09.039

Messaggio

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)

del 6 maggio 2009

Onorevoli presidenti e consiglieri,

con il presente messaggio vi sottoponiamo per approvazione il disegno di decreto federale concernente il contributo straordinario e temporaneo per aumentare le risorse del Fondo monetario internazionale nell'ambito dell'aiuto monetario internazionale (Decreto federale sull'aiuto speciale al FMI).

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

6 maggio 2009

In nome del Consiglio federale svizzero

Il presidente della Confederazione: Hans-Rudolf Merz
La Cancelliera della Confederazione: Corina Casanova

Compendio

Con il presente messaggio proponiamo lo stanziamento di un credito quadro di 12 500 milioni di franchi al fine di prestare, nell'ambito dell'aiuto monetario internazionale, un contributo straordinario e temporaneo all'aumento delle risorse del Fondo monetario internazionale (FMI).

Tramite la Banca nazionale svizzera (BNS), il nostro Consiglio vuole concedere al FMI una linea di credito con una durata massima di due anni e un importo massimo di 10 miliardi di dollari americani. In previsione dell'eventualità che il FMI ne faccia effettivamente uso, la linea di credito deve essere garantita dalla Confederazione. Per concedere tale garanzia proponiamo di stanziare un credito quadro di 12 500 milioni di franchi.

Il FMI svolge un ruolo capitale nella lotta contro la crisi finanziaria ed economica mondiale. A tal fine, dall'autunno 2008, ha già impegnato o promesso fondi di un importo di circa 150 miliardi di dollari americani. Tuttavia, negli ultimi mesi la situazione nei Paesi emergenti si è di nuovo sensibilmente degradata. Per poter dare a questi Paesi un aiuto adeguato se la recessione dovesse continuare, il FMI ritiene necessario aumentare le proprie risorse di almeno 250 miliardi di dollari americani in tempi brevi.

Basandosi su una proposta dei Capi di Stato e di Governo del G20, il 25 aprile 2009 il Comitato del Fondo monetario internazionale (CFMI), l'organo direttivo del FMI a livello ministeriale, ha approvato un aumento scaglionato delle risorse del FMI. Per poter coprire gli eventuali bisogni immediati di credito suscitati dalla crisi, il CFMI ha deciso di aumentare immediatamente di 250 miliardi di dollari americani le risorse del FMI; tale aumento è l'oggetto del presente messaggio. Il Giappone ha già concluso con il FMI un accordo per la concessione di un credito a breve termine di 100 miliardi di dollari americani, mentre gli Stati membri dell'Unione europea, il Canada e la Norvegia hanno accordato al FMI analoghi contributi bilaterali di un importo complessivo di circa 125 miliardi di dollari americani. Anche la Svizzera, seppur facendo salva la presente decisione, ha promesso al FMI la concessione di una linea di credito a breve termine di un importo massimo di 10 miliardi di dollari americani. In seguito, a dipendenza della decisione del CFMI, questi fondi bilaterali saranno sostituiti con un'estensione permanente dello strumento di riassicurazione del FMI (i cosiddetti Nuovi accordi di credito) che ne porterà il limite massimo a 500 miliardi di dollari americani. Inoltre, il CFMI prevede di distribuire diritti speciali di prelievo (DSP) per un importo di 250 miliardi di dollari americani e di anticipare la prossima revisione delle quote dei singoli Stati membri.

Partecipando alla concertazione di misure abbozzata in precedenza, la Svizzera può dare un significativo contributo al consolidamento del sistema finanziario internazionale. Inoltre, adoperandosi risolutamente per trovare una soluzione alla peggiore crisi finanziaria ed economica che il mondo abbia conosciuto dal 1930, il nostro Paese prova la sua solidarietà con la comunità internazionale. Nel contempo radica l'importanza sistemica della propria piazza finanziaria e si profila come partner

affidabile del sistema finanziario internazionale, consolidando così il proprio diritto di disporre di un'adeguata rappresentanza in seno agli organi centrali dell'architettura finanziaria internazionale.

La partecipazione svizzera poggia sul fondamento giuridico predisposto dalla legge federale del 19 marzo 2004 sull'aiuto monetario internazionale. Il contributo speciale e temporaneo all'aumento dei fondi del FMI è così posto in essere da un mutuo concesso dalla BNS al FMI e munito della garanzia della Confederazione. Per concedere tale garanzia occorre che l'Assemblea federale stanzi un credito d'impegno.

Per siffatta partecipazione sono previsti costi minimi. Se il FMI impiega la linea di credito, la Banca nazionale svizzera acquisisce nei suoi confronti un credito con carattere di riserva valutaria remunerato secondo il tasso di mercato. Il rischio di inadempienza del mutuo garantito dalla Confederazione è pertanto minimo.

Messaggio

1 Aumento delle risorse del Fondo monetario internazionale

1.1 Situazione iniziale

Le sfide suscitate dalla crisi finanziaria hanno posto il Fondo monetario internazionale (FMI) al centro delle discussioni concernenti il sistema finanziario internazionale. Le sue competenze e le sue risorse hanno un'importanza capitale sia per la gestione della crisi sia per l'edificazione di un sistema finanziario più solido. Se durante gli anni di forte crescita economica svolgeva prevalentemente compiti di vigilanza sulle politiche economiche e finanziarie dei suoi Stati membri, attualmente il FMI è tornato a esercitare principalmente un ruolo di finanziere e coordinatore.

Vista l'ampiezza della crisi attuale, le risorse a disposizione del FMI potrebbero essere insufficienti per prestare un adeguato sostegno ai Paesi membri. Tenuto conto del sensibile deterioramento della situazione economica mondiale, e in particolare delle possibilità di finanziamento dei Paesi emergenti e dei Paesi in via di sviluppo, occorre aumentare le risorse.

Basandosi su una proposta dei Capi di Stato e di Governo del G20, il 25 aprile 2009 il Comitato del Fondo monetario internazionale (CFMI), l'organo direttivo del FMI a livello ministeriale, ha approvato un aumento scaglionato delle risorse del FMI. Per poter coprire gli eventuali bisogni immediati di credito suscitati dalla crisi, il CFMI ha deciso di aumentare immediatamente di 250 miliardi di dollari americani le risorse del FMI; tale aumento è l'oggetto del presente messaggio. Il Giappone ha già concluso con il FMI un accordo per la concessione di un credito a breve termine di 100 miliardi di dollari americani, mentre gli Stati membri dell'Unione europea, il Canada e la Norvegia hanno accordato al FMI analoghi contributi bilaterali di un importo complessivo di circa 125 miliardi di dollari americani. Anche la Svizzera, seppur facendo salva la presente decisione, ha promesso al FMI la concessione di una linea di credito a breve termine di un importo massimo di 10 miliardi di dollari americani. In seguito, a dipendenza della decisione del CFMI, questi fondi bilaterali saranno sostituiti con un'estensione permanente dello strumento di riassicurazione del FMI (i cosiddetti Nuovi accordi di credito) che ne porterà il limite massimo a 500 miliardi di dollari americani. Inoltre, il CFMI prevede di distribuire diritti speciali di prelievo (DSP) per un importo di 250 miliardi di dollari americani e di anticipare la prossima revisione delle quote dei singoli Stati membri.

La stabilità del sistema finanziario internazionale costituisce un bene pubblico globale ed è il presupposto fondamentale di una crescita equilibrata e sostenibile dell'economia mondiale. Vista l'apertura della nostra economia nazionale, la nostra moneta e l'importanza della nostra piazza finanziaria, per la Svizzera la stabilità ha un'importanza capitale. Poiché trae enormi vantaggi dalla stabilità del sistema finanziario e monetario internazionale, il Paese è particolarmente dipendente dalla concertazione internazionale degli sforzi per prevenire e gestire la crisi. È pertanto di interesse nazionale fornire una partecipazione adeguata all'aumento dei mezzi del FMI.

1.2 **Necessità di fondi supplementari**

Dal settembre 2008 all'aprile 2009, per aiutare gli Stati membri a risolvere i loro problemi di bilancia dei pagamenti, il FMI ha assegnato o promesso crediti di un importo complessivo di circa 150 miliardi di dollari americani.¹ Nelle casse del FMI restano ormai solamente 50 miliardi di dollari americani di fondi ordinari, a cui vanno aggiunti 50 miliardi di dollari americani in virtù dei Nuovi accordi di credito (NAC) che il fondo monetario ha la possibilità di attivare quando i suoi fondi scarseggiano.

Negli ultimi mesi la situazione nei Paesi emergenti e nei Paesi poveri si è nettamente degradata. Il FMI prevede che il 2009 sarà caratterizzato dalla prima contrazione dell'economia mondiale da sessant'anni a questa parte. A quanto pare, per i Paesi poveri, e in particolare per i Paesi emergenti, è sempre più difficile e costoso rifinanziare i loro debiti. Aumenta così la probabilità che nuovi Paesi si rivolgano al FMI per ottenerne il sostegno.

Il FMI ha adeguato la sua panoplia di strumenti per essere in grado di reagire adeguatamente alla recessione e sostenere i Paesi membri, in particolare impedendo eccessivi inasprimenti della crisi. Istituendo la cosiddetta Flexible Credit Line (FCL), esso si è dotato di un meccanismo di assicurazione che permette agli Stati membri con una solida base economica di attingere in via precauzionale ai fondi del FMI (accesso precauzionale). La possibilità di accedere a importanti linee di credito dovrebbe svolgere un ruolo determinante nella lotta contro la crisi. Le risorse che il FMI ha attribuito alla FCL devono pertanto essere impiegate soltanto nei casi di maggiore gravità. Per rendere disponibili in ogni momento questi crediti precauzionali occorre però vincolare mezzi importanti. L'istituzione della FCL richiede pertanto la realizzazione di un conseguente, rapido e importante aumento delle risorse del FMI. Finora non era possibile ricorrere ai NAC per coprire la domanda di crediti FCL; tale restrizione sarà eliminata nell'ambito dell'estensione dei NAC.

Il FMI ritiene che gli importi di cui dispone per assegnare i crediti per il superamento della crisi devono essere almeno raddoppiati, vale a dire che devono essere aumentati di circa 250 miliardi di dollari. Soltanto in questo modo, se la crisi dovesse persistere, sarà possibile dare un adeguato sostegno ai Paesi membri. Il bisogno di risorse aumenterebbe ancora e di molto se la recessione mondiale dovesse invece aggravarsi.

1.3 **Opportunità di aumento**

In linea di massima per aumentare le proprie risorse il FMI può stipulare accordi bilaterali, emettere obbligazioni o consolidare i propri strumenti di riassicurazione. Vi è anche la possibilità di aumentare la quota di un Paese sul totale dei fondi depositati presso il FMI. L'emissione di DSP costituisce una modalità speciale della produzione di liquidità internazionali supplementari.

¹ Gli importi più elevati sono stati negoziati o già assegnati alla Colombia (10,4 miliardi di dollari americani), al Messico (47 miliardi di dollari americani), alla Polonia (20,5 miliardi di dollari americani), al Pakistan (7,6 miliardi di dollari americani), alla Romania (17,1 miliardi di dollari americani), all'Ucraina (16,4 miliardi di dollari americani) e all'Ungheria (12,3 miliardi di dollari americani).

1.3.1 Accordi di credito bilaterali

Con un accordo bilaterale di credito un Paese membro apre a favore del FMI una linea di credito temporanea che il fondo può utilizzare in caso di penuria di risorse. Se viene eseguito un prelievo dalla linea di credito, il Paese membro acquisisce un credito nei confronti del FMI e non nei confronti del Paese terzo che ha richiesto i fondi. Così si riduce al minimo il rischio di inadempimento che deve sopportare il Paese creditore. Il credito acquisito ha quindi carattere di riserva di cambio. I crediti concessi al FMI sono remunerati alle condizioni di mercato.

1.3.2 Emissione di obbligazioni

Il FMI può emettere obbligazioni e piazzarle nel settore pubblico. Sotto il profilo economico, nella misura in cui gli Stati membri, fin da prima dell'emissione delle obbligazioni, hanno concluso con il FMI un accordo vincolante con cui si impongono ad acquistarle, questo processo ricorda i succitati accordi di credito. È invece poco probabile un'emissione di obbligazioni che non sia preceduta da un impegno d'acquisto, poiché il FMI si esporrebbe altrimenti a un rischio di collocamento.

1.3.3 Aumento dei Nuovi accordi di credito

Attualmente i NAC rappresentano la principale fonte a cui può attingere il FMI quando le sue risorse regolari si rivelano insufficienti per coprire i bisogni di finanziamento dei Paesi membri.² I NAC rappresentano un'estensione a una cerchia di 26 Paesi dell'originario strumento di riassicurazione istituito dal G10: gli Accordi generali di credito.³ L'attuale volume totale dei fondi di cui dispone il FMI in virtù dei NAC ammonta a circa 50 miliardi di dollari americani, ai quali la Svizzera contribuisce con circa 2,3 miliardi di dollari americani (4,53 %).⁴ Come precedentemente rilevato, per consolidare la capacità finanziaria del FMI, il CFMI ha deciso di estendere i NAC fissando un limite massimo di 500 miliardi di dollari americani. Si vuole così permettere ai NAC di conservare la loro funzione di strumento di riassicurazione, nonostante siano impiegati come fonte di finanziamento complementare nelle situazioni di crisi di particolare gravità. In questo ambito, si prevede che la FCL di nuova istituzione permetterà un futuro impiego dei NAC a copertura dei bisogni di finanziamento degli Stati membri.

² Visto che sul piano internazionale non sono attualmente in corso discussioni in proposito, l'opportunità di un eventuale aumento degli accordi generali di credito non è ulteriormente approfondita nel presente messaggio.

³ Sono membri dei NAC: Australia, Belgio, Banca centrale cilena, Danimarca, la Deutsche Bundesbank, Finlandia, Francia, la Hong Kong Monetary Authority, Italia, Giappone, Canada, Kuwait, Lussemburgo, Malesia, Paesi Bassi, Norvegia, Austria, Arabia Saudita, Banca reale svedese, Banca nazionale svizzera, Singapore, Spagna, Corea del Sud, Thailandia, Regno Unito e Stati Uniti.

⁴ Gli importi dei NAC sono espressi in DSP. Il FMI dispone di un totale di 34 miliardi di DSP in virtù dei NAC; il contributo svizzero ammonta a 1,54 miliardi di DSP.

1.3.4 Revisione delle quote entro il 2011

Gli Stati membri del FMI partecipano al FMI con il pagamento di una quota nazionale dalla cui importanza dipende il numero di voti del Paese in seno al FMI. Al momento, la somma delle quote ammonta a circa 300 miliardi di dollari americani, di cui soltanto 200 miliardi sono impiegati per l'assegnazione di crediti.

Secondo gli Statuti del FMI, ogni cinque anni occorre verificare se le quote sono ancora adeguate. L'ultima verifica regolare è avvenuta nel 2008, ma il CFMI ha chiesto che la prossima sia anticipata e portata a termine entro il gennaio 2011. Nell'ambito della verifica sarà rinegoziata la distribuzione delle quote tra i Paesi membri. La somma delle quote nazionali sarà probabilmente aumentata, assicurando durevolmente al FMI mezzi supplementari.

1.3.5 Emissione di diritti speciali di prelievo

Il sistema dei DSP è stato istituito nel 1969 per soddisfare il maggior bisogno di liquidità internazionali. Un DSP conferisce il diritto di prelevare le cosiddette monete liberamente utilizzabili in possesso degli altri partecipanti al sistema dei DSP.⁵ Diversamente dalle linee di credito bilaterali in uso, i DSP non costituiscono quindi crediti nei confronti del FMI. Quest'ultimo ne definisce però il volume totale e lo comunica ai Paesi membri. Attualmente il volume dei DSP è limitato a 21,4 miliardi (circa 37,5 miliardi di franchi).⁶ Come riserva valutaria delle banche centrali svolgono di conseguenza un ruolo trascurabile. Finora i DSP sono stati prevalentemente impiegati nell'ambito delle transazioni con il FMI e come unità di conto del FMI.

Attualmente il CFMI chiede l'emissione di 250 miliardi di dollari di DSP di cui ciascuno Stato membro riceverebbe una quota in funzione della rispettiva quota nazionale. Siffatto aumento del volume complessivo dei DSP non ha per effetto di consolidare le risorse del FMI, bensì di accrescere i diritti degli Stati membri di ottenere liquidità, se ne hanno bisogno, da membri con un'economia esterna più solida della loro.

Nell'ambito del previsto aumento del volume complessivo dei DSP, la Svizzera riceverebbe quasi 3,4 miliardi di DSP, un importo che equivale a quasi 6 miliardi di franchi.

2 Partecipazione della Svizzera

2.1 Motivazione

Avendo un'economia aperta ai mercati esteri e una piazza finanziaria dotata di una moneta propria, la Svizzera nutre un interesse straordinario alla stabilità finanziaria internazionale.

⁵ Lo statuto di moneta liberamente utilizzabile è riconosciuto alla sterlina britannica, all'euro, al dollaro americano e allo yen giapponese.

⁶ Una modifica dello statuto del FMI per raddoppiare i DSP è in corso dal 1997, non essendo mai stata approvata dal Congresso degli Stati Uniti. Questo ritardo dovrebbe essere colmato nel 2009.

Per il nostro Paese è di fondamentale importanza che si superi la crisi in tempi brevi, cosicché il sistema finanziario globale possa tornare a stabilizzarsi e consolidarsi. Solo così si tornerà rapidamente a una situazione di crescita equilibrata e sostenibile.

Contribuire all'aumento delle risorse del FMI mostrerà l'importanza del ruolo della Svizzera nell'ambito del sistema finanziario mondiale e ne consoliderà la posizione nell'architettura finanziaria internazionale.

Tenuto conto del dibattito in corso sul piano internazionale, pare che la soluzione più adeguata consista nella conclusione con il FMI di un accordo di credito temporaneo.

2.2 Entità

Al momento la Svizzera detiene una quota di partecipazione dell'1,59 per cento in seno al FMI e del 4,53 per cento in seno ai NAC. Dalle partecipazioni svizzere, il FMI ottiene un importo massimo di 5 miliardi di DSP (8,6 miliardi di franchi o 7,4 miliardi di dollari americani), il 2,5 per cento circa delle risorse di cui dispone per l'assegnazione dei crediti.

Il CFMI ha deciso che occorre aumentare immediatamente i fondi del FMI di 250 miliardi di dollari americani concludendo accordi di credito bilaterali con i singoli Stati membri. Per sostituire queste linee di credito sarà poi necessaria una riforma che estenda le risorse dei NAC fino a un limite massimo di 500 miliardi di dollari americani.

Un'adeguata partecipazione a lunga scadenza a questo aumento dei NAC richiede da parte svizzera un contributo di 12,5 miliardi di dollari americani.

Per segnalare la disponibilità del nostro Paese a dare a breve termine un contributo determinante alla stabilità del sistema finanziario internazionale, il presente messaggio propone di stanziare un credito quadro temporaneo di 12 500 milioni di franchi per consolidare il finanziamento del FMI (cfr. art. 1 cpv. 1 e 2 del disegno di decreto). Si vuole così concedere al FMI una linea di credito temporanea di un importo massimo di 10 miliardi di dollari americani. In tal modo, la Svizzera si fa carico di una quota massima del 4 per cento del previsto aumento immediato di 250 miliardi di dollari americani e attira l'attenzione sull'importanza e l'affidabilità del ruolo che svolge nell'ambito del sistema finanziario internazionale. L'importanza di tale segnale è ulteriormente incrementata dal fatto che, nell'attuale contesto di crisi mondiale, non tutti i Paesi possono permettersi un contributo proporzionale alla loro quota in seno al FMI. Inoltre, così facendo, la Svizzera consolida il proprio diritto di avere, in seno agli organi centrali del sistema finanziario internazionale, una rappresentanza adeguata alla propria importanza sistemica.

Secondo l'articolo 1 capoverso 3 del disegno di decreto, il credito quadro può essere utilizzato fino all'entrata in vigore dell'aumento dei NAC, ma al massimo per due anni. Saranno i negoziati in vista dell'estensione e dell'aumento dei NAC a stabilire se i fondi temporanei saranno integrati in un eventuale contributo duraturo alle risorse del FMI. La Svizzera si adopererà affinché i suoi contributi finanziari supplementari siano debitamente considerati nel quadro dell'estensione dei NAC, a salvaguardia della sua rappresentanza e della sua influenza in seno al FMI. I negoziati dovrebbero iniziare ancora durante il primo semestre del 2009.

Dopo la ristrutturazione dei NAC, il genere e l'entità del contributo svizzero saranno nuovamente sottoposti all'Assemblea federale.

2.3 Attuazione e fondamenti giuridici

La BNS dovrebbe concedere al FMI una linea di credito temporanea di un importo massimo di 10 miliardi di dollari americani. Se fa uso del mutuo concesso dalla BNS, il FMI deve però ottenere la garanzia della Confederazione. Con il presente messaggio, il nostro Collegio propone di stanziare per la garanzia un credito quadro di 12 500 milioni di franchi.

Il contributo svizzero poggia sulla legge federale del 19 marzo 2004⁷ sull'aiuto monetario internazionale (legge sull'aiuto monetario, LAMO). I principi dell'aiuto monetario sono definiti dall'articolo 1 LAMO: secondo il capoverso 1 di questa disposizione la Confederazione può, nell'ambito dei crediti stanziati, fornire un aiuto monetario a organizzazioni internazionali, singoli Stati o gruppi di Stati allo scopo di mantenere e promuovere la stabilità delle relazioni monetarie e finanziarie internazionali.

L'aiuto speciale proposto dal nostro Collegio si fonda sull'articolo 2 capoverso 1 LAMO, secondo cui la Confederazione può partecipare ad azioni d'aiuto multilaterali intese a prevenire o a eliminare gravi perturbazioni del sistema monetario internazionale.⁸ In base all'articolo 6 capoverso 1 LAMO, il nostro Consiglio può incaricare la BNS di concedere un mutuo al FMI. L'articolo 6 capoverso 3 LAMO prevede che la Confederazione garantisca alla BNS l'esecuzione tempestiva degli accordi conclusi da quest'ultima. Per dare tale garanzia l'Assemblea federale deve stanziare un credito quadro secondo l'articolo 8 capoverso 1 LAMO.

L'attuale credito quadro basato sul decreto federale del 18 marzo 2004⁹ sull'aiuto monetario internazionale (decreto sull'aiuto monetario, DAM) non è sufficiente per concedere la garanzia prevista nell'ambito del presente messaggio. Proponiamo quindi lo stanziamento di un credito quadro aggiuntivo di un importo di 12 500 milioni di franchi. Tale credito è esclusivamente riservato a finanziare la partecipazione straordinaria all'aumento delle risorse del FMI e può pertanto essere utilizzato soltanto fino all'entrata in vigore dei NAC, ma al massimo per due anni.

Il DAM rimane in vigore in concomitanza con il decreto proposto e permette di partecipare alle iniziative dell'aiuto monetario internazionale concertate sul piano internazionale o a livello bilaterale.¹⁰

⁷ RS 941.13

⁸ Il contributo per l'aumento delle risorse del FMI non è versato né in un fondo speciale né a favore di un'altra istituzione del FMI ai sensi dell'articolo 3 LAMO.

⁹ FF 2004 4409

¹⁰ Il decreto federale del 18 marzo 2004 sull'aiuto monetario internazionale scade il 30 settembre 2009. La sua proroga va chiesta nell'ambito del messaggio sulla continuazione dell'aiuto monetario internazionale (FF 2009 1).

di decreto deve essere approvato dalla maggioranza dei membri delle due Camere conformemente all'articolo 159 capoverso 3 Cost.

5.3 Forma dell'atto

Con il presente messaggio il nostro Consiglio presenta un disegno di decreto finanziario ai sensi dell'articolo 167 Cost. Secondo l'articolo 163 capoverso 2 Cost., il disegno, che non emana norme di diritto, va adottato avvalendosi della forma del decreto federale semplice non sottostante a referendum.