato dalla Confederazione nell'ambito della cooperazione economica e che non sono ancora stati convertiti in doni. Da qualche tempo, i contributi della Confederazione sono praticamente sempre versati sotto forma di dono.

Il decreto federale del 5 ottobre 1990 si è dimostrato molto efficace; in particolare, ha consentito alla Svizzera, come ad altri Stati creditori, di sostenere in modo solidale e rapido i Paesi debitori. Può dunque essere ripreso senza modifiche materiali sotto forma di legge federale.

Come in passato, vi informeremo sulla conclusione di tali accordi nei nostri rapporti periodici secondo l'articolo 10 della legge federale del 25 giungo 1982 sulle misure economiche esterne (RS *946.201*).

3 Conseguenze finanziarie e ripercussioni sull'effettivo del personale

Le conseguenze finanziarie dei consolidamenti non sono prevedibili in quanto dipendono essenzialmente dagli sviluppi economici e finanziari nei Paesi che beneficiano della copertura GRE. La GRE dovrebbe comunque essere in grado di finanziare in modo indipendente le proprie attività (art. 6*a* cpv. 1 e art. 7 della legge federale del 26 settembre 1958 sulla garanzia dei rischi delle esportazioni; RS *946.11*). Nel 1998, per la prima volta dal 1986, la somma delle anticipazioni è scesa al di sotto del miliardo di franchi. Oltre allo sgravio di circa un miliardo di franchi, reso possibile dalle misure di esonero dal pagamento degli interessi sulle perdite derivanti dalle garanzie della valuta, nonché dalla concessione di anticipazioni contro le cessioni di averi consolidati (decreto federale del 14 settembre 1990; RS *946.12*), negli ultimi cinque anni la GRE ha potuto rimborsare alla Confederazione oltre 850 milioni di franchi relativi alle anticipazioni. Questo sta a dimostrare l'evoluzione favorevole della GRE verso un'autosufficienza finanziaria. Qualora le spese superino le entrate del fondo GRE, la Confederazione può accordare anticipazioni rimborsabili e fruttanti interesse (art. 6*b* cpv. 2 della legge federale del 26 settembre 1958 sulla GRE).

L'applicazione della legge federale non renderà necessario l'impiego di personale supplementare.

4 Programma di legislatura

È previsto l'inserimento di questo oggetto nel programma di legislatura 1999-2003.

5 Rapporto con il diritto europeo

Gli Stati creditori facenti parte dell'UE devono, al pari della Svizzera, concludere accordi bilaterali di consolidamento dei debiti. La competenza di negoziare e di concludere siffatti accordi spetta ai governi di ogni singolo Stato membro. La legge federale è compatibile, sia dal profilo degli obiettivi sia da quello delle soluzioni proposte, con la legislazione UE.

6 Costituzionalità

Il disegno si fonda sull'articolo 54 della Costituzione federale, che affida alla Confederazione la competenza in materia di affari esteri. L'autorizzazione a concludere contratti costituisce una norma di diritto ai sensi dell'articolo 163 capoverso 1 della nuova Costituzione federale. L'autorizzazione proposta deve dunque essere emanata sotto forma di legge federale e sottostà al referendum facoltativo.

Accordi bilaterali di consolidamento di debiti secondo il decreto federale del 5 ottobre 1990

1999 (1° semestre)

Paese	Accordo del	Credito consolidato (mio fr.)	Durata del rimborso (anni)	Tasso d'interesse % p.a.
RCA VII	17 aprile 1999	14,2	32	4/0.1
Totale		14,2		

1998

Paese	Accordo del	Credito consolidato (mio fr.)	Durata del rimborso (anni)	Tasso d'interesse % p.a.
Totale		0		

Nel 1998 non è stato concluso alcun accordo bilaterale di consolidamento di debiti. Alla maggior parte dei Paesi trattati nell'ambito del Club di Parigi la Svizzera ha infatti concesso il condono precedentemente, oppure la GRE non detiene più crediti presso di loro (riacquisto da parte della Confederazione).

1997

Paese	Accordo del	Credito consolidato (mio fr.)	Durata del rimborso (anni)	Tasso d'interesse % p.a.
Camerun V	21 nov. 1997	42	3,5	0,1
Guinea C. IV	24 feb. 1997	–	22,5	0,1
Guinea C. V	15 lug. 1997	8,7	22,5	1,61
Giordania IV	23 dic. 1997	48,2	14,5	4,3
Madagascar VIII	18 lug. 1997	8,7	32,5	0,1
Russia IV	30 gen. 1997	331,8	14,5	4,3
Totale		439,4		

1996

Paese	Accordo del	Credito consolidato (mio fr.)	Durata del rimborso (anni)	Tasso d'interesse % p.a.
Algeria II	13 feb. 1996	88,8	12	5
Camerun IV	28 mar. 1996	41,9	1	5,2
Congo B. IV	31 ott. 1996	14,3	31,5	0,1
Croazia V	9 gen. 1996	29,3	11,5	5,75
Gabon VI	22 mar. 1996	13,6	12,5	5,2
Honduras III	30 set. 1996	53,2	22,5	0,1
Macedonia V	9 gen. 1996	20,1	11,5	5,75
Sierra Leone VI	12 giu. 1996	17,1	11	5,2
Totale		278,3		

1995

Paese	Accordo del	Credito consolidato (mio fr.)	Durata del rimborso (anni)	Tasso d'interesse % p.a.
Giordania III	23 feb. 1995	40	4,5	5,5
Russia II	12 gen. 1995	53	15	5,5
Russia III	14 nov. 1995	73	5	5,6
Sierra Leone V	17 gen. 1995	17	22,5	0,38
Togo X	5 set. 1995	142,7	7,5	5,45
Totale		325,7		

1994

Paese	Accordo del	Credito consolidato (mio fr.)	Durata del rimborso (anni)	Tasso d'interesse % p.a.
Algeria I	21 nov. 1994	–	11,5	5,5
Bulgaria III	6 dic. 1994	66	3,5	5,5
Camerun III	12 lug. 1994	27	1,25	5,625
Congo B. III	25 nov. 1994	12,8	6,5	5,5
Gabon V	10 ott. 1994	12,9	12,5	5,5
Kenia I	13 mag. 1994	17,9	6,5	5,625
RCA VI	22 giu. 1994	22,3	4,5	4,8
Russia I	10 mar. 1994	116,6	4,5	5,625
Totale		275,5		

1993

Paese	Accordo del	Credito consolidato (mio fr.)	Durata del rimborso (anni)	Tasso d'interesse % p.a.
Argentina V	1° feb. 1993	531,3	12,5	7
Brasile IV	17 mag. 1993	365,3	11,5	6,625
Bulgaria II	30 apr. 1993	65,9	3,5	6,625
Guinea C. III	27 gen. 1993	7,5	22,5	0,46
Honduras II	28 set. 1993	47,3	22,5	0,46
Mali III	11 mar. 1993	2,5	22,5	0,46
Sierra Leone IV	22 feb. 1993	15,6	22,5	0,46
Totale		1035,4		

1992

Paese	Accordo del	Credito consolidato (mio fr.)	Durata del rimborso (anni)	Tasso d'interesse % p.a.
Argentina IV	16 giu. 1992	457,5	3,5	7,625
Bolivia IV	27 nov. 1992	38,8	2,5	0,9263
Bulgaria I	2 giu. 1992	53	3,5	7,625
Camerun II	14 mag. 1992	19,2	6,5	7,625
Costa d'Avorio VI	14 mag. 1992	281	6,5	7,625
Egitto II	7 mar. 1992	655,7	24,5	–
Ecuador V	23 lug. 1992	33,4	6,5	7,625
Gabon IV	20 mar. 1992	11,3	4,5	–
Giordania II	6 ago. 1992	24,6	6,5	7,625
Polonia VI	30 set. 1992	526,4	13,5	1,6
Tanzania IV	2 dic. 1992	29,4	4,5	0,88
Togo IX	26 ott. 1992	129,9	22,5	0,92
Zambia V	27 nov. 1992	18,8	2,5	6,64
Totale		2279		

1991

Paese	Accordo del	Credito consolidato (mio fr.)	Durata del rimborso (anni)	Tasso d'interesse % p.a.
Argentina III	12 apr. 1991	399,3	3,5	8,25
Bolivia III	15 gen. 1991	30	5,5	4,75
Congo B. II	18 feb. 1991	8,1	8,5	8,125
Honduras I	12 ago. 1991	38,6	6,5	7,625
Madagascar VII	8 mar. 1991	7,5	5,5	4,625
Nigeria III	13 lug. 1991	130,5	3,5	7,625
Filippine IV	23 dic. 1991	40,7	6,5	7,625
RCA V	20 feb. 1991	17,5	5,5	4,625
Senegal IX	25 nov. 1991	19,2	5,5	4,125
Togo VIII	26 feb. 1991	121,5	5,5	4,625
Zambia IV	5 mar. 1991	13,1	5,5	4,6/6
Totale		826		

1990

Paese	Accordo del	Credito consolidato (mio fr.)	Durata del rimborso (anni)	Tasso d'interesse % p.a.
Costa d'Avorio V	31 mag. 1990	210,5	1	7,75
Ecuador IV	30 apr. 1990	27,1	3,5	7,25
Gabon III	23 mar. 1990	9,5	6	7,25
Guinea-Bissau II	29 giu. 1990	9	5,5	4,75
Mali II	22 mar. 1990	1,9	5,5	3,75
Messico II	23 mag. 1990	45,1	3,5	6,5
Polonia V	27 lug. 1990	457,2	11,5	8
Senegal VII	29 giu. 1990	19,1	–	2,75
Tanzania III	9 lug. 1990	19,7	4	4,75
Togo VII	8 feb. 1990	116,6	5,5	3,75
Totale		915,7		

1721