www.dff.admin.ch

Newsletter del DFF

Info plus

N. 30
Maggio 2006

Temi

Gli utili della Banca nazionale svizzera e l'iniziativa COSA 2

Verso un consolidamento a lungo termine dell'AVS 4

I compiti della Banca nazionale svizzera 5

Pregiudizievole per il franco e per tutto il nostro benessere

Cara lettrice, caro lettore

La fiducia nel franco e nel sistema finanziario svizzero è un elemento importante per il benessere della nostra Nazione. Grazie alla Banca nazionale svizzera la nostra moneta è forte e stabile e consente all'economia di sfruttare appieno il suo potenziale produttivo.

La Banca nazionale svizzera è una Banca centrale forte. Essa è forte perché è indipendente e perché sfugge agli influssi politici. L'iniziativa «Utili della Banca nazionale per l'AVS», la cosiddetta iniziativa COSA, minaccia tuttavia questa indipendenza. Quest'anno popolo e Cantoni saranno chiamati a votare sull'iniziativa.

Consiglio federale e Parlamento respingono l'iniziativa COSA, in quanto metterebbe politicamente sotto pressione la Banca d'emissione. L'inserimento di un obiettivo finanziario per l'AVS nell'articolo costituzionale concernente la Banca nazionale potrebbe infatti affossare la credibilità della banca stessa. In particolare la Banca centrale potrebbe regolarmente sentirsi assillata qualora l'AVS si trovasse confrontata con problemi di finanziamento e dovesse eventualmente aumentare la sua distribuzione di dividendi. Ciò è in contraddizione con l'indipendenza della Banca nazionale garantita dalla Costituzione.

L'accettazione dell'iniziativa comprometterebbe dunque lo svolgimento della politica monetaria con conseguenze negative per la piazza economica e finanziaria svizzera. L'iniziativa comporterebbe altresì per Confederazione e Cantoni forti perdite di entrate difficilmente compensabili e per le finanze federali minori entrate nei prossimi anni per oltre 800 milioni l'anno.

I guadagni per l'AVS sarebbero inoltre limitati nel tempo, poiché l'attuale distribuzione degli utili della BNS, pari a 2,5 miliardi l'anno, è superiore al suo potenziale di reddito a lungo termine. Solo una parte di questi 2,5 miliardi è finanziata dai ricavi correnti. La parte rimanente è data dallo smantellamento della cosiddetta riserva di distribuzione. Nonostante l'attuale elevata quotazione dell'oro, la riserva dovrebbe essere smantellata in un prossimo tempo, dopo di che la distribuzione degli utili potrebbe non più corrispondere alle aspettative, ragion per cui la pressione della Banca nazionale a distribuire utili più elevati aumenterebbe nuovamente.

Vi raccomando pertanto di votare NO all'iniziativa «Utili della Banca nazionale per l'AVS» il 24 settembre prossimo.

Hans-Rudolf Merz, consigliere federale
Capo del Dipartimento federale delle finanze DFF

Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Dipartimento federale delle finanze DFF

Gli utili della Banca nazionale svizzera e l'iniziativa COSA

Secondo la Costituzione federale, la Banca nazionale svizzera (BNS) ha il compito di condurre una politica monetaria e valutaria nell'interesse generale del Paese in quanto Banca centrale indipendente. Conformemente alla legge sulla Banca nazionale, la maggior parte degli utili è ripartita tra la Confederazione e i Cantoni. L'iniziativa popolare «Utili della Banca nazionale per l'AVS» (iniziativa COSA) vuole ora modificare la ripartizione degli utili a favore dell'AVS.

Con l'adeguamento dell'articolo sulla moneta (art. 99 Cost.), operato nel quadro della riforma della Costituzione federale, e con l'entrata in vigore il 1° maggio 2000 della nuova legge federale sull'unità monetaria e i mezzi di pagamento (LUMP), è stato soppresso il vincolo formale del franco all'oro. La BNS ha in seguito valutato le proprie riserve auree ed è giunta alla conclusione che per adempiere il proprio mandato di politica monetaria essa non necessita più dei fondi corrispondenti a 1300 tonnellate di oro. Per questa ragione il patrimonio e gli utili della BNS sono balzati al centro dell'attenzione.

Negli ultimi anni sono state fatte numerose proposte per l'utilizzazione delle 1300 tonnellate di oro, del controvalore di circa 21 miliardi di franchi, ma nessuna ha ottenuto l'avallo della maggioranza. Il 22 settembre 2002, il popolo e i Cantoni hanno respinto sia l'iniziativa sull'oro, sia il controprogetto, mentre altri progetti sono falliti già in Parlamento. Nel febbraio del 2005 il Consiglio federale ha pertanto deciso di applicare la vigente chiave di ripartizione degli utili della BNS e di ripartire il patrimonio aureo in ragione di 1/3 alla Confederazione e di 2/3 ai Cantoni.

Già in precedenza, ossia il 9 ottobre 2002, il «Comité pour la sécurité AVS» (COSA) aveva presentato l'iniziativa popolare «Utili della Banca nazionale per l'AVS». Questa richiesta popolare non si occupa delle 1300 tonnellate di oro, ovvero del suo controvalore, peraltro già ripartito, bensì dei futuri utili che la BNS conseguirà annualmente.

Concretamente, l'iniziativa propone una modifica della vigente chiave di ripartizione sancita nell'articolo 99 capoverso 4 della Costituzione federale e dell'articolo 31 della legge sulla Banca nazionale. Attualmente i 2/3 sono distribuiti ai Cantoni e 1/3 alla Confederazione. Secondo l'iniziativa, in futuro un miliardo di utili della Banca nazionale dovrebbe essere versato ai Cantoni. Gli eventuali utili rimanenti dovrebbero essere distribuiti al Fondo di compensazione dell'assicurazione per la vecchiaia e per i superstiti (Fondo AVS).
Nei loro calcoli, gli autori dell'iniziativa partono dal presupposto che la BNS potrà distribuire durevolmente un utile netto di almeno tre miliardi di franchi annui. Di questi, in caso di accettazione dell'iniziativa, due miliardi verrebbero versati al Fondo AVS.

Costituzione federale articolo 99

Politica monetaria

[1] Il settore monetario compete alla Confederazione; essa soltanto ha il diritto di battere moneta e di emettere banconote.

[2] La Banca nazionale svizzera, in quanto banca centrale indipendente, conduce una politica monetaria nell'interesse generale del Paese; è amministrata con la collaborazione e sotto la vigilanza della Confederazione.

[3] La Banca nazionale costituisce sufficienti riserve monetarie attingendo ai suoi proventi; parte di tali riserve è costituita in oro.

[4] L'utile netto della Banca nazionale spetta per almeno due terzi ai Cantoni.

I calcoli del Consiglio federale danno però altri risultati: conformemente all'accordo tra il Dipartimento federale delle finanze DFF e la BNS, quest'ultima distribuisce attualmente un importo annuo di 2,5 miliardi di franchi a Confederazione e Cantoni. Tale importo comprende lo smantellamento della riserva per le distribuzioni future. Terminato questo smantellamento, il patrimonio della BNS rilevante ai fini del reddito ammonterà a circa 85 miliardi di franchi. Ipotizzando un rendimento del 2–3 per cento, il reddito lordo massimo sarà di 2,5 miliardi di franchi. Dedotti l'aumento degli accantonamenti previsto dalla legge, ossia circa un miliardo di franchi, e l'onere d'esercizio della BNS, rimane un utile distribuibile di circa un miliardo di franchi al massimo. Il contributo all'AVS è dunque estremamente incerto.

In caso di accettazione dell'iniziativa, la BNS sarebbe sottoposta a pressioni politiche che la spingerebbero a massimizzare gli utili. Essa potrebbe ad esempio essere esortata a investire in modo più rischioso i propri attivi. Oggi, la priorità assoluta della Banca nazionale è la sicurezza dei propri investimenti. In secondo luogo viene la liquidità degli investimenti e solo dopo il reddito. Poiché si prevede che i contributi all'AVS provenienti dagli utili della BNS potrebbero prima o poi mancare, la BNS potrebbe essere indotta a costituire minori riserve monetarie. Le riserve monetarie svolgono tuttavia importanti funzioni per la nostra valuta e il nostro Paese. L'aumento della pressione politica nei confronti della BNS, affinché quest'ultima aumenti i suoi utili, renderebbe più difficile la conduzione della politica monetaria, provocherebbe un aumento dell'inflazione nonché un'erosione delle riserve monetarie. Si favorirebbe pertanto una perdita di fiducia nel franco, nell'economia svizzera e nella piazza finanziaria. La buona reputazione di fautrice della stabilità che la Banca nazionale ha conquistato nell'arco di decenni sarebbe minacciata e la sua indipendenza messa in dubbio.

Il Consiglio federale riconosce invero che l'iniziativa COSA vuole contribuire a garantire il finanziamento dell'AVS attraverso una modifica della chiave di ripartizione. L'AVS è un'importante assicurazione sociale. Bisogna pertanto preoccuparsi delle sue prestazioni e del suo finanziamento che è tuttora ampiamente garantito. In considerazione dell'evoluzione demografica, il Consiglio federale è convinto che i problemi finanziari dell'AVS non possono essere risolti con una modifica della chiave di ripartizione degli utili della Banca nazionale. Un'eventuale accettazione dell'iniziativa comporterebbe soltanto la ripartizione di mezzi già assegnati, causando notevoli deficit nel budget della Confederazione e dei Cantoni. Sia con la 5ª revisione dell'AI sia con l'11ª revisione dell'AVS, il Consiglio federale intende adottare misure volte a consolidare a lungo termine il Fondo AVS. L'aumento delle attuali tasse a tale scopo è previsto soltanto in un secondo tempo.

Il Consiglio nazionale ha respinto l'iniziativa COSA con 124 voti contro 62 senza astensioni, mentre il Consiglio degli Stati l'ha respinta con 36 voti contro 7 e 2 astensioni. Nel corso della sessione invernale 2005, entrambe le Camere si sono espresse a favore di un controprogetto indiretto: la quota proveniente dal ricavo della vendita delle 1300 tonnellate di oro attribuita alla Confederazione potrà essere destinata al Fondo AVS, qualora l'iniziativa fosse respinta da popolo e Cantoni. In tal modo la situazione finanziaria del Fondo AVS può essere migliorata in previsione delle riforme necessarie, senza che si debbano prendere in considerazione le ripercussioni dannose dell'iniziativa COSA.

Legge sulla Banca nazionale articolo 31

Distribuzione dell'utile

1 Sull'utile iscritto a bilancio è versato un dividendo pari al 6 per cento al massimo del capitale azionario.

2 L'importo dell'utile iscritto a bilancio che supera la distribuzione del dividendo è ripartito in ragione di un terzo alla Confederazione e di due terzi ai Cantoni. Il Dipartimento e la Banca nazionale stipulano per un determinato periodo il volume della ripartizione annuale dell'utile tra Confederazione e Cantoni per garantirne una distribuzione costante a medio termine. I Cantoni ne sono previamente informati.

3 La quota versata ai Cantoni è ripartita in ragione di 5/8 in funzione della loro popolazione residente e di 3/8 in funzione della loro capacità finanziaria. Il Consiglio federale disciplina i dettagli dopo aver sentito i Cantoni.

Verso un consolidamento a lungo termine dell'AVS

A metà dicembre 2005 il Consiglio federale ha approvato all'attenzione del Parlamento i due messaggi concernenti l'11ª revisione dell'AVS, che mirano a garantire a breve scadenza l'equilibrio finanziario dell'assicurazione. La successiva 12ª revisione dell'AVS dovrebbe garantire a lungo termine il finanziamento dell'AVS.

L'AVS è ampiamente finanziata
L'AVS è generalmente considerata la più importante assicurazione sociale. Bisogna pertanto preoccuparsi delle sue prestazioni e del suo finanziamento che è tuttora ampiamente garantito. Il Fondo AVS può contare sulle seguenti fonti finanziarie:

- contributi del lavoratore
- contributi del datore di lavoro
- contributi della Confederazione (mezzi finanziari generali, imposte sul tabacco e sull'alcool)
- un punto percentuale dell'imposta sul valore aggiunto
- contributi cantonali
- tassa sulle case da gioco
- redditi di capitali sul patrimonio

Sottocopertura del Fondo AVS
Dopo che nel mese di maggio del 2004 il primo progetto di 11ª revisione dell'AVS è stato respinto in votazione popolare, le circostanze e i motivi per una revisione non hanno subito importanti cambiamenti. Le proiezioni di allora sono confermate anche oggi. Già nel 2011 la dotazione del Fondo AVS – senza tenere conto dei debiti dell'AI da esso coperti – scenderà al di sotto del 70 per cento delle uscite annuali previste dalla legge e continuerà a diminuire, a causa dell'aumento dei pensionati. Se si prendono in considerazione i debiti dell'AI, la situazione è ancora più difficile, dato che alla fine del 2010 il Fondo AVS disporrà in realtà soltanto di mezzi liquidi per un ammontare di circa il 15–20 per cento delle uscite annuali (inclusa la 5ª revisione dell'AI, senza ulteriori entrate provenienti dall'IVA e senza l'oro della Banca nazionale).

Il Consiglio federale vuole una base solida per l'AVS
È certo che l'AVS continuerà a esistere. Un finanziamento tramite utili discontinui della Banca nazionale non sarebbe né sostenibile né coscienzioso e non sarebbe affatto compatibile con l'importanza dell'AVS. La garanzia del contratto generazionale e il finanziamento dell'AVS devono continuare a poggiare su una base solida e duratura. Questa responsabilità non deve essere demandata alla Banca nazionale. Grazie al controprogetto, se l'iniziativa COSA sarà respinta, 7 miliardi di franchi saranno destinati al Fondo AVS mediante un unico versamento. Il Fondo disporrà dunque di una sostanza più consistente per far fronte a riforme fondamentali senza risvegliare false aspettative. Con l'11ª revisione dell'AVS il Consiglio federale intende compiere un primo passo a breve scadenza verso il consolidamento dell'assicurazione. L'introduzione di nuove fonti di finanziamento per consolidare a lungo termine le finanze dell'AVS o altre importanti modifiche materiali dovranno essere presentate in un secondo tempo (verosimilmente nel 2008) nell'ambito della 12ª revisione dell'AVS o di un'altra revisione di legge. Secondo i calcoli attuali, l'aumento dell'IVA di un punto percentuale a favore dell'AVS previsto dal Parlamento dovrebbe essere necessario a partire del 2009. A causa dei suoi effetti di breve durata (cfr. pagg. 2/3), l'accettazione dell'iniziativa «Utili della Banca nazionale per l'AVS» (iniziativa COSA), potrebbe al massimo procrastinare di qualche anno il citato aumento dell'IVA.

Che cosa è il Fondo di compensazione dell'assicurazione per la vecchiaia e per i superstiti (Fondo AVS)?

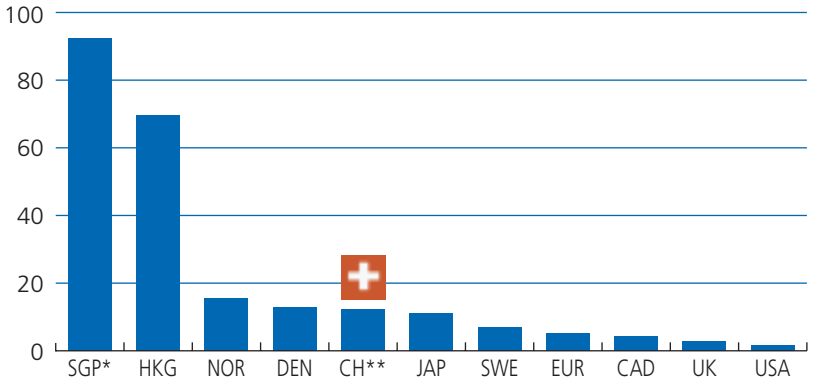
Il Fondo di compensazione AVS/AI è stato creato per compensare le fluttuazioni dei redditi. Le entrate e le uscite dell'AVS, dell'AI e dell'Ordinamento delle indennità di perdita di guadagno (IPG) sono gestite mediante tale Fondo. Le eccedenze annue ne accrescono il patrimonio, con il quale si coprono le perdite. Il Fondo ha dunque la funzione di riserva di compensazione e di sicurezza. Il Fondo tiene tre conti economici distinti, ma un bilancio comune per AVS, AI e IPG.

La legge prescrive che il Fondo copra le spese annue dell'AVS.

I compiti della Banca nazionale svizzera

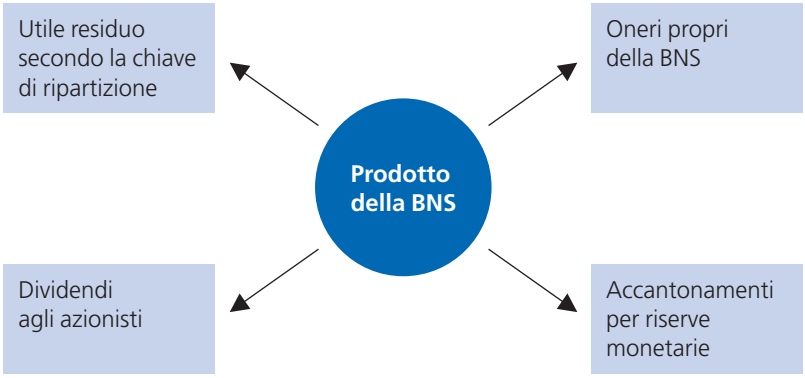
La Banca nazionale svizzera (BNS) è una società anonima creata sulla base di una legge federale speciale. Essa ha iniziato il suo esercizio nell'anno 1907. I suoi compiti sono disciplinati nell'articolo 99 della Costituzione federale (vedi pag. 2). Tale disposizione prevede tra l'altro che l'utile netto della Banca nazionale spetti per almeno due terzi ai Cantoni.

Riserve monetarie rispetto al PIL
(media 2000–2004)



*) senza oro; **) senza riserva per le distribuzioni
Canada (CAD), Danimarca (DEN), Zona Euro (EUR), Hong Kong (HKG), Giappone (JAP), Norvegia (NOR), Singapore (SGP), Svezia (SWE), Svizzera (CH), Regno Unito (UK), USA (USA)

Distribuzione degli utili della BNS



All'atto della costituzione della BNS, la Confederazione le ha conferito il monopolio di emissione delle banconote svizzere. I Cantoni hanno quindi dovuto rinunciare al loro monopolio di emissione di banconote ottenendo in contropartita la maggioranza del capitale azionario della BNS. Inoltre si era stabilito che l'utile netto della Banca nazionale, dopo la distribuzione di un dividendo pari al 6 per cento al massimo del capitale azionario, doveva essere ripartito in ragione di un terzo alla Confederazione e di due terzi ai Cantoni. La quota destinata ai Cantoni è stata confermata in occasione della votazione popolare del 1999 sulla nuova Costituzione federale.

Compiti della BNS

La BNS rifornisce l'economia di banconote e monete. Garantisce la stabilità dei prezzi a media scadenza, tenendo conto dell'evoluzione congiunturale. In questo modo l'economia dovrebbe poter sfruttare il suo potenziale produttivo.
A tale scopo la BNS regola il livello degli interessi sul mercato monetario del franco. Un livello troppo basso provoca un eccessivo approvvigionamento in denaro dell'economia e determina una domanda elevata di beni e di prestazioni di servizi. Con il passare del tempo la produzione arranca e a crescere sono solo i prezzi (inflazione). Inversamente, un livello troppo elevato degli interessi provoca una riduzione dell'approvvigionamento in denaro e determina un calo della domanda. I prezzi dei beni e delle prestazioni di servizi subiscono pressioni, mentre l'evoluzione dell'economia viene rallentata (deflazione). Ciò provoca disoccupazione.

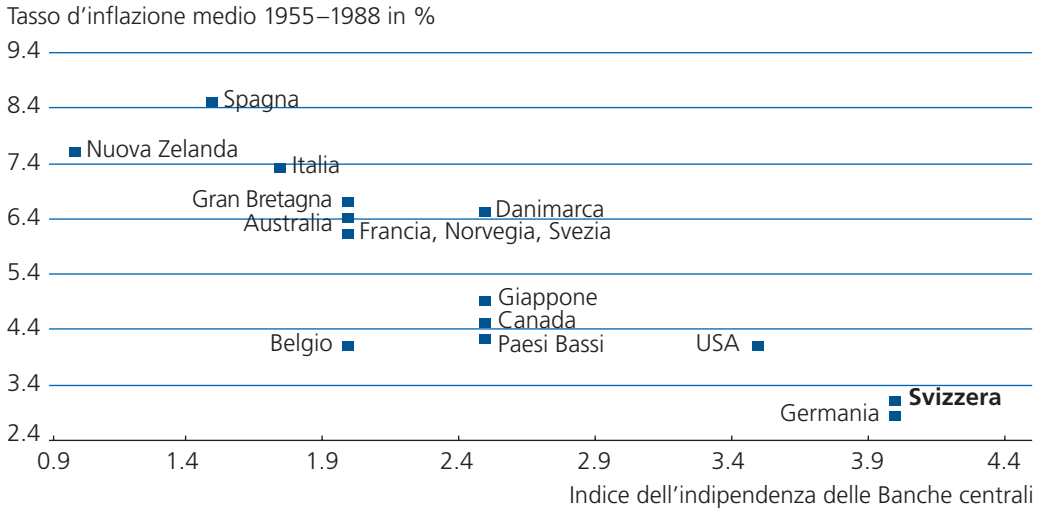
Le riserve monetarie
In caso di debolezza del franco o di crisi monetaria sul mercato delle divise, la BNS deve poter intervenire e sostenere il franco. In una situazione d'emergenza nell'ambito di scambi con l'estero, la BNS deve inoltre essere in grado di finanziare importazioni necessarie al sostentamento.
In entrambi i casi la BNS dipende dalle sue riserve monetarie, intese come valori patrimoniali che possono essere utilizzati per i pagamenti internazionali (oro, valute).

La Costituzione federale impone alla BNS l'obbligo di costituire sufficienti riserve monetarie attingendo ai suoi proventi. Più concretamente la legge sulla Banca nazionale esige che, a tale proposito, la BNS si orienti all'evoluzione dell'economia svizzera. Riguardo alla distribuzione degli utili della BNS, la dotazione annuale degli accantonamenti in funzione della crescita economica limita il potenziale di distribuzione di questi utili. Solo i proventi che superano la dotazione degli accantonamenti sono utili distribuibili conformemente al diritto vigente.

Utili quale prodotto accessorio
Il conseguimento di utili non è un compito prioritario della BNS. Gli utili della Banca nazionale rappresentano piuttosto un prodotto accessorio della politica monetaria. Essi provengono dai ricavi degli attivi della BNS (sotto forma di interessi e di plusvalenze sull'oro, sulle divise e sui titoli). Per contro, sulla maggior parte dei suoi passivi la BNS non deve versare interessi, in particolare sulla circolazione monetaria e sui giroconti. Soltanto a partire dagli anni Settanta la BNS ha potuto realizzare proventi ingenti. A partire dall'esercizio 1991 può distribuire un utile supplementare a Confederazione e Cantoni.

Indipendenza delle Banche centrali e inflazione

Gli anni Settanta sono stati caratterizzati da forti tassi di inflazione e gli anni Ottanta dalla lotta contro tali tassi. Sono numerosi i Paesi dotati di una Banca centrale scevra da influssi politici sulle decisioni di politica monetaria che hanno registrato un tasso medio di inflazione più basso. Come conseguenza, la maggior parte delle banche centrali ha ottenuto negli anni Novanta lo statuto di Banca centrale politicamente indipendente.



Questo grafico illustra, per diversi Paesi, la relazione tra l'indipendenza della Banca centrale e il tasso medio di inflazione negli anni 1955–1988: i Paesi dotati di una Banca centrale relativamente indipendente evidenziano un tasso di inflazione chiaramente più basso.

(Fonte: Carl E. Welsh, Monetary Theory and Policy, The MIT Press, Cambridge Massachusetts, 1998)

Colofone

«Infoplus» è pubblicata 2–6 volte all'anno in italiano, francese e tedesco.

Editore
Dipartimento federale delle finanze DFF
Bundesgasse 3, 3003 Berna
Telefono 031 322 60 65
doc@gs-efd.admin.ch
www.dff.admin.ch

Redazione
Comunicazione DFF.
Con contributi di collaboratori del DFF.

Layout secondo l'identità visiva «CD Confederazione nel DFF»:
Scarton + Stingelin SGD, Liebefeld

Tipografia
Rub Graf-Lehmann AG, Berna

© Comunicazione DFF
05.2006, 1500 i