

03.049

**Messaggio
concernente l'utilizzazione delle 1300 tonnellate di oro
della Banca nazionale svizzera e l'iniziativa popolare
«Utili della Banca nazionale per l'AVS»**

del 20 agosto 2003

Onorevoli presidenti e consiglieri,

con il presente messaggio vi sottoponiamo, per approvazione, i decreti federali concernenti l'utilizzazione delle 1300 tonnellate di oro della Banca nazionale (disegno A) e l'iniziativa popolare «Utili della Banca nazionale per l'AVS» (disegno B).

Nel contempo, vi preghiamo di togliere di ruolo il seguente intervento parlamentare:

2003 P 03.3000 Riserve auree. Due terzi direttamente ai Cantoni
(S 02.06.2003, Commissione delle finanze)

Gradite, onorevoli presidenti e consiglieri, i sensi della nostra massima considerazione.

20 agosto 2003

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Pascal Couchepin
La cancelliera della Confederazione, Annemarie Huber-Hotz

Compendio

Il presente messaggio riunisce due oggetti: l'uno verte su una disposizione costituzionale transitoria che disciplina l'utilizzazione di attivi della Banca nazionale corrispondenti a un valore di 1300 tonnellate di oro («attivi liberi»; disegno A) e l'altro riguarda l'iniziativa popolare «Utili della Banca nazionale per l'AVS», che intende destinare la gran parte degli utili della BNS al fondo dell'AVS.

In seguito alla soppressione del vincolo del franco all'oro, la BNS dispone di riserve monetarie più elevate di quanto non necessiti ai fini della sua politica monetaria e valutaria. Nel 1997, un gruppo d'esperti ha constatato, sulla base di un'analisi della plausibilità e di confronti con altri Paesi, che un patrimonio per un valore corrispondente a 1300 tonnellate di oro può essere scorporato dalla BNS e destinato ad altri scopi pubblici. Confronti a livello internazionale fra l'ammontare delle riserve di oro e divise della BNS e la dotazione di altre banche centrali confermano ancora oggi questa valutazione e mostrano che, anche dopo lo scorporamento proposto delle 1300 tonnellate di oro, la BNS disporrà pur sempre di una buona dotazione di riserve monetarie.

Il presente disegno di una disposizione transitoria nella Costituzione federale prevede che gli attivi liberi siano mantenuti al loro valore reale. Per evitare conflitti d'interessi fra la conduzione della politica monetaria e valutaria, da un lato, e la gestione patrimoniale, dall'altro, quest'ultima dovrà essere assunta da un fondo esterno alla BNS. I ricavi reali del patrimonio saranno pure attribuiti, conformemente alla chiave di riparto in vigore per gli utili della Banca nazionale, nella misura di un terzo alla Confederazione e di due terzi ai Cantoni. Questa proposta è limitata a un periodo di 30 anni. Qualora si deciderà di non più continuare a gestire il fondo, alla scadenza di tale termine il patrimonio sarà suddiviso per un terzo alla Confederazione e per i due terzi ai Cantoni.

Mentre la disposizione transitoria verte sul patrimonio della Banca nazionale, che è stato accumulato in passato e che ora, a seguito di un adeguamento del regime monetario, può essere suddiviso, l'iniziativa popolare «Utili della Banca nazionale per l'AVS» si riferisce ai ricavi futuri e periodici della Banca nazionale. L'iniziativa propone una modifica dell'attuale chiave di riparto contenuta nell'articolo 99 capoverso 4 Cost., secondo il quale gli utili della Banca nazionale sono attribuiti per un terzo alla Confederazione e per due terzi ai Cantoni. Secondo l'iniziativa, gli utili della Banca nazionale dovranno confluire in futuro nel fondo AVS. È fatto salvo il trasferimento di un miliardo di franchi all'anno ai Cantoni. Mediante questa modifica della chiave di riparto, l'iniziativa intende contribuire ad assicurare il finanziamento dell'AVS.

Pur condividendo la preoccupazione principale dell'iniziativa, che è quella di assicurare il finanziamento dell'AVS, il Consiglio federale raccomanda di respingerla poiché non è in grado di raggiungere l'obiettivo da essa auspicato. Infatti, anche se l'iniziativa entrasse in vigore, essa permetterebbe di posticipare al massimo di qualche anno un aumento dell'imposta sul valore aggiunto a favore dell'AVS. L'iniziativa non garantirebbe tuttavia il risanamento a lungo termine dell'AVS, in

particolare perché a partire dal 2012, ma già prima se necessario vista l'evoluzione dei ricavi, l'utile distribuito dalla banca centrale si aggirerà soltanto attorno al miliardo previsto dagli iniziativaisti per i Cantoni. Ma soprattutto, sancendo uno scopo di finanziamento per l'AVS nell'articolo costituzionale riguardante la banca centrale, l'iniziativa potrebbe, da un lato, mettere in pericolo la credibilità della BNS e, dall'altro, esporre l'istituto a una maggiore influenza politica. Ciò sarebbe in contraddizione con l'indipendenza della banca d'emissione, stabilita nella Costituzione.

Rappresentando proposte a se stanti, i due oggetti possono essere accettati o respinti indipendentemente l'uno dall'altro. Tuttavia, dal momento che entrambi vertono in senso lato sull'utilizzazione del patrimonio della Banca nazionale, il Consiglio federale ha deciso di sottoporli al Parlamento in un unico messaggio con due decreti federali distinti.

Messaggio

1 Introduzione

Con il presente messaggio vi sottoponiamo due oggetti distinti: il disegno di una base costituzionale per l'utilizzazione delle 1300 tonnellate di oro di cui la BNS non necessita più ai fini della sua politica monetaria e valutaria («attivi liberi»; disegno A) e il parere in merito all'iniziativa popolare «Utili della Banca nazionale per l'AVS» (disegno B).

Il disegno riguardante l'utilizzazione degli attivi liberi verte sulle riserve auree della Banca nazionale, che dall'inizio degli anni Settanta sino a metà del 2000 erano stati immobilizzati presso la BNS conformemente alle prescrizioni legali. A seguito della soppressione del vincolo legale del franco all'oro deciso il 1° maggio 2000, una parte di queste riserve auree può ora essere venduta e impiegata per altri scopi pubblici (n. 2.1.1). Si tratta di una procedura unica e la proposta di utilizzare questo patrimonio deve essere pertanto disciplinata sotto forma di disposizione transitoria relativa all'articolo costituzionale sulla politica monetaria.

Mentre l'utilizzazione dell'oro si riferisce agli attivi della banca d'emissione accumulati in passato e a disposizione *una tantum*, l'iniziativa popolare «utili della Banca nazionale per l'AVS» ha per oggetto gli utili annui della Banca nazionale. Secondo l'iniziativa, tali utili non saranno più distribuiti come sinora per un terzo alla Confederazione e per due terzi ai Cantoni, bensì – dedotto un miliardo da destinare ai Cantoni – al fondo AVS. L'iniziativa popolare propone una modifica della vigente chiave di riparto per gli utili della banca centrale prevista nell'articolo 99 capoverso 4 Cost.

Rappresentando proposte a se stanti, i due oggetti possono essere accettati o respinti indipendentemente l'uno dall'altro. Tuttavia, dal momento che entrambi vertono in senso lato sull'utilizzazione del patrimonio della Banca nazionale, abbiamo deciso di sottoporli al Parlamento in un unico messaggio con due decreti federali distinti.

2 Destinazione del patrimonio della Banca nazionale

2.1 Parte generale

2.1.1 Disponibilità di attivi della Banca centrale non più necessari («attivi liberi»)

Per più di un quarto di secolo la legislazione svizzera in materia monetaria si è attenuta al vincolo del franco all'oro: il denaro rappresentava di conseguenza solo un sostituto dell'oro e poteva essere scambiato in ogni momento con l'oro.

Tuttavia, in realtà questo legame con l'oro non esisteva più da molto tempo. L'oro era divenuto una normale merce e il franco svizzero il mezzo di pagamento legale. Nell'ambito della riforma della Costituzione federale, entrata in vigore il 1° gennaio 2000, è stato quindi abolito il vincolo aureo del franco nel diritto costituzionale (art. 99 Cost., politica monetaria). A livello di legge, la sua soppressione è stata

attuata nella nuova legge federale sull'unità monetaria e i mezzi di pagamento, entrata in vigore il 1° maggio 2000.

In seguito a questo adeguamento del regime monetario alla realtà monetaria, la Banca nazionale si è trovata con un quantitativo di riserve monetarie superiore a quanto effettivamente necessario ai fini della conduzione della politica monetaria e valutaria. In virtù delle disposizioni giuridiche relative al vincolo aureo del franco (parità aurea, obbligo di conversione e di copertura in oro), la BNS era tenuta a registrare a bilancio le sue riserve auree con un valore di gran lunga inferiore al prezzo di mercato e l'acquisto e la vendita di oro non le erano consentiti. Solo la soppressione del vincolo aureo, avvenuta il 1° maggio 2000, ha permesso alla BNS una valutazione più conforme al mercato delle sue riserve auree e una maggiore flessibilità nel loro impiego. Le riserve auree della BNS hanno quindi nuovamente assunto la loro funzione di riserve monetarie «utilizzabili normalmente». Dopo la soppressione del vincolo del franco all'oro, si è quindi imposta una verifica della consistenza delle riserve monetarie della BNS, necessaria per scopi di politica valutaria.

È vero che non esiste un criterio assoluto per stabilire l'ammontare ottimale di riserve valutarie. Un gruppo di esperti¹ ha tuttavia constatato nel 1997, sulla base di un'analisi della plausibilità e di confronti con altri Paesi con caratteristiche simili (grandezza, grado di dipendenza dall'estero, esistenza di una piazza finanziaria internazionale), che gli attuali investimenti in valuta estera della BNS, unitamente a circa metà delle 2590 tonnellate di oro, allora a sua disposizione, potevano essere ritenuti sufficienti ai fini della conduzione della politica monetaria e valutaria. L'altra metà – i cosiddetti «attivi liberi» della BNS per un controvalore di 1300 tonnellate di oro – può essere impiegata per altri scopi. Un confronto aggiornato dell'ammontare delle riserve valutarie di diverse banche centrali conferma l'opinione del gruppo di esperti e mostra che, a livello internazionale, la BNS disporrà, anche dopo lo scorporamento delle 1300 tonnellate di oro, di una buona dotazione di riserve di divise e oro (Allegato 3).²

Il valore degli attivi liberi dipende dal prezzo conseguito di volta in volta con le vendite di oro. Ritenuto un prezzo medio di 14 000 fr./kg, gli attivi liberi corrisponderebbero a un importo di oltre 18 miliardi di franchi, che sale a poco meno di 20 miliardi con un prezzo medio di 15 000 fr./kg. Se il patrimonio dev'essere mantenuto al suo valore reale, con un interesse reale annuo del 2,5 per cento potranno essere distribuiti circa 450 rispettivamente 500 milioni di franchi.

Per non influire eccessivamente sul prezzo dell'oro mediante massicce vendite, le banche centrali europee hanno imposto, nell'ambito di un accordo del settembre 1999, una restrizione alla vendita: esse hanno convenuto di effettuare le vendite di oro in maniera coordinata e di limitarle negli anni 2000–2004 ad al massimo 2000 tonnellate, vale a dire a 400 tonnellate all'anno. La vendita delle 1300 tonnellate di oro della BNS sono comprese in questo quantitativo.

¹ Gruppo di esperti «Riforma del regime monetario», «Il nuovo articolo costituzionale sulla moneta», 24 ottobre 1997.

² Le riflessioni e i calcoli, che hanno portato a questo risultato, sono esposti in dettaglio nel messaggio del 27 maggio 1998 concernente un nuovo articolo costituzionale sulla moneta, FF 1998 3178 segg.

Alla fine di giugno 2003, la BNS aveva già venduto 812 tonnellate di oro. Il valore degli attivi liberi è composto dal ricavo già conseguito con le vendite di oro e dal rimanente oro valutato secondo i prezzi di mercato (488 tonnellate). L'accantonamento destinato al trasferimento degli attivi liberi³, costituito dalla BNS per lo scorporamento di questa parte del patrimonio, corrisponde al valore cumulato dei ricavi delle vendite di oro (comprese le operazioni di garanzia) e al valore di mercato dell'oro ancora invenduto. Le vendite di oro non sono legate a una variazione della massa monetaria circolante e non si ripercuotono quindi direttamente sull'evoluzione degli interessi e sul rincaro.

2.1.2 Proposte sinora formulate in merito alla destinazione degli attivi liberi

2.1.2.1 Proposta di un nuovo articolo costituzionale in materia monetaria

Il 27 maggio 1998, abbiamo adottato il messaggio concernente un nuovo articolo costituzionale sulla moneta (FF 1998 3135 segg.). Nello stesso tempo, il Parlamento ha discusso la revisione totale della Costituzione federale. La riforma del regime monetario, prevista separatamente dal nostro Consiglio, è stata più incisiva rispetto all'aggiornamento dell'articolo costituzionale sulla politica monetaria previsto nell'ambito della revisione totale della Costituzione. Detta riforma non prevedeva solo la soppressione del vincolo del franco all'oro, pure prevista dal predetto aggiornamento, ma anche in particolare l'inserimento nella Costituzione dell'obbligo di rendere conto quale contropartita all'indipendenza della banca centrale, nonché una precisazione del suo mandato. Il messaggio relativo alla riforma separata del regime monetario si era occupato inoltre esaurientemente del problema della quantità di riserve monetarie necessarie alla BNS ai fini della conduzione della sua politica monetaria e valutaria e del destino del patrimonio della Banca nazionale ora disponibile a seguito della soppressione del vincolo del franco all'oro. A suo tempo avevamo proposto di attingere unicamente al patrimonio della BNS necessario per la Fondazione Svizzera solidale. La base legale per questo trasferimento sarebbe stata creata nell'ambito della legislazione riguardante questa Fondazione, mentre le altre riserve auree non più necessarie per la politica monetaria sarebbero rimaste di proprietà della BNS e trasformate in attivi redditizi. La gestione sarebbe stata affidata dalla BNS a gestori patrimoniali esterni. I ricavi della gestione di questo patrimonio sarebbero stati ripartiti, secondo la vigente chiave di riparto e senza alcuna destinazione vincolata, nella misura di un terzo alla Confederazione e di due terzi ai Cantoni.

Nell'ambito della trattazione parlamentare, Consiglio nazionale e Consiglio degli Stati avevano ritenuto che un disciplinamento sull'utilizzazione delle riserve auree non più necessarie, derogante dall'attuale chiave di riparto, necessitasse di un'esplicita base costituzionale. Avevano pertanto completato il nuovo articolo costituzionale con una disposizione transitoria, secondo cui la legislazione era tenuta a disciplinare l'utilizzazione delle riserve valutarie non più necessarie ai fini della politica

³ Cfr. p. es. Rapporto di gestione BNS 2002, p. 83.

monetaria e dei suoi ricavi e, a tale scopo, poteva scostarsi dalla vigente chiave di riparto.

Nella votazione finale del 18 giugno 1999, il Consiglio degli Stati aveva accettato, a chiara maggioranza e una volta eliminate le divergenze, il nuovo articolo sulla moneta. In Consiglio nazionale avevano per contro prevalso i voti contrari di coloro che si opponevano a conferire priorità alla stabilità dei prezzi nel mandato della banca centrale, uniti a quelli di coloro che osteggiavano la disposizione transitoria proposta intesa a creare una base legale per il finanziamento della futura Fondazione Svizzera solidale con le riserve auree non più necessarie. Il Consiglio nazionale aveva rigettato di misura l'articolo⁴. In tal modo, la riforma separata del regime monetario e un primo tentativo di creare una base costituzionale per l'utilizzazione degli attivi liberi, la quale avrebbe affidato la decisione a questo proposito al legislatore, erano falliti.

2.1.2.2 Votazione popolare del settembre 2002

Con il messaggio del 17 maggio 2000 concernente l'utilizzazione delle riserve di oro e una legge federale sulla Fondazione Svizzera solidale (FF 2000 3455 segg.) e l'iniziativa popolare «per destinare le riserve d'oro eccedentarie della Banca nazionale svizzera al Fondo AVS (Iniziativa sull'oro)» dell'Unione democratica di centro (UDC)⁵ sono state presentate al Parlamento due nuove proposte di utilizzazione. Il Parlamento aveva deciso di sostenere la proposta del Consiglio federale che disciplinava unicamente l'utilizzazione di una parte delle riserve auree per la fondazione di solidarietà, lasciando in sospeso la destinazione della parte rimanente, e di sottoporla al sovrano quale controprogetto all'iniziativa popolare. Il 22 settembre 2002, il Popolo ha così potuto esprimersi sui due oggetti relativi all'utilizzazione degli attivi della BNS non più necessari corrispondenti a 1300 tonnellate di oro: «l'iniziativa sull'oro» dell'UDC e il controprogetto del Parlamento, pure sostenuto dal Consiglio federale.

L'«iniziativa sull'oro» dell'UDC prevedeva di trasferire le riserve valutarie della BNS o i relativi ricavi al fondo di compensazione dell'assicurazione per la vecchiaia e i superstiti (fondo AVS), sempre che non fossero più necessari a fini monetari e valutari.

La controproposta di Consiglio federale e Parlamento intendeva, da un lato, trasferire gli attivi liberi in un fondo affinché potessero essere amministrati in maniera redditizia e, dall'altro, mantenere questo patrimonio al suo valore reale. Per un periodo di 30 anni, i ricavi del fondo avrebbero alimentato per un terzo ciascuno

⁴ Boll. uff. 1999 S, pag. 598; Boll. sten. 1999 N, pag. 1403.

⁵ Messaggio del 28 febbraio 2001 concernente l'iniziativa popolare «per destinare le riserve d'oro eccedentarie della Banca nazionale svizzera al Fondo AVS (Iniziativa sull'oro)», FF 2001 1221.

l'AVS, i Cantoni e la Fondazione Svizzera solidale, da costituire mediante una legge⁶.

Né l'«iniziativa popolare sull'oro» né la controproposta avevano raggiunto in votazione popolare la necessaria maggioranza di Popolo e Cantoni: l'«iniziativa sull'oro» veniva respinta con il 52,4 per cento di no contro il 47,6 per cento di sì, mentre il controprogetto con il 51,8 per cento di contrari e il 48,2 per cento di favorevoli. Nella domanda sussidiaria, il 52 per cento dei votanti si era espresso a favore del controprogetto.

Un'analisi dei risultati della votazione, redatta dall'Istituto di scienze politiche dell'Università di Zurigo (analisi VOX) sulla base di un'indagine effettuata dopo la votazione, giunge alla conclusione che l'atteggiamento nei confronti della fondazione di solidarietà aveva influenzato fortemente la decisione di voto.

Sulla base delle risposte date dalle persone intervistate dopo la votazione, l'analisi VOX fa inoltre notare che la maggioranza dei votanti non è d'accordo di destinare gli attivi liberi a un unico scopo. Per contro, il 71 per cento degli intervistati considera una buona idea il mantenimento del valore reale degli attivi liberi, proposto nel controprogetto. La maggioranza degli intervistati si è inoltre espressa per una destinazione vincolata dei ricavi dal patrimonio e contro l'aumento del capitale presso la Banca nazionale.

2.1.3 Soluzione transitoria

2.1.3.1 Situazione iniziale

Dopo il doppio no espresso nella votazione popolare del 22 settembre 2002, gli attivi liberi rimangono per il momento presso la BNS. Già prima della votazione popolare, il nostro Collegio ha escluso, a causa della legittimazione democratica mancante, una ripartizione di questo patrimonio secondo la chiave vigente per l'utile netto della Banca nazionale e unicamente sulla base della convenzione sulla ripartizione degli utili stipulata fra la BNS e il DFF, senza il coinvolgimento quindi del Parlamento e/o del Popolo e dei Cantoni⁷.

L'oro già venduto e reinvestito produce ricavi, che confluiscono in un primo momento insieme ai ricavi «regolari» della BNS nel normale conto economico. La BNS presenta un utile costante sull'arco di più anni, convenuto anticipatamente. Nel definire le previsioni di ricavo per l'attuale ripartizione degli utili di 2,5 miliardi di franchi all'anno, questi ricavi supplementari non sono stati considerati, poiché al momento della conclusione della convenzione (aprile 2002, allegato 1) si prevedeva l'accettazione di uno dei due oggetti nella votazione popolare del settembre 2002 e un rapido scorporamento degli attivi liberi. Senza la conclusione di un accordo aggiuntivo sulla ripartizione degli utili, i ricavi supplementari non potrebbero quindi essere distribuiti. Alla luce di condizioni quadro immutate, i ricavi supplementari

⁶ Messaggio del 28 febbraio 2001 concernente l'iniziativa popolare «per destinare le riserve d'oro eccedentarie della Banca nazionale svizzera al Fondo AVS (Iniziativa sull'oro)», FF 2001 1221 segg. e messaggio del 17 maggio 2000 concernente l'utilizzazione delle riserve di oro e una legge federale sulla Fondazione Svizzera solidale, FF 2000 3455 segg.

⁷ Risposta del Consiglio federale all'interpellanza Merz del 29 maggio 2002 (02.3089).

avrebbero pertanto contribuito a un aumento più sensibile di quanto previsto degli accantonamenti della BNS a fini di politica monetaria e valutaria. Il 30 gennaio 2003, abbiamo pertanto incaricato il Dipartimento federale delle finanze di intavolare colloqui con la BNS allo scopo di concludere un accordo aggiuntivo sulla ripartizione degli utili limitata nel tempo. Il 12 giugno 2003, la BNS e il DFF hanno concluso un simile accordo (allegato 2).

2.1.3.2 Tenore dell'accordo aggiuntivo

L'accordo aggiuntivo consente di distribuire, già dalla primavera del 2004, i ricavi prodotti dagli attivi liberi nella misura di un terzo alla Confederazione e di due terzi ai Cantoni, conformemente a quanto previsto dal diritto vigente. L'accordo aggiuntivo è limitato nel tempo ed è applicabile sino all'entrata in vigore della presente (o di un'altra) base legale relativa all'utilizzazione degli attivi liberi.

Considerata l'esigenza dei Cantoni di poter contare su entrate per quanto possibile prevedibili, l'accordo aggiuntivo prevede anche un livellamento degli importi annui da distribuire. Analogamente a quanto previsto nella convenzione sulla ripartizione degli utili «regolari», tale livellamento rende necessaria una previsione dei ricavi futuri dagli attivi liberi. Il ricavo dell'oro già venduto è investito principalmente in obbligazioni di istituti di diritto pubblico nonché per un'esigua parte in depositi fissi presso banche svizzere ed estere. A fine 2002, l'11 per cento del portafoglio d'investimento consisteva in obbligazioni in franchi, mentre il 57 per cento era destinato a coprire i rischi valutari. La parte rimanente del portafoglio era investita in Euro (21 %), dollari USA (4 %) e altre valute (7 %).

Dal momento che la BNS terminerà le sue vendite di oro solo alla fine del 2004, solo nel corso del 2005 gli attivi liberi produrranno ricavi, che potranno essere distribuiti nella primavera del 2006. Gli importi da distribuire aumenteranno pertanto costantemente dalla primavera del 2004 sino al 2006. Ritenuto un prezzo medio dell'oro di 15 000 fr./kg, all'inizio del 2003 sarà disponibile un patrimonio da gestire di oltre 10 miliardi di franchi, all'inizio del 2004 uno di circa 15 miliardi di franchi e all'inizio del 2005 uno di poco meno di 20 miliardi di franchi. In presenza di una rendita nominale media del 2,5 per cento, nella primavera del 2004 potranno essere distribuiti circa 300 milioni di franchi, nella primavera del 2005 circa 400 milioni e dalla primavera 2006 circa 500 milioni di franchi.

La rendita nominale ipotizzata del 2,5 per cento è frutto di una valutazione prudente, che tiene conto dell'attuale situazione in materia di interessi, come pure del fatto che si tratta di una soluzione transitoria. Nel 2007, le previsioni dei ricavi riferite all'accordo aggiuntivo sono sottoposte, contemporaneamente all'importo degli utili regolari distribuiti pari a 2,5 miliardi di franchi, a una verifica, sempre che a quel momento non esista ancora un'altra base legale per l'utilizzazione degli attivi liberi.

BNS e DFF hanno pertanto convenuto, sulla base di un prezzo medio dell'oro di 15 000 fr./kg, di una rendita del 2,5 per cento e della conclusione delle vendite di oro alla fine del 2004, i seguenti importi da distribuire:

Anno d'esercizio BNS	Trasferimento in primavera	Importo (in mio. di fr.)
2003	2004	300 (Confederazione 100; Cantoni 200)
2004	2005	400 (Confederazione 133; Cantoni 266)
dal 2005	dal 2006	500 (Confederazione 166; Cantoni 333)

Dal momento che le differenze fra i ricavi effettivamente conseguiti sugli attivi liberi e la somma di distribuzione convenuta sono compensate attingendo agli accantonamenti finalizzati alla politica monetaria, si rivela superflua una convenzione che fissi limiti separati superiori o inferiori per la ripartizione degli utili degli attivi liberi. Piuttosto trovano applicazione per questi accantonamenti i limiti inferiori e superiori previsti nella convenzione della primavera 2002 sulla ripartizione degli utili «regolari»: non appena gli accantonamenti si scostano nella misura di oltre 10 miliardi di franchi dall'andamento auspicato, la somma degli utili «regolari» distribuiti (2,5 mia. di fr. all'anno) viene adeguata.

Una verifica di entrambe le convenzioni sulla ripartizione degli utili nel 2007 consentirà inoltre di tener conto tempestivamente di eventuali differenze future rispetto alla previsione (n. 3.2.2.3).

Come per la distribuzione degli utili «regolari», la BNS trasferirà l'importo complessivo all'Amministrazione federale delle finanze. Secondo l'articolo 99 capoverso 4 Cost., quest'ultima trasferisce i due terzi ai Cantoni, mentre le quote cantonali sono fissate conformemente all'articolo 27 capoverso 4 della legge del 23 dicembre 1953 sulla Banca nazionale (RS 951.11) per $\frac{5}{8}$ in considerazione della loro popolazione di residenza e per $\frac{3}{8}$ in considerazione della loro capacità finanziaria.

Il DFF ha informato il 30 gennaio 2003 sulla decisione di principio del Consiglio federale di concludere un simile accordo aggiuntivo. La Conferenza dei direttori delle finanze è stata informata dal capo del DFF con lettera del 12 giugno 2003 sul tenore dell'accordo aggiuntivo.

2.1.4 Proposte di utilizzazione degli attivi liberi

2.1.4.1 Riassunto degli interventi parlamentari pendenti

In seguito alla votazione popolare del settembre 2002, sono state presentate nuovamente diverse proposte di utilizzazione del patrimonio della Banca nazionale non più necessario. L'elenco seguente riassume questi interventi:

Intervento	Proposta di utilizzazione
02.3451 mozione Favre 23.09.02	– ripartizione secondo art. 99 cpv. 4 – utilizzare la quota della Confederazione per ammortizzare i debiti
02.3452 mozione Merz 23.09.02	– ripartizione secondo art. 99 cpv. 4 – utilizzare la quota della Confederazione per ammortizzare i debiti

Intervento	Proposta di utilizzazione
02.445 Iv. Pa. Fasel 25.09.02	<ul style="list-style-type: none"> – mantenimento del valore reale mediante un fondo – ricavi a favore dell'aumento degli assegni di custodia
02.446 Iv. Pa. Grobet 25.09.02	<ul style="list-style-type: none"> – $\frac{2}{3}$ al fondo AVS con la condizione di mantenere il valore reale e per investimenti nel settore degli alloggi in locazione e in obbligazioni dell'ente pubblico – $\frac{1}{3}$ ai Cantoni
02.447 Iv. Pa. Dupraz 25.09.02	<ul style="list-style-type: none"> – mantenimento del valore reale mediante fondi – ricavi per $\frac{1}{3}$ ciascuno ai Cantoni, AVS, formazione/ricerca
02.449 Iv. Pa. Gruppo UDC 26.09.02	<ul style="list-style-type: none"> – mantenimento del valore reale mediante fondi – ricavi per 30 anni per $\frac{2}{3}$ all'AVS e $\frac{1}{3}$ ai Cantoni
02.3620 Interpellanza Studer 04.10.02	<ul style="list-style-type: none"> – convocazione di una «tavola rotonda» – considerazione di Confederazione e Cantoni – valutazione delle varianti diminuzione del debito, progetti innovativi nel settore della formazione, della famiglia e simili
02.316 Iv. Ct. Obvaldo 29.11.02	<ul style="list-style-type: none"> – distribuzione secondo art. 99 cpv. 4 Cost. di almeno $\frac{2}{3}$ ai Cantoni
02.3705 mozione Gruppo UDC 11.12.02	<ul style="list-style-type: none"> – soluzione transitoria: giustificativi separati degli attivi liberi presso la BNS; accumulo dei ricavi patrimoniali sino alla decisione d'utilizzazione
02.3713 mozione Gruppo socialista 11.12.02	<ul style="list-style-type: none"> – soluzione transitoria: giustificativi separati degli attivi liberi presso la BNS; accumulo dei ricavi patrimoniali sino alla decisione d'utilizzazione
03.3000 postulato Commissione delle finanze 13.01.03	<ul style="list-style-type: none"> – distribuzione secondo art. 99 cpv. 4 Cost. di almeno $\frac{2}{3}$ ai Cantoni
03.400 Iv. Pa. Gruppo socialista 13.03.03	<ul style="list-style-type: none"> – mantenimento del valore reale mediante fondi – ricavi per $\frac{1}{3}$ ciascuno ai Cantoni, all'AVS e al settore della formazione

Intervento	Proposta di utilizzazione
03.305 Iv. Ct. Soletta 14.03.03	– distribuzione secondo art. 99 cpv. 4 Cost. di almeno $\frac{2}{3}$ ai Cantoni
03.3213 Interpellanza Abate 07.05.2003	– utilizzare $\frac{1}{3}$ dei ricavi per un periodo di 10 anni quale finanziamento del fondo per i grandi progetti ferroviari
03.309 Iv. Ct. Berna 17.06.03	– distribuzione secondo art. 99 cpv. 4 Cost. di almeno $\frac{2}{3}$ ai Cantoni – nessun vincolo per l'utilizzazione delle quote cantonali
03.3299 Interpellanza Bignasca 17.06.03	– si chiede se le vendite di oro non debbano essere sospese momentaneamente e riprese in un momento successivo in presenza di prezzi migliori

Il Consiglio nazionale si è occupato il 21 marzo 2003 dell'interpellanza Studer (02.3620), il cui autore si è dichiarato in parte soddisfatto della risposta data dal nostro Consiglio il 7 marzo. Il Consiglio degli Stati ha accolto la mozione Merz (02.3452) il 19 marzo 2003 e l'ha trasmessa in seguito al Consiglio nazionale. Il postulato della Commissione delle finanze (03.3000) è stato pure accolto dal Consiglio degli Stati il 2 giugno, mentre gli oggetti rimanenti non sono stati ancora discussi dal plenum.

2.1.4.2 Valutazione delle opzioni d'utilizzazione

2.1.4.2.1 Situazione iniziale

Le diverse proposte di utilizzazione degli attivi liberi possono essere suddivise in linea di massima nelle tre seguenti categorie:

- utilizzazione non vincolata per il finanziamento di compiti pubblici;
- utilizzazione vincolata (AVS, formazione, assegni di custodia);
- rimborso di debiti pubblici.

Di seguito esaminiamo brevemente in che misura le singole categorie permettono di impiegare gli attivi liberi o i relativi ricavi in modo che gli obiettivi alla base di una politica finanziaria responsabile – ripartizione equilibrata, finanze pubbliche sane, elevata qualità dell'ubicazione ed efficace impiego delle risorse – siano adempiuti al meglio⁸.

Con una «ripartizione equilibrata» s'intende evitare, da un lato, che il patrimonio nazionale risparmiato sull'arco di diverse generazioni non sia consumato a un deter-

⁸ Al riguardo: Linee direttive delle finanze federali: obiettivi, principi e strumenti di politica finanziaria del Consiglio federale del 4 ottobre 1999, <http://www.efd.admin.ch/d/dok/grundlagenpapiere/finanzleitbild/flb.pdf>.

minato momento in una volta sola da un'unica generazione e, dall'altro, che siano privilegiati unilateralmente interessi particolari.

Per quanto riguarda l'aspetto delle «finanze pubbliche sane», esamineremo se l'utilizzazione proposta delle risorse non conduca a una crescita incontrollata delle uscite e, in tal modo, a un aumento della quota-parte dello Stato. Finanze sane presuppongono inoltre un indebitamento durevolmente sopportabile.

Un «efficace impiego delle risorse» intende garantire che queste ultime siano utilizzate conseguendo un grado d'efficacia massimo e permettano di aumentare il potenziale di crescita.

Sotto l'aspetto della «qualità dell'ubicazione» esamineremo infine nel presente caso in particolare se l'impiego delle risorse rischi di pregiudicare l'indipendenza della BNS e la stabilità dei prezzi.

Per l'utilizzazione della quota spettante ai Cantoni possono essere formulate unicamente raccomandazioni. Eventuali destinazioni vincolate si riferiscono pertanto sempre alla quota della Confederazione.

2.1.4.2.2 Utilizzazione non vincolata per il finanziamento di compiti pubblici

Gli attivi liberi o i ricavi conseguiti annualmente su questo patrimonio sono utilizzati in maniera non vincolata per il finanziamento di uscite correnti.

Per quanto riguarda l'aspetto della giustizia distributiva intergenerazionale, per questa proposta occorrerà utilizzare unicamente i ricavi prodotti annualmente, mantenendo tuttavia il patrimonio al suo valore reale. Con la rinuncia a una destinazione vincolata, la giustizia distributiva fra singoli gruppi di popolazione è garantita; non sono privilegiati interessi particolari. Il Parlamento decide, nell'ambito del normale allestimento del preventivo, circa l'utilizzazione delle entrate supplementari.

Fintanto che le maggiori entrate non comportano un incremento delle uscite, il trasferimento senza vincoli a Confederazione e Cantoni non è legato a un aumento della quota-parte dello Stato. In questo caso, il contributo prestato dagli attivi liberi al finanziamento di compiti dello Stato si tradurrebbe in una diminuzione fiscale (flessione effettiva delle imposte o parziale rinuncia a previsti aumenti). Per esaminare le conseguenze di eventuali diminuzioni fiscali, occorrerebbe dapprima stabilire quali imposte sarebbero oggetto di una tale misura (imposta sul valore aggiunto, imposta federale diretta, imposte riguardanti le imprese, ecc.). Dal momento che, nella concorrenza internazionale riguardante i vantaggi legati all'ubicazione, il carico fiscale riveste grande importanza e le imposte agiscono sovente in maniera da provocare distorsioni, le diminuzioni durevoli delle imposte sono considerate ragionevoli dal profilo economico. Anche se i ricavi patrimoniali complessivi fossero utilizzati esclusivamente per ridurre le imposte federali (senza considerare i Cantoni), vi sarebbero a disposizione comunque circa 500 milioni di franchi all'anno, vale a dire poco meno di $\frac{1}{4}$ di punto percentuale d'imposta sul valore aggiunto o del 4,5 per cento circa delle entrate provenienti dall'imposta federale diretta riferita al 2002. Di conseguenza, non si avrebbero pressoché effetti tangibili sul potenziale di

crescita. Per contro, la variante basata sulla riduzione delle imposte non avrebbe incidenza alcuna sulla quota-parte dello Stato.

Tutte queste considerazioni sono pertinenti solo se i ricavi supplementari provenienti dagli attivi liberi sono utilizzati per il finanziamento dei compiti esistenti. La storia passata ci mostra però che le maggiori entrate tendono a indebolire la disciplina delle uscite.

Per quanto riguarda l'efficacia dell'utilizzazione dei mezzi, dal profilo della politica budgetaria l'attribuzione senza vincoli dei ricavi conseguiti annualmente alle gestioni pubbliche rappresenta la possibilità d'impiego più efficace. Destinazioni vincolate limitano il margine di manovra nella definizione delle priorità di politica finanziaria e comportano inoltre sovente un impiego non ottimale delle risorse.

Dato che, rinunciando a destinazioni vincolate, le maggiori entrate provenienti dalla gestione degli attivi liberi non sono legate a determinate uscite, non vi è il pericolo che uscite crescenti portino direttamente alla formulazione di pretese relative a ripartizioni più elevate da parte della BNS. L'indipendenza della banca centrale rimane pertanto garantita. Questo vale anche quando, a seguito delle maggiori entrate, si rendono possibili riduzioni fiscali. È vero che modifiche delle aliquote dell'imposta sul valore aggiunto si ripercuotono con effetto unico sul livello dei prezzi. In considerazione dell'esigua entità delle possibili riduzioni fiscali, non sono però da prevedere riduzioni sensibili dei prezzi. In definitiva, è importante per l'indipendenza della banca centrale che il mantenimento del valore reale e la gestione patrimoniale non siano affidati per lungo tempo alla BNS, dato che ciò potrebbe provocare conflitti d'obiettivi con la conduzione della politica monetaria (n. 2.1.5.2). Se sono impiegati unicamente i ricavi, per la loro esigua entità non vi è il pericolo che i prezzi lievettino come conseguenza della maggiore domanda di consumi.

2.1.4.2.3 Utilizzazione vincolata per il finanziamento di uscite correnti

Diversi interventi parlamentari propongono una destinazione vincolata per l'utilizzazione dei ricavi conseguiti sugli attivi liberi.

Come per l'utilizzazione non vincolata, per motivi di giustizia distributiva intergenerazionale, s'impone anche nel caso di una destinazione vincolata al finanziamento di uscite correnti il mantenimento del valore reale. Fa eccezione a tale proposito l'AVS: se gli attivi liberi dovranno contribuire al finanziamento dell'AVS, la sostanza patrimoniale potrebbe essere trasferita direttamente al fondo AVS. Dal profilo dell'efficacia, il trasferimento al fondo AVS presenterebbe in particolare il vantaggio di poter utilizzare una struttura esistente, evitando così di crearne altre. Tuttavia, il trasferimento del patrimonio al fondo AVS senza oneri supplementari non permetterebbe di garantire il mantenimento del suo valore reale. Volendo garantire, all'interno del fondo AVS, il mantenimento del valore reale del patrimonio, occorrerebbero adeguamenti legislativi poiché gli attivi liberi dovrebbero essere registrati separatamente dalle altre fonti d'entrate del fondo AVS.

Quanto alla giustizia distributiva tra i diversi gruppi di popolazione, alle ripercussioni sulla quota-parte statale e all'efficacia dell'impiego dei mezzi, occorre distinguere se si tratta di un'utilizzazione vincolata al finanziamento di uscite correnti oppure di nuovi compiti/prestazioni di trasferimento.

Se i mezzi sono trasferiti senza ulteriore specificazione al fondo AVS, essi contribuiranno al finanziamento dei costi crescenti di questa assicurazione sociale. In tal modo, si potranno in futuro posticipare aumenti necessari dell'imposta sul valore aggiunto. Ne approfitteranno tutti i ceti sociali nella misura in cui consumeranno beni e servizi gravati da tale imposta. Se non avrà luogo parallelamente un incremento delle prestazioni, con il trasferimento di mezzi al fondo AVS la quota-parte statale non subirà ulteriori aumenti. Diversamente si presenta la situazione nel caso in cui l'attribuzione al fondo AVS sia connessa a un potenziamento delle prestazioni dell'AVS. A seconda della struttura di tali prestazioni supplementari, ne trarranno profitto diverse fasce sociali e la quota-parte statale aumenterà nella misura delle prestazioni supplementari. Per quanto riguarda le ripercussioni sul potenziale di crescita, il differimento di aumenti fiscali esplica in linea di massima effetti positivi. Confrontando le risorse in questione con il fabbisogno finanziario dell'AVS, l'effetto positivo dovrebbe comunque essere limitato. I ricavi reali conseguiti annualmente sugli attivi liberi (ca. 500 mio. di fr.) costituirebbero all'incirca l'1,7 per cento delle entrate complessive dell'AVS, corrispondente a uno scarso quarto di punto percentuale di IVA.

Le proposte di investire i ricavi provenienti dagli attivi liberi nel settore della formazione e del perfezionamento mirano tutte a un ampliamento dell'offerta formativa e, di riflesso, a un aumento della quota-parte statale. A seconda della forma che assumerà la proposta e della scelta delle misure formative, determinate fasce della popolazione potranno approfittare direttamente di questa nuova offerta formativa, beneficiando in tal modo di un trattamento preferenziale. La manodopera qualificata rappresenta anche per la Svizzera un importante fattore legato all'ubicazione. Se partiamo dal presupposto che le misure formative supplementari contribuiscono a lungo termine a incrementare la produttività, questa misura andrà da ultimo a vantaggio di tutti.

Tuttavia, con l'impiego efficace delle risorse si pone il problema che gli investimenti supplementari nella formazione non portano automaticamente a un migliore know-how. Inoltre, il finanziamento delle misure formative ritenute necessarie sarebbe garantito per il tramite del normale preventivo, senza bisogno di prevedere finanziamenti speciali. Infine, dal momento che gran parte del settore della formazione rientra nella sfera di competenza dei Cantoni, per l'impiego dei ricavi degli attivi liberi occorrerà dapprima individuare «nicchie» di competenza della Confederazione. Per tali ragioni, il rischio di un impiego non ottimale delle risorse nel finanziamento di detti investimenti supplementari nel settore della formazione è relativamente grande.

Riguardo agli assegni di custodia, la giustizia distributiva non viene considerata, poiché solo famiglie con figli approfitterebbero dei ricavi degli attivi liberi. Gli assegni di custodia portano a un incremento delle prestazioni di trasferimento statali. Non si prevedono pressoché ripercussioni di natura economica. Una parte di questo ricavo supplementare imprevisto potrebbe essere utilizzato dalle famiglie per spese di consumo rivitalizzando l'economia. La sua portata è però molto limitata. Sebbene gli autori di questa proposta ritengano che i figli siano la base dello sviluppo eco-

nomico, anche il potenziale di crescita non sarà modificato dagli assegni di custodia, visto che la decisione di avere o non avere figli non dipende da un aumento degli stessi.

Per quanto concerne le ripercussioni sull'indipendenza della banca centrale e la stabilità dei prezzi, il fatto di impiegare i mezzi per uno scopo concreto come l'AVS presenta il rischio che, in presenza di un fabbisogno finanziario in crescita, potrebbero essere poste nuove esigenze alla Banca nazionale. L'indipendenza della banca d'emissione ne sarebbe notevolmente pregiudicata. Questo pericolo può tuttavia essere chiaramente minimizzato, se gli attivi liberi saranno gestiti da un fondo esterno alla Banca nazionale e, dopo il trasferimento del patrimonio, non sussisteranno più legami tra gli attivi liberi e la banca d'emissione. Qualora si utilizzino unicamente i ricavi conseguiti annualmente sugli attivi liberi per le spese o i trasferimenti a destinazione vincolata, non vi è in nessun caso il pericolo di un'inflazione causata dalla domanda.

2.1.4.2.4 Diminuzione dei debiti

Una proposta sovente formulata riguarda pure l'ammortamento di debiti dell'ente pubblico. L'indebitamento della Confederazione ammontava a fine 2002 a 122 miliardi di franchi. Se gli attivi liberi (ca. 20 mia. di fr.) fossero impiegati complessivamente per ammortizzare il debito della Confederazione, si otterrebbe una riduzione dei debiti del 16 per cento circa. Se fosse utilizzato soltanto il terzo spettante alla Confederazione, sarebbe possibile una diminuzione di un buon 5 per cento. In presenza di un tasso d'interesse medio del 3 per cento, gli interessi debitori scenderebbero rispettivamente di 620 o 207 milioni di franchi all'anno. Impiegando solo i ricavi reali conseguiti annualmente (ca. 500 mio. di fr.), il debito della Confederazione diminuirebbe rispettivamente dello 0,4 per cento (ricavi complessivi) o dello 0,1 per cento ($\frac{1}{3}$ dei ricavi). Anche ai Cantoni potrebbe essere raccomandata una contrazione dei debiti, mentre un obbligo vincolante di ammortamento dei debiti non sarebbe per contro possibile.

Affinché si giunga a una riduzione sostanziale del debito, la sostanza stessa degli attivi liberi dovrebbe essere impiegata a questo scopo⁹. Il mantenimento del loro valore reale nel senso usuale del termine non sarebbe quindi possibile. Qualora, tuttavia, i debiti rimanessero durevolmente a un livello basso, è garantita una sorta di mantenimento indiretto del valore reale e le generazioni future potrebbero comunque usufruire degli attivi liberi: i ricavi non sarebbero dati sotto forma di interessi patrimoniali, bensì di pagamenti di interessi debitori più bassi. Si garantirebbe in tal modo una giustizia distributiva intergenerazionale. A differenza delle proposte che prevedono il mantenimento del valore reale, con la riduzione dei debiti si può rinunciare alla creazione di un fondo e anche la BNS sarebbe rapidamente e

⁹ Una situazione favorevole al mantenimento del valore reale del patrimonio e della sua gestione in un fondo, come pure all'utilizzazione dei ricavi per la riduzione del debito sarebbe data se la Confederazione potesse contrarre debiti sul mercato dei capitali a condizioni relativamente vantaggiose. I ricavi provenienti dalla gestione patrimoniale dovrebbero pertanto eccedere gli interessi debitori. Per contro, si aggiungerebbero i costi derivanti dalla gestione patrimoniale. Le ripercussioni positive di una riduzione del debito si rivelerebbero inoltre, a causa dell'esiguo importo, insignificanti.

completamente liberata dal suo compito di amministratrice patrimoniale per l'ente pubblico, se, non appena concluse le vendite di oro, la sostanza patrimoniale fosse distribuita in una volta sola a Confederazione e Cantoni.

Per quanto attiene alla ripartizione fra i diversi gruppi di popolazione, lo sgravio del preventivo ottenuto mediante interessi passivi più bassi equivale a una flessione fiscale. A seconda dello scopo per cui sono utilizzati gli attivi liberi, gli effetti distributivi si presentano diversamente.

Dal profilo economico, la proposta di ammortizzare i debiti è valutata positivamente: finanze pubbliche sane e un carico fiscale moderato rappresentano importanti fattori legati all'ubicazione. Diversi studi mostrano inoltre che disavanzi e debiti pubblici elevati comportano effetti indiretti negativi (elevati interessi, crowding-out di investimenti privati). È tuttavia incerto in che misura questi effetti indiretti tocchino la Svizzera con la sua elevata eccedenza della bilancia dei ricavi.

Nella misura i cui lo sgravio del preventivo dovuto ai pagamenti più bassi per gli interessi debitori non vanifichi la propensione al risparmio oppure porti a nuove maggiori uscite, l'ammortamento del debito non comporterà alcuna variazione della quota-parte statale (esclusione di previsti aumenti fiscali) rispettivamente comporterà una diminuzione della quota-parte statale (flessioni fiscali). Dal profilo dell'economia nazionale, è comunque rilevante il debito netto degli enti pubblici e della banca centrale; in caso di riduzione del debito mediante il patrimonio della banca centrale, esso rimane costante.

Per quanto concerne l'indipendenza della banca d'emissione e la stabilità dei prezzi, la riduzione del debito esplica ripercussioni positive nella misura in cui, nel caso di un onere debitorio in flessione, il pericolo di un finanziamento di debiti dello Stato mediante il conio di banconote si rivela minimo.

2.1.5 Concezione del Consiglio federale

2.1.5.1 Mantenimento del valore reale

2.1.5.1.1 Concezione

In linea di massima, dopo il doppio no scaturito dalla votazione del settembre 2002, gli attivi liberi potrebbero essere designati quali «riserve valutarie eccedentarie» e, in virtù della vigente Costituzione (art. 99 cpv. 4 Cost.) previa modifica della convenzione sulla ripartizione degli utili fra il DFF e la BNS o eventualmente di una nuova disposizione legale, la loro sostanza potrebbe essere distribuita per $\frac{1}{3}$ alla Confederazione e $\frac{2}{3}$ ai Cantoni.

Diversi motivi spingono tuttavia a preservare il valore reale degli attivi liberi:

- gli attivi liberi rappresentano un patrimonio accumulato nell'arco di diverse generazioni. Non vi è un motivo rilevante per cui tale patrimonio debba essere destinato all'attuale generazione. L'attribuzione casuale in un dato momento storico sarebbe quanto mai arbitraria. Il mantenimento del valore reale garantisce anche alle generazioni future di poter disporre del patrimonio risparmiato sull'arco di decenni.

- Il mantenimento del valore reale gode di vasto sostegno in ampie fasce della popolazione.
- Dal profilo politico-economico non ha senso finanziare le uscite correnti mediante una riduzione del patrimonio.
- La rinuncia a preservare il valore reale e l'utilizzazione degli attivi liberi a breve termine avrebbe, a seconda dello scopo scelto, diverse ripercussioni economiche indesiderate. Se il patrimonio viene speso in una sola volta per finanziare uscite pubbliche o private (cfr. riduzioni fiscali), vi è il pericolo che l'aumento connesso della domanda macroeconomica provochi un rialzo dei prezzi. Nell'anno di riferimento, una riduzione unica del debito potrebbe infine influire in maniera tangibile sul mercato dei capitali. Per il 2003 il volume dei prestiti della Confederazione ammonta, ad esempio, probabilmente a circa 8 miliardi di franchi netti. La Confederazione conclude attualmente, a ritmo mensile, nuovi prestiti. A seguito di una riduzione unica del debito, la Confederazione sarebbe costretta a ritirarsi per lungo tempo dai mercati finanziari. Il mercato delle obbligazioni della Confederazione ne risentirebbe, persino esaurendosi, e molti investitori, soprattutto istituzionali, sarebbe confrontati con una situazione d'emergenza in materia d'investimenti. Le obbligazioni della Confederazione adempiono anche importanti funzioni quali titoli fornibili per contratti *future*; le loro rendite valgono in generale quale referenza («benchmark») nel mercato per gli interessi in franchi svizzeri. Una riduzione unica del debito pregiudicherebbe fortemente queste funzioni. In caso di mantenimento del valore reale del patrimonio e di impiego solo degli interessi per la riduzione del debito, questo problema non si porrebbe in questa misura.

Contro il mantenimento del valore reale depone invece il fatto che occorre istituire apposite nuove strutture (n. 2.1.5.2).

Nel complesso prevalgono tuttavia chiaramente i vantaggi connessi con il mantenimento del valore reale, ragione per cui ci adopereremo a favore di questa soluzione.

Il mantenimento del valore reale è garantito, attingendo di volta in volta solo ai ricavi conseguiti in termini reali. Il valore nominale degli attivi liberi sarà aumentato nella misura del rincaro annuo.

2.1.5.1.2 Base legale

Per mantenere il valore reale degli attivi liberi – vale a dire aumentandolo annualmente nella misura del rincaro – nell'ottica costituzionale è necessario elaborare una speciale base legale: nel nostro messaggio del 17 maggio 2000 concernente l'utilizzazione delle riserve di oro e una legge federale sulla Fondazione Svizzera solidale, avevamo spiegato che le riserve auree inutilizzate pari a 1300 tonnellate rappresentano di principio utili della Banca nazionale trattenuti. Accettiamo pertanto la posizione del legislatore secondo cui occorre istituire una norma costituzionale esplicita per l'utilizzazione delle riserve eccedentarie che deroghi alla regola di ripartizione dell'utile (FF 2000 3462).

Il vigente articolo 99 capoverso 4 Cost. prevede la distribuzione di almeno due terzi degli utili della Banca nazionale ai Cantoni. Una simile ripartizione presuppone per

natura che i destinatari possano disporre senza restrizioni dei mezzi. Se viene ora imposta la condizione del mantenimento del valore reale, questa possibilità di poterne disporre liberamente non è più data. Nel caso in cui fosse introdotto, come previsto, un termine per il fondo di gestione, Confederazione e Cantoni potrebbero attingere solo durante un periodo limitato ai ricavi degli attivi liberi. Inoltre, una volta trascorso il periodo previsto il destino del patrimonio andrebbe nuovamente deciso. La condizione del «mantenimento del valore reale» rappresenta pertanto una deroga al vigente articolo 99 capoverso 4 Cost., anche quando i ricavi vengono distribuiti, come proposto dal nostro Collegio, secondo la chiave fissata in questa disposizione. Si rende pertanto necessaria una modifica costituzionale (completamento delle disposizioni transitorie dell'articolo 197 Cost.).

2.1.5.2 Gestione mediante un fondo

2.1.5.2.1 Rinuncia a una gestione da parte della BNS

Gli attivi liberi devono essere attribuiti, ai fini della loro gestione, a un fondo separato. Per le seguenti ragioni rinunciamo a una gestione da parte della BNS.

Un doppio mandato della BNS quale autorità di politica monetaria e quale amministratrice patrimoniale potrebbe portare a conflitti d'interessi. Se, ad esempio, la BNS dovesse inasprire la sua politica monetaria, numerose imprese svizzere subirebbero un calo temporaneo delle vendite e una flessione degli utili, ciò che si ripercuoterebbe negativamente sui loro corsi azionari. Nel caso in cui la BNS possedesse azioni di simili imprese, la sua attività quale autorità di politica monetaria danneggerebbe il suo risultato quale amministratrice patrimoniale. Inoltre, la BNS verrebbe a conoscenza con largo anticipo rispetto ad altri gestori patrimoniali di informazioni utili in relazione al suo portafoglio svizzero.

Vi sono parimenti da prevedere conflitti d'interessi tra la partecipazione della BNS al promovimento della stabilità del sistema e la sua attività quale amministratrice patrimoniale: nell'ambito del promovimento della stabilità del sistema la BNS collabora infatti strettamente con la Commissione federale delle banche e ottiene da quest'ultima anche informazioni sulla situazione finanziaria e sulla sicurezza di singoli istituti finanziari. Se la BNS sfruttasse simili informazioni in modo mirato per la sua attività di gestione patrimoniale, si esporrebbe a critiche per operazioni «insider».

Con la creazione di un fondo di gestione la BNS può essere liberata dal suo compito di amministratrice patrimoniale per l'ente pubblico.

2.1.5.2.2 Costituzione e struttura del fondo

Il nuovo fondo costituito sarà incaricato di gestire gli attivi liberi. Dal momento che i Cantoni, quali beneficiari principali dei ricavi, fanno pure parte dell'organo responsabile del fondo, si impone la costituzione di un fondo giuridicamente autonomo retto da norme speciali. Un fondo giuridicamente non autonomo di cui

all'articolo 12 della legge federale sulle finanze della Confederazione¹⁰ enterebbe in linea di conto unicamente se la Confederazione ne assumesse da sola la direzione.

Il fondo sarà costituito in virtù di un'ordinanza del Consiglio federale, che si basa a sua volta direttamente sulla Costituzione federale, come previsto nel controprogetto all'iniziativa sull'oro.

La struttura precisa dell'organizzazione della gestione del portafoglio da parte del fondo sarà disciplinata nell'ambito di questa ordinanza sul fondo. Di seguito ne illustriamo sommariamente gli elementi:

Organi della gestione del fondo: tali organi sono il consiglio d'amministrazione, l'organo direttivo e l'ufficio di controllo.

Il consiglio d'amministrazione ha essenzialmente il compito di definire le strategie e le direttive in materia d'investimenti. Dovrebbe essere composto di rappresentanti dell'Amministrazione federale, dei Cantoni e di specialisti nell'amministrazione patrimoniale. Se, quale organo d'elezione, non vogliamo creare un nuovo comitato, entra in linea di conto il Consiglio federale.

L'organo direttivo esegue le decisioni del consiglio d'amministrazione, vale a dire assume la responsabilità della gestione patrimoniale.

L'ufficio di controllo verifica l'attività del fondo secondo i criteri della regolarità, della legalità e dell'economicità.

Organizzazione degli investimenti: per l'organizzazione degli investimenti si pone essenzialmente il problema di stabilire se la responsabilità della gestione patrimoniale debba essere assunta da un nuovo organo direttivo del fondo oppure se tale compito possa essere adempiuto dalla tesoreria della Confederazione (analogamente alla Cassa pensioni della Confederazione).

Un aspetto favorevole all'assunzione della responsabilità da parte di un organo direttivo separato è legato alla probabilità ridotta dell'influsso politico e di conflitti d'interessi. Si pone per contro il problema di garantire la continuità in un piccolo gruppo di specialisti.

Se la responsabilità dell'amministrazione patrimoniale sarà affidata alla tesoreria della Confederazione, si potrebbe far capo all'esperienza e alle sinergie possibili con l'amministrazione del patrimonio della CPC e gli investimenti finanziari della Confederazione. L'amministrazione da parte della tesoreria rappresenterebbe inoltre la soluzione più vantaggiosa dal profilo dei costi, poiché la gestione patrimoniale potrebbe basarsi in linea di massima su un'organizzazione esistente e infrastrutture suscettibili di essere potenziate. Anche la prevista durata del fondo limitata a 30 anni parla a favore del coinvolgimento della tesoreria. Vi è per contro il pericolo dell'influsso politico e di conflitti d'interessi.

Indipendentemente dalla decisione di creare un organo direttivo, la gestione del portafoglio dovrebbe essere affidata almeno in parte a gestori esterni. Mediante benchmark si verificherà il successo della gestione patrimoniale. Una parte del patrimonio potrebbe tuttavia essere amministrata, come per la cassa pensioni della Confederazione, dall'ufficio amministrativo del fondo.

Quale ufficio di revisione si potrebbe far capo al Controllo federale delle finanze.

¹⁰ Legge federale del 6 ottobre 1989 sulle finanze della Confederazione (LFC), RS 611.0.

Ripartizione degli utili/mantenimento del valore reale: l'ordinanza sul fondo deve infine definire regole relative alla ripartizione dei ricavi e alla garanzia del mantenimento del valore reale del patrimonio. In linea di massima si pone il problema di stabilire come debba essere garantito il valore reale e se le ripartizioni debbano essere oggetto di un livellamento. Per semplificare la procedura d'allestimento del preventivo e la pianificazione finanziaria s'impone un livellamento degli importi destinati alla ripartizione. Con una ripartizione ricorrente su un determinato periodo vi è comunque il problema che, in anni caratterizzati da deboli ricavi, il mantenimento del valore reale potrebbe essere messo in forse. Di conseguenza, le previsioni dei ricavi vanno valutate con molta cautela e il fondo dev'essere dotato di generose riserve. Analogamente a quanto stabilito nella convenzione sulla ripartizione degli utili con la BNS, si potrebbe ovviare a questo pericolo fissando limiti superiori e inferiori per il patrimonio del fondo e verificando periodicamente l'importo distribuito.

2.1.5.3 Ripartizione dei ricavi fra Confederazione e Cantoni

Il Consiglio federale ritiene che la ripartizione dei ricavi del patrimonio debba rispettare le esigenze dei Cantoni. I ricavi reali conseguiti annualmente spetteranno per un terzo alla Confederazione e due terzi ai Cantoni. Questa proposta corrisponde alla regola di distribuzione dell'utile netto della BNS, sancita nella Costituzione, e sposa quindi l'opinione secondo cui gli attivi liberi rappresentano utili della banca d'emissione trattenuti.

La ripartizione fra i Cantoni avrà luogo conformemente all'articolo 27 capoverso 4 della legge sulla Banca nazionale¹¹ in considerazione della popolazione residente e della capacità finanziaria degli stessi (n. 2.2.3).

Il fatto che i ricavi figurino nel preventivo ordinario di Confederazione e Cantoni permette di evitare destinazioni vincolate problematiche nell'ottica politico-finanziaria. Sul piano economico, la soluzione più sensata è quella di utilizzare gli attivi liberi, senza vincolarli a determinati scopi, per il finanziamento di compiti esistenti. Rinunciando al finanziamento di compiti supplementari si contribuirebbe a diminuire i debiti o a ridurre le imposte (n. 2.1.4.2.2)

2.1.6 Procedura di consultazione

Dopo l'adozione del messaggio concernente l'utilizzazione delle riserve di oro e una legge federale sulla Fondazione Svizzera solidale, abbiamo svolto da giugno a ottobre 2000 una procedura di consultazione sull'impiego delle 800 tonnellate di oro rimanenti una volta costituita la Fondazione. Dalla consultazione sono emerse due proposte: l'utilizzazione limitata nel tempo per misure nel settore della formazione, combinata con prestazioni transitorie nel settore dell'AVS, oppure la riduzione dei debiti pubblici. La gamma di pareri era molto vasta e presentava preferenze diverse.

¹¹ Legge del 23 dicembre 1953 sulla Banca nazionale (LBN), RS 951.11.

I Cantoni hanno precisato la loro posizione, chiedendo i due terzi delle 800 tonnellate di oro disponibili. Anche il PPD era d'accordo che i due terzi di questo patrimonio andassero ai Cantoni, ma voleva in pari tempo che una parte di esso fosse intesa quale contributo ai costi generati ai Cantoni nell'ambito delle prestazioni complementari dalla flessibilità offerta in materia di età di pensionamento.

La proposta di ridurre i debiti di Confederazione e Cantoni ha trovato ascolto sia presso i Cantoni sia presso il PLR, il Partito liberale nonché le associazioni padronali.

Il PSS e i sindacati intendevano attribuire i ricavi provenienti dalle 800 tonnellate di oro in primo luogo al fondo AVS. Si sono trovati in tal modo d'accordo almeno parzialmente con l'UDC, il quale chiedeva che tutte le riserve valutarie disponibili fossero versate nel fondo AVS.

La proposta di lanciare un'iniziativa sulla formazione ha riscosso il favore del Partito del lavoro, ma anche soprattutto delle organizzazioni attive nel settore della formazione. Nonostante alcune preoccupazioni di carattere istituzionale, anche il PPD vi ha aderito. Sebbene non mettano in discussione la necessità di misure formative nell'ambito delle nuove tecnologie, la maggior parte dei consultati hanno proposto altre fonti di finanziamento per simili provvedimenti.

L'utilizzazione dei mezzi per il finanziamento di prestazioni transitorie è stata sostenuta, oltre che dal Partito del lavoro, in primo luogo dalle organizzazioni dei beneficiari di rendite. I Verdi, il Partito cristiano-sociale e il movimento sindacale nazionale cristiano volevano impiegare i ricavi correnti del patrimonio per il finanziamento di una rendita per figli o per l'aumento degli assegni di custodia.

In generale, l'esperienza fatta con la consultazione dell'estate 2000 mostra che una procedura di consultazione in merito all'utilizzazione degli attivi liberi può raccogliere le proposte più diverse, senza peraltro facilitare la decisione. Abbiamo pertanto deciso di rinunciare a indire una nuova consultazione.

2.2 Parte speciale

2.2.1 Definizione dell'importo degli attivi liberi; costituzione del fondo, trasferimento del patrimonio (art. 197 cpv. 1 D-Cost.)

L'articolo 197 capoverso 1 fissa chiaramente l'entità degli attivi liberi: questi ultimi comprendono il ricavo dalla vendita delle 1300 tonnellate di oro. Sarà quindi trasferito un patrimonio composto del ricavo conseguito dalla BNS con la vendita di singole parti e non il controvalore delle 1300 tonnellate di oro stimate al valore di mercato in un dato giorno di riferimento. Nel bilancio della BNS, la voce «Accantonamenti per la cessione degli attivi liberi» registrerà il valore da trasferire dopo la conclusione di tutte le vendite di oro¹².

¹² Attualmente il valore di questo accantonamento si compone ancora di due elementi: il ricavo esatto conseguito dalla parte già venduta delle 1300 tonnellate di oro e l'oro ancora invenduto valutato trimestralmente al prezzo di mercato.

In pari tempo, il capoverso 1 attribuisce al nostro Consiglio la competenza di costituire, in virtù di un'ordinanza, un fondo di diritto pubblico dotato di una propria personalità giuridica.

Infine, il primo capoverso della disposizione transitoria disciplina il versamento degli attivi liberi al fondo.

2.2.2 Mantenimento del valore reale: ripartizione dei ricavi; validità limitata (art. 197 cpv. 2 e 3 D-Cost.)

L'articolo 197 capoverso 2 stabilisce che il patrimonio del fondo debba essere mantenuto al suo valore reale. Ciò significa che il valore patrimoniale (nominale) trasferito al fondo deve aumentare ogni anno nella misura del rincaro. Possono essere unicamente ripartiti i ricavi reali conseguiti. I singoli elementi che compongono il valore reale della sostanza dovranno essere definiti nell'ambito dell'ordinanza sul fondo. In particolare, detta ordinanza dovrà chiarire se il mantenimento del valore reale debba essere garantito in ogni momento o se, per favorire una ripartizione regolare e costante, in alcuni anni si può derogare al principio del mantenimento del valore reale, garantendo quest'ultimo soltanto nell'arco di un determinato periodo.

In pari tempo il capoverso 2 disciplina la ripartizione dei ricavi: analogamente alla vigente ripartizione degli utili della BNS, due terzi dei ricavi sono destinati ai Cantoni e un terzo alla Confederazione.

I capoversi 2 e 3 limitano infine la durata di mantenimento del valore reale e la ripartizione proposta fra Confederazione e Cantoni a 30 anni. Sempre che Popolo e Cantoni non decidano tempestivamente, prima della scadenza di questo termine trentennale, di continuare questo disciplinamento o di utilizzare gli attivi liberi o i relativi ricavi diversamente, il fondo sarà sciolto e la relativa sostanza patrimoniale sarà attribuita per un terzo alla Confederazione e per due terzi ai Cantoni.

2.2.3 Ripartizione fra i Cantoni (art. 197 cpv. 4 D-Cost.)

Riguardo alla ripartizione dei ricavi e – in caso di scioglimento del fondo dopo 30 anni – del patrimonio fra i Cantoni, troverà applicazione la regola di riparto prevista nella legge sulla Banca nazionale (art. 27): i ricavi saranno distribuiti nella misura dei $\frac{5}{8}$ in considerazione della popolazione residente e dei $\frac{3}{8}$ in considerazione della capacità finanziaria.

Il disegno di una nuova legge sulla Banca nazionale riprende questa chiave di riparto (FF 2002 5554). Dopo l'entrata in vigore della Nuova impostazione della perequazione finanziaria e dei compiti fra Confederazione e Cantoni, questa chiave di riparto dovrà essere adeguata. Nel messaggio sulla NPC avevamo proposto per la ripartizione fra i Cantoni di tener conto unicamente della popolazione residente (n. 3.2.1).

3 Iniziativa popolare «Utili della Banca nazionale per l'AVS»

3.1 Aspetti formali

3.1.1 Tenore

L'iniziativa popolare ha il seguente tenore:

I

La Costituzione federale del 18 aprile 1999 è modificata come segue:

Art. 99 cpv. 4

⁴L'utile netto della Banca nazionale è versato al Fondo di compensazione dell'assicurazione per la vecchiaia e per i superstiti. È fatta salva una quota destinata ai Cantoni, pari a un miliardo di franchi annui; tale importo può essere adeguato per legge all'evoluzione dei prezzi.

II

Le *disposizioni transitorie* della Costituzione federale sono modificate come segue:

Art. 197 n. 2 (nuovo)

2. Disposizione transitoria dell'art. 99 cpv. 4 (nuovo)

L'articolo 99 capoverso 4 entra in vigore al più tardi due anni dopo l'accettazione da parte di Popolo e Cantoni. Se entro tale data non sono stati effettuati i necessari adeguamenti legislativi, il Consiglio federale emana disposizioni d'esecuzione.

3.1.2 Riuscita

L'iniziativa popolare «Utili della Banca nazionale per l'AVS» è stata depositata tempestivamente presso la Cancelleria federale dal Comité pour la sécurité AVS il 9 ottobre 2002. Con decisione del 7 novembre 2002, la Cancelleria federale aveva constatato che l'iniziativa popolare era riuscita con 116 023 firme valide (FF 2002 6546 seg).

3.1.3 Termini di trattazione

Secondo l'articolo 29 capoverso 1 della legge del 23 marzo 1962 sui rapporti fra i Consigli (LRC; RS 171.11), il Consiglio federale sottopone all'Assemblea federale il messaggio sull'iniziativa al più tardi un anno dopo il suo deposito, ovvero al più tardi il 9 ottobre 2003. In seguito, l'Assemblea federale deve decidere entro 30 mesi dal deposito dell'iniziativa, e quindi entro il 9 aprile 2005, se accetta o meno l'iniziativa (art. 27 cpv. 1 LRC, art. 100 della legge del 13 dicembre 2002 sul Parlamento).

3.1.4 Validità

3.1.4.1 Unità formale

L'iniziativa popolare per la revisione parziale della Costituzione federale può essere formulata come proposta generica o progetto elaborato (art. 139 cpv. 2 Cost.). L'iniziativa popolare «Utili della Banca nazionale per l'AVS» è stata presentata in forma di progetto elaborato. L'unità formale è rispettata.

3.1.4.2 Unità materiale

Un'iniziativa popolare deve avere per oggetto solo una materia (art. 194 cpv. 2 Cost.). L'unità materiale è rispettata se fra le singole parti di un'iniziativa esiste un nesso materiale. L'iniziativa «Utili della Banca nazionale per l'AVS» ha il seguente tenore:

- essa prevede di distribuire gli utili della Banca nazionale – dedotto un miliardo di franchi all'anno per i Cantoni – al fondo per l'AVS. La legislazione federale disciplina la questione dell'adeguamento al rincaro per la quota cantonale.
- Nel caso in cui i necessari adeguamenti legislativi non abbiano luogo al più tardi entro due anni dall'accettazione dell'iniziativa da parte di Popolo e Cantoni, il nostro Consiglio emanerà le disposizioni d'esecuzione.

L'iniziativa popolare verte chiaramente su un unico tema, vale a dire la modifica della vigente chiave di riparto degli utili della Banca nazionale. Il Sovrano può farsi un'opinione senza subire condizionamenti. In tal modo è pure data l'unità materiale quale condizione formale per la validità dell'iniziativa popolare.

3.1.4.3 Ulteriori esigenze ai fini della validità

Oltre all'unità formale e materiale, l'articolo 194 capoverso 2 Cost. menziona il rispetto delle disposizioni cogenti del diritto internazionale quale esigenza ai fini della validità.

Secondo la prassi delle autorità federali, per la validità di un'iniziativa popolare è inoltre necessario che la disposizione costituzionale sia fattibile.

L'iniziativa popolare «Utili della Banca nazionale per l'AVS» non viola disposizioni cogenti del diritto internazionale ed è attuabile. L'iniziativa è quindi valida.

3.2 Situazione attuale

3.2.1 Chiave di riparto vigente per gli utili della Banca nazionale

La ripartizione degli utili della Banca nazionale è disciplinata come segue nel diritto vigente: l'articolo 99 capoverso 4 Cost. stabilisce che l'utile netto della Banca nazionale spetta per almeno i due terzi ai Cantoni. L'articolo 27 della legge sulla Banca nazionale precisa questa regola nel modo seguente: dopo la dotazione del fondo di riserva (al massimo 2 % del capitale sociale, vale a dire 1 mio. di fr.) e il versamento di un dividendo agli azionisti (al massimo 6 % del capitale sociale versato, vale a dire 1,5 mio. di fr.) sarà versata dapprima ai Cantoni un'indennità procapite di 80 centesimi (complessivamente circa 5,5 mio. di fr.). L'eccedenza rimanente spetta per un terzo alla Confederazione e per due terzi ai Cantoni, mentre le quote cantonali sono suddivise per $\frac{5}{8}$ secondo la popolazione residente e per $\frac{3}{8}$ secondo la capacità finanziaria. Il Consiglio federale ha disciplinato i dettagli in un'ordinanza¹³. Gli elementi essenziali di questa ripartizione ($\frac{1}{3}$ Confederazione, $\frac{2}{3}$ Cantoni, ripartizione delle quote cantonali secondo la popolazione residente e la capacità finanziaria) sono ripresi nel disegno di revisione totale della legge sulla Banca nazionale (messaggio del 26 giugno 2002 concernente la revisione della legge sulla Banca nazionale, FF 2002 5413 segg.).

Nella Nuova impostazione della perequazione finanziaria e dei compiti fra Confederazione e Cantoni (NPC) non figurerà più la capacità finanziaria quale strumento di controllo della perequazione finanziaria. L'eliminazione di questo strumento avrà pure conseguenze sulla ripartizione degli utili della Banca nazionale fra i Cantoni. Nel nostro messaggio del 14 novembre 2001 concernente la nuova impostazione della perequazione finanziaria e dei compiti tra Confederazione e Cantoni (NPC) (FF 2002 2156), avevamo proposto di adeguare la legge sulla Banca nazionale con l'entrata in vigore della NPC e di prevedere una ripartizione fra i Cantoni solo in funzione della popolazione residente.

3.2.2 Disciplinamento volto a determinare gli utili e a garantire la loro distribuzione a lungo termine mediante convenzione

3.2.2.1 Ripartizione degli utili

Mentre nel diritto vigente la distribuzione degli utili è disciplinata in maniera esauritiva (n. 3.2.1), per la determinazione degli utili si stabilisce solo nell'articolo 99 capoverso 3 Cost. che la Banca nazionale è tenuta a costituire con i suoi utili sufficienti riserve valutarie. Norme per l'attuazione concreta di questa disposizione costituzionale e, in particolare, in merito al problema della definizione della quota dei ricavi della banca centrale da utilizzare per la costituzione di accantonamenti e della quota da distribuire quale utile mancano nell'attuale legge sulla Banca nazionale.

¹³ O del 7 dicembre 1992 concernente la ripartizione della quota spettante ai Cantoni dell'utile netto della Banca nazionale svizzera, RS 951.181.

Nell'ambito della revisione totale della LBN occorre fare chiarezza a questo proposito: il disegno di legge stabilisce che la BNS deve costituire accantonamenti che consentano di tenere le riserve valutarie a un livello necessario ai fini della politica monetaria e valutaria. Il ricavo rimanente rappresenta un utile che può essere distribuito. Nella determinazione dell'ammontare necessario di riserve valutarie, la BNS tiene conto dell'evoluzione dell'economia nazionale svizzera (art. 30 D-LBN, FF 2002 5627).

Nella prassi la distribuzione dell'utile è stata sinora disciplinata come segue:

Sino al 1991, la Banca nazionale aveva registrato un utile netto annuo di complessivamente 8 milioni di franchi circa, che copriva proprio la dotazione del fondo di riserva, il versamento dei dividendi agli azionisti e l'indennità procapite dei Cantoni. Gli utili netti supplementari erano utilizzati esclusivamente per costituire accantonamenti.

Nel 1992 la BNS e il DFF hanno stipulato per la prima volta una convenzione sulla ripartizione degli utili. La prima e le seguenti convenzioni contenevano tutte, in sostituzione della base legale mancante sulla distribuzione degli utili, la regola approssimativa secondo la quale la BNS avrebbe dovuto aumentare i suoi accantonamenti di pari passo con la crescita economica nominale media. La norma della determinazione dell'utile assurgeva quindi a elemento centrale di queste convenzioni.

3.2.2.2 Garanzia di una distribuzione dell'utile a lungo termine

Gli utili della BNS possono oscillare notevolmente di anno in anno a causa delle variazioni degli interessi e dei cambi, causando difficoltà di non poco conto nell'allestimento del preventivo e della pianificazione finanziaria di Confederazione e Cantoni. Le convenzioni sulla distribuzione degli utili contenevano quindi, quale secondo elemento, una modalità di livellamento: l'importo da distribuire viene stimato anticipatamente sulla base di previsioni del ricavo e tenuto costante durante un determinato periodo.

Dall'anno d'esercizio 1991, la BNS ha così distribuito un importo annuo di 600 milioni di franchi al massimo a Confederazione ($1/3$) e Cantoni ($2/3$). In occasione del rinnovo della convenzione, questo importo ha potuto essere aumentato a partire dall'esercizio 1998 a 1,5 miliardi di franchi e dall'esercizio 2002 a 2,5 miliardi di franchi all'anno. Questi chiari incrementi non erano riconducibili unicamente ad aspettative di rendimento più elevate nel periodo successivo. Piuttosto, stime prudenti nel periodo precedente avevano anche contribuito a un'eccedenza di accantonamenti, la quale aveva potuto parimenti essere distribuita progressivamente nel periodo successivo.

3.2.2.3

Contenuto dell'attuale convenzione sulla ripartizione degli utili

Nella primavera del 2002 la convenzione sulla ripartizione degli utili è stata rinnovata per l'ultima volta. A seguito di ricavi più elevati del previsto, la BNS costituiva alla fine del 2001 accantonamenti per rischi legati al mercato, al credito, alla liquidità e all'esercizio per un importo superiore alla consistenza auspicata di oltre 13 miliardi di franchi¹⁴. Il DFF e la BNS convenivano pertanto nell'aprile 2002 di ridurre nell'arco di un decennio questa eccedenza che va considerata quale utile trattenuto della banca centrale

L'attuale importo destinato alla ripartizione si compone pertanto di due elementi: da un lato, comprende i ricavi correnti conseguiti annualmente dalla BNS sui suoi attivi. A questo proposito, era stato presupposto un rendimento medio del 3 per cento circa. Dall'altro, nell'importo da distribuire confluisce una componente prelevata dagli utili della banca centrale pari complessivamente a 13 miliardi di franchi, trattenuti nel periodo precedente in virtù della regola della garanzia di una distribuzione a lungo termine, e intesa ad azzerarli entro il 2012.

In particolare grazie a questa componente volta a ridurre gli utili trattenuti, a partire dalla primavera 2003 la distribuzione degli utili ha potuto essere aumentata a 2,5 miliardi di franchi all'anno. Alla scadenza di 10 anni, gli accantonamenti effettivi dovrebbero situarsi nuovamente al livello auspicato. Alla fine, tale componente verrà meno e la distribuzione dell'utile della BNS corrisponderà unicamente ai ricavi effettivamente conseguiti. Attualmente tale importo dovrebbe aggirarsi attorno ai 900 milioni di franchi all'anno circa.

Le previsioni del ricavo sull'arco di un decennio presentano grande incertezza. Per garantire che, in caso di flessioni inattese del rendimento, la consistenza delle riserve valutarie non cada al di sotto del minimo necessario ai fini della politica monetaria e valutaria, la convenzione contiene un limite inferiore per gli accantonamenti effettivi. Se questo limite è raggiunto, gli utili distribuiti devono essere ridotti. Viceversa, il limite massimo intende garantire che, in caso di ricavi più elevati del previsto, la riduzione degli accantonamenti troppo elevati non sia differita inutilmente. Nel 2007, la convenzione sarà sottoposta automaticamente a una verifica. In tal modo, sarà possibile tener conto tempestivamente di eventuali scostamenti futuri dalle previsioni dei ricavi ed evitare diminuzioni o incrementi improvvisi dell'importo annuo di distribuzione. Secondo la BNS, le rendite attese, su cui è stata basata la convenzione sulla ripartizione degli utili, vanno ritenute attualmente ottimistiche. Le rendite dei mercati finanziari dovrebbero mantenersi per un certo periodo di tempo a un livello basso. Dal 2007, la Banca nazionale non ritiene quindi garantita una ripartizione annua degli utili di 2,5 miliardi di franchi (senza ricavi degli attivi liberi).

¹⁴ Rapporto di gestione BNS 2002, p. 106.

3.3 Valutazione dell'iniziativa e delle sue ripercussioni

3.3.1 Calcoli degli iniziattivisti

Sulla loro pagina Internet¹⁵, gli iniziattivisti presentano calcoli riferiti agli utili della Banca nazionale e al contributo previsto per il risanamento dell'AVS. Essi partono dal presupposto che, dopo l'aumento dei suoi accantonamenti, la BNS sia in grado di distribuire durevolmente un utile netto annuo di oltre 3 miliardi di franchi. Di questi, in caso d'accettazione dell'iniziativa, 1 miliardo di franchi andrebbe ai Cantoni e 2 miliardi di franchi al fondo AVS.

Secondo la convenzione vigente sulla ripartizione degli utili della BNS e del DFF, la BNS distribuisce annualmente un importo pari a 2,5 miliardi di franchi a Confederazione e Cantoni.

Di primo acchito le cifre presentate dagli iniziattivisti, da un lato, e da DFF/BNS, dall'altro, non divergono di molto. Una differenza essenziale consiste tuttavia nel fatto che, nei calcoli di DFF/BNS, solo una parte dell'utile distribuito è finanziata dai ricavi correnti della BNS. L'altra parte proviene dagli accantonamenti accumulati in seguito a previsioni prudenti dei ricavi nelle precedenti convenzioni e che devono ora essere ridotti (n. 3.2.2.3). Se, come previsto, questi accantonamenti «eccedentari» saranno azzerati entro la fine del 2012, l'utile distribuito si limiterà ai ricavi netti correnti, dedotta la parte per gli accantonamenti previsti. Attualmente si pensa che dal 2013 questo importo sarà di 900 milioni di franchi circa all'anno. Le stime degli iniziattivisti non contengono per contro questa componente risultante dalla riduzione degli accantonamenti eccedentari. La ripartizione annua degli utili di 3 miliardi di franchi è finanziata esclusivamente mediante i ricavi correnti. Inoltre, le ipotesi di BNS/DFP si differenziano da quelle degli iniziattivisti nei seguenti punti:

- nei calcoli di BNS/DFP ci si è attenuti alla regola secondo cui le riserve valutarie della BNS devono aumentare di pari passo con la crescita economica nominale media. In presenza di una crescita nominale del 3 per cento, ciò rende necessario un aumento degli accantonamenti della BNS di un buon miliardo di franchi all'anno. Gli iniziattivisti si basano per contro solo su un aumento annuo degli accantonamenti dell'1 per cento (corrispondente al rincaro). I calcoli di BNS/DFP si basano inoltre sugli accantonamenti previsti di 36 miliardi di franchi alla fine del 2002, nei quali sono inclusi secondo la convenzione sulla ripartizione degli utili dell'aprile 2002 anche l'accantonamento per variazioni del prezzo dell'oro¹⁶. Gli iniziattivisti si fondano per contro su accantonamenti previsti pari a soli 28 miliardi di franchi. Sia questa base più bassa sia l'aumento percentuale inferiore degli accantonamenti contribuiscono in maniera sostanziale ad aspettative più elevate nella distribuzione degli utili.
- Gli iniziattivisti ipotizzano sia per gli investimenti in divise sia per quelli in franchi svizzeri rendimenti più elevati rispetto a quelli stimati da BNS/DFP. I calcoli BNS/DFP si fondano sulle seguenti rendite ipotetiche: divise: 4,7 per cento, titoli in franchi svizzeri: 3,0 per cento e crediti su operazioni «repo»: 2,5 per cento. Gli iniziattivisti si basano per contro su una rendita

¹⁵ www.sichereahv.ch

¹⁶ Cfr. Rapporto d'esercizio BNS 2002, p. 106 e comunicato stampa DFF dell'8 marzo 2002.

ipotetica del 6,0 per cento per gli investimenti in divise e rispettivamente del 3,0 per cento (crediti «repo») e del 5,0 per cento (titoli) per investimenti in franchi svizzeri.

- Ipotizzando una svalutazione del dollaro e con un prezzo dell'oro costante in dollari USA, BNS/DFP suppongono un rendimento negativo sulle riserve auree rimanenti presso la BNS per un controvalore di 19 miliardi di franchi. Gli iniziativisti non considerano per contro l'oro nei loro calcoli sul rendimento; presuppongono infatti un rendimento nullo.
- Gli iniziativisti ipotizzano una consistenza di attivi della BNS più elevata rispetto a quella della BNS/DFP, dato che includono anche nei calcoli sul rendimento il controvalore dell'oro già venduto proveniente dagli attivi liberi. Nei calcoli BNS/DFP, gli attivi liberi erano stati completamente esclusi, dato che questi ultimi saranno scorporati non appena possibile (allegato 4: Stato degli attivi redditizi della BNS alla fine del 2002).
- Nei calcoli degli iniziativisti non è considerato l'onere d'esercizio della BNS (ca. 300 mio. di fr. all'anno).

Dal momento che gli iniziativisti sostengono di non voler ottenere ripartizioni più elevate degli utili della BNS, bensì unicamente una ridistribuzione degli utili esistenti, di seguito tutte le cifre presentate si baseranno sui dati del DFP/BNS.

3.3.2 Ripercussioni sull'indipendenza della banca centrale

Gli autori dell'iniziativa sostengono esplicitamente che non intendono imporre alla BNS una regola di distribuzione, bensì unicamente proporre una nuova ripartizione degli utili esistenti. Tuttavia, non si può impedire che il testo costituzionale presentato dall'iniziativa alluda indirettamente a una distribuzione minima annua della BNS di un miliardo di franchi. Independentemente dalle intenzioni degli iniziativisti, questa allusione è in contraddizione con l'indipendenza finanziaria della BNS e con la concezione secondo cui la BNS è chiamata ad adempiere il suo mandato quale istituto d'emissione in maniera autonoma e senza l'obbligo di conseguire ricavi.

La credibilità della BNS è messa in discussione, se l'articolo costituzionale relativo alla banca d'emissione è completato con un obiettivo di politica sociale, vale a dire il finanziamento dell'AVS. Dal momento che l'iniziativa si fonda su stime irrealistiche degli utili, vi è soprattutto il pericolo che, in caso d'accettazione dell'iniziativa, venga esercitata una forte pressione politica sulla BNS affinché aumenti gli utili distribuiti a favore dell'AVS. L'indipendenza della BNS ne sarebbe fortemente pregiudicata. Questo problema si acuirà viepiù se gli utili distribuiti dalla BNS dovranno essere ridotti al potenziale di ricavo a lungo termine di circa 900 milioni di franchi (non lasciando quindi più nulla all'AVS). Questo ritorno dell'importo ripartito al suo livello «normale» sarà necessario al più tardi con il rinnovo della convenzione principale sulla ripartizione degli utili a partire dal 2013. Dato che, con una rendita media del 2,9 per cento alla luce del basso livello di rendimento dei mercati finanziari, le previsioni dei ricavi, su cui si fonda la convenzione principale sulla ripartizione dei ricavi, sono attualmente piuttosto ottimistiche, non va comunque escluso che gli accantonamenti eccedentari della Banca nazionale saranno azzerati più rapidamente di quanto previsto in un primo momento. Nella verifica

degli importi da distribuire, prevista dalla convenzione nel 2007, potrebbe pertanto già rendersi necessario un adeguamento verso il basso degli utili da distribuire.

3.3.3 Ripercussioni sull'AVS

3.3.3.1 Situazione iniziale dell'AVS

L'AVS è finanziata attualmente per tre quarti con i contributi degli assicurati. Il rimanente quarto delle entrate dell'assicurazione si compone dei contributi dell'ente pubblico (20 % delle uscite), nonché delle entrate dell'imposta sul valore aggiunto (dal 1999 un per cento demografico a favore dell'AVS) ed entrate degli interessi. Le prestazioni dell'AVS sono finanziate secondo la cosiddetta procedura di trasferimento. Quest'ultima prevede che all'interno dello stesso periodo di tempo le entrate siano utilizzate per le prestazioni dovute. La legge vigente stabilisce che il fondo AVS non debba scendere al di sotto di un importo uguale a quello delle uscite di un anno. Questo limite è ridotto nell'ambito dell'11^a revisione dell'AVS al 70 per cento.

Secondo gli scenari demografici, a un numero sempre maggiore di persone in età di pensionamento si contrapporrà un numero sempre minore di contribuenti. Nel 2002, il rapporto fra beneficiari di rendite e persone soggette all'obbligo dei contributi era di 1:3,6, nel 2010 sarà di 1:3,4 e nel 2020 di 1:2,9.

Quest'evoluzione demografica comporta per l'AVS un maggiore fabbisogno finanziario. Occorre coprire il fabbisogno a medio termine grazie alle misure previste nell'ambito dell'11^a revisione dell'AVS nel settore delle prestazioni e dei contributi e grazie a un eventuale aumento dell'imposta sul valore aggiunto di un punto percentuale. Secondo calcoli attuali, l'aumento dell'imposta sul valore aggiunto di un punto percentuale a favore dell'AVS, prevista dal Parlamento, si renderà necessaria nel 2009 per impedire che il fondo AVS scenda al di sotto del limite necessario del 70 per cento di un'uscita annua. Queste maggiori entrate garantirebbero il finanziamento sino al 2013. Un ulteriore fabbisogno di finanziamento pari a un punto percentuale d'imposta sul valore aggiunto dovrebbe manifestarsi all'incirca verso il 2015. Qualora la 12^a revisione dell'AVS non apportasse alcun correttivo sul fronte delle prestazioni, il fondo si ritroverebbe a partire dal 2019 al di sotto del limite necessario del 70 per cento. Se invece saranno adottati tali correttivi, per l'AVS si potrà prevedere un andamento finanziario notevolmente migliore.

3.3.3.2 Ripercussioni dell'iniziativa

L'iniziativa prevede che l'utile netto della Banca nazionale, dedotta la quota dei Cantoni di un miliardo di franchi all'anno, sia destinato al fondo di compensazione dell'assicurazione per la vecchiaia e i superstiti. Conformemente alla nuova convenzione sulla ripartizione degli utili dell'aprile 2002 (n. 3.2.2.3) conclusa fra il DFF e la BNS, a partire dalla primavera 2003 sino al più tardi alla primavera 2013 la BNS distribuirà un importo di 2,5 miliardi di franchi all'anno. Dall'anno d'esercizio 2013, secondo le stime attuali gli accantonamenti eccedentari saranno esauriti e l'utile distribuito dalla BNS ammonterà unicamente al potenziale annuo del ricavo netto (dedotto l'aumento degli accantonamenti). Questo ammonta secondo le valuta-

zioni attuali a circa 900 milioni di franchi all'anno, importo questo che il testo dell'iniziativa destina completamente ai Cantoni. Per l'AVS non rimarrebbe più nulla.

Con gli attuali importi distribuiti, dopo deduzione della quota dei Cantoni di un miliardo di franchi all'anno da un importo da ripartire di 2,5 miliardi di franchi all'anno, rimane un importo residuo di 1,5 miliardi di franchi, che andrebbe ad alimentare il fondo di compensazione dell'AVS al più tardi sino al 2013. Queste entrate annue pari a un mezzo punto percentuale d'imposta sul valore aggiunto coprono circa il 4,5 per cento delle uscite AVS. Ammettendo che questo importo confluirebbe per la prima volta nel 2006 all'AVS, quest'ultima registrerebbe maggiori entrate pari a circa 12 miliardi. Queste entrate supplementari consentirebbero al fondo di non scendere sino al 2013 al di sotto del 70 per cento di un'uscita annua. L'aumento dell'imposta sul valore aggiunto, prevista per il 2009, si imporrebbe quindi unicamente nel 2014. Dato che questo finanziamento supplementare non ha carattere duraturo, una volta venuto meno nel 2014 rimarrà lo stesso fabbisogno di finanziamento come se queste entrate temporanee non fossero mai esistite. Vi sarebbe quindi un fabbisogno supplementare di finanziamento di due punti percentuali d'imposta sul valore aggiunto per evitare che il fondo scenda fino al 2019 al di sotto del 70 per cento. Rimangono riservate anche a questo proposito misure correttive nell'ambito della 12^a revisione AVS, che influenzerebbero favorevolmente il decorso del finanziamento dell'AVS.

Dato che queste entrate supplementari sono destinate all'AVS al più tardi sino al 2013, l'inizio della ripartizione a favore dell'assicurazione influenza la data di eventuali aumenti d'imposta sul valore aggiunto. Qualora l'importo di 1,5 miliardi di franchi fosse trasferito solo nel 2009¹⁷ all'AVS, nel 2010 si imporrebbe un aumento dell'imposta sul valore aggiunto pari a un mezzo punto percentuale, mentre nel 2014 tale aumento sarebbe di 1,5 punti percentuali per garantire il finanziamento dell'AVS sino al 2019.

In conclusione, l'iniziativa influenzerebbe unicamente l'urgenza temporale nell'adozione di ulteriori misure di finanziamento. Provvedimenti volti a migliorare le prospettive di finanziamento dell'AVS che toccano le prestazioni o le entrate sarebbero in ogni caso necessari.

3.3.4 Ripercussioni su Confederazione e Cantoni

Con l'accettazione dell'iniziativa, dal momento della sua entrata in vigore sino alla scadenza della vigente convenzione sulla ripartizione degli utili (2012) la Confederazione perderebbe un'entrata di 833 milioni di franchi all'anno e i Cantoni una di 666 milioni di franchi¹⁸.

¹⁷ Termine ultimo per la votazione popolare relativa all'iniziativa è il mese di febbraio 2006; l'iniziativa stessa prevede per l'attuazione un termine di al massimo due anni, vale a dire febbraio 2008. In tal modo, in caso d'accettazione dell'iniziativa, la data ultima possibile per la ripartizione degli utili secondo le nuove regole sarebbe la primavera del 2009.

¹⁸ Tenuto conto di un utile convenuto di 2,5 miliardi di franchi all'anno.

Qualora la Confederazione non riceverà più la quota ad essa spettante sull'utile netto della BNS, ciò si tradurrà per le finanze federali in una perdita permanente di entrate, comparabile a una flessione fiscale. Secondo la concezione che sottende il freno all'indebitamento, l'iniziativa richiederebbe un corrispondente correttivo sul fronte delle uscite. All'attuale fabbisogno di risanamento si aggiungerebbe questo importo.

Per la Confederazione vi sarebbero inoltre minori entrate dovute al differimento dell'aumento dell'imposta sul valore aggiunto, nell'ipotesi che alla Confederazione ne rimanga una quota. In pari tempo, i contributi della Confederazione al finanziamento delle uscite per l'AVS aumentano, rendendo necessario una pressione al risparmio in altri settori di uscite.

Se l'iniziativa sarà accettata, prima che sia disciplinata l'utilizzazione degli attivi liberi (n. 2), sarà difficile mantenere il suo valore reale e destinare i ricavi ad altri scopi d'utilizzazione. Piuttosto, in questo caso ci si attenderebbe che anche gli attivi liberi vengano attribuiti all'AVS.

La quota di due terzi spettante ai Cantoni sugli utili della Banca nazionale ha un'origine storica: prima della fondazione della Banca nazionale, i Cantoni detenevano un proprio monopolio monetario, in seguito ceduto a favore di un'unica moneta nazionale. Con la partecipazione dei Cantoni agli utili della Banca nazionale nella misura di due terzi, si intendeva indennizzare i Cantoni per le perdite di entrate subite con la revoca dei monopoli monetari cantonali. Circa 100 anni dopo la revoca degli stessi, la partecipazione tradizionalmente elevata dei Cantoni agli utili della Banca nazionale può essere riesaminata. Tuttavia, una riduzione delle quote cantonali avrebbe indubbiamente notevoli ripercussioni finanziarie per i Cantoni.

Parimenti, a causa del differimento dell'aumento dell'imposta sul valore aggiunto a favore dell'AVS connesso con l'accettazione dell'iniziativa, durante questo lasso di tempo la Confederazione perderebbe un'eventuale sua quota (possibile rimedio: aliquota di contribuzione ridotta). Con la soppressione della quota della Confederazione, nel caso della prima distribuzione dell'importo di 1,5 miliardi di franchi all'AVS nel 2006, per la Confederazione vi sarebbe una minore entrata di circa 500 milioni di franchi nel periodo 2009 al 2013, ovvero complessivamente circa 2,5 miliardi di franchi. Se l'importo di 1,5 miliardi di franchi andrà all'AVS per la prima volta nel 2009, le minori entrate ammonterebbero a circa 300 milioni di franchi negli anni dal 2009 al 2013, ovvero complessivamente circa 1,5 miliardi di franchi.

3.3.5 Valutazione dell'iniziativa

In conclusione va osservato che l'iniziativa non è in grado di contribuire a garantire il finanziamento dell'AVS, come sperato dagli iniziattivisti. Qualora, come inteso dagli iniziattivisti, si rinunciassero a un indebolimento della Banca nazionale mediante ripartizioni più elevate degli utili, l'iniziativa può unicamente posticipare di alcuni anni l'adozione necessaria e urgente di misure di finanziamento supplementari. Rimangono tuttavia necessari interventi sul fronte delle prestazioni o delle entrate volte a migliorare la base di finanziamento dell'AVS.

In pari tempo, un'accettazione dell'iniziativa provocherebbe notevoli perdite di entrate per la Confederazione e i Cantoni. L'iniziativa non individua infatti nuove fonti di finanziamento per l'AVS, ma attua una nuova ripartizione dirottando le entrate esistenti di Confederazione e Cantoni verso l'AVS. Dal momento che anche Confederazione e Cantoni hanno bisogno di queste entrate per finanziare i loro compiti correnti, gli aumenti d'imposta a favore dell'AVS vengono infine sostituiti da aumenti fiscali destinati a finanziare altri compiti pubblici.

Inoltre, sebbene non rientri probabilmente nelle intenzioni degli iniziativisti, l'iniziativa comporta chiari rischi per l'indipendenza della banca centrale. In nessun altro Paese industriale, l'articolo costituzionale riguardante la politica della banca centrale contiene un obiettivo di politica sociale come il finanziamento della previdenza per la vecchiaia. L'accettazione dell'iniziativa pregiudicherebbe pertanto la credibilità e la reputazione di stabilità della BNS. Nello stesso tempo, vi sarebbe il pericolo che, in caso di futuri problemi di finanziamento dell'AVS, sarebbero in discussione sia aumenti dell'imposta sul valore aggiunto sia ripartizioni più elevate degli utili della BNS, con una conseguente forte pressione politica sulla banca d'emissione.

4 Ripercussioni

4.1 Ripercussioni finanziarie e sull'effettivo del personale

4.1.1 Ripercussioni finanziarie

L'utilizzazione proposta dei ricavi provenienti dagli attivi liberi garantisce alla Confederazione e ai Cantoni le maggiori entrate che otterranno a partire dalla primavera 2004 grazie all'accordo aggiuntivo sulla ripartizione degli utili conclusa quale soluzione transitoria (2004: 300 mio. di fr.; 2005: 400 mio. di fr.; dal 2006: 500 mio. di fr.; n. 2.1.3). Con un valore degli attivi liberi di circa 20 miliardi di franchi (prezzo di vendita medio dell'oro di 15'000 fr./kg) e un interesse reale del 2,5 per cento, ogni anno si registreranno ricavi reali per 500 milioni di franchi. Di questi, durante il previsto periodo di trent'anni, 167 milioni di franchi all'anno sono destinati alla Confederazione e 333 milioni ai Cantoni (ripartizione fra i Cantoni: allegato 5).

L'accettazione dell'iniziativa popolare «Utili della Banca nazionale per l'AVS» comporta una flessione delle entrate per Confederazione e Cantoni. Gli utili attualmente distribuiti dalla BNS ammontano a 2,5 miliardi di franchi all'anno; la Confederazione ottiene annualmente 833 milioni, i Cantoni 1667 milioni. In caso d'accettazione dell'iniziativa, la quota cantonale sugli utili della BNS si ridurrebbe a 1 miliardo di franchi all'anno, mentre la quota della Confederazione verrebbe completamente a cadere. Per contro, ogni anno si trasferirebbero 1,5 miliardi di franchi al fondo dell'AVS.

L'attuale importo destinato alla ripartizione si situa comunque chiaramente al di sopra dei ricavi correnti netti della BNS e comporta una diminuzione degli accantonamenti (n. 3.2.2.3). Al più tardi a partire dall'anno d'esercizio 2013, il previsto azzeramento degli accantonamenti eccedentari dovrebbe essere concluso e la ripar-

tizione degli utili riguarderà unicamente i ricavi netti¹⁹. Attualmente, gli utili da ripartire dovrebbero ammontare in definitiva a circa 900 milioni di franchi. Secondo il diritto vigente, Cantoni e Confederazione riceverebbero rispettivamente 600 e 300 milioni di franchi. In caso d'accettazione dell'iniziativa, tutti i 900 milioni andrebbero ai Cantoni; Confederazione e AVS non riceverebbero nulla.

4.1.2 Ripercussioni sull'effettivo del personale

L'utilizzazione degli attivi liberi proposta dal Consiglio federale prevede il mantenimento del valore reale degli stessi in un fondo separato al di fuori della BNS. La gestione del fondo è connessa a oneri per il personale. Se la tesoreria della Confederazione assumesse la responsabilità della gestione patrimoniale, si farebbe capo a infrastrutture, know-how e risorse esistenti. Il maggiore fabbisogno di personale sarebbe all'incirca di tre-sei posti di lavoro.

4.2 Ripercussioni sull'economia nazionale

Dato che gli attivi liberi per un controvalore di 1300 tonnellate di oro rappresentano riserve che la Banca nazionale non utilizza più, il margine di manovra per la politica monetaria e valutaria non viene limitato dallo scorporamento di questo patrimonio dalla BNS e dal suo trasferimento al fondo di gestione.

Le vendite di oro stesse non influiscono minimamente sull'evoluzione della massa monetaria e di riflesso sul rincaro. Dato che esse sono inoltre coordinate da un accordo tra le banche centrali europee ed effettuate su un lungo periodo di tempo, le ripercussioni sull'evoluzione del prezzo dell'oro e del corso dei cambi sono trascurabili (n. 2.1.1). Anche lo scorporamento proposto degli attivi liberi dalla BNS non presenta problemi dal profilo dell'evoluzione della massa monetaria e del corso dei cambi, dato che il portafoglio titoli detenuto dalla BNS con investimenti indigeni ed esteri può essere trasferito direttamente al fondo di gestione. Fintanto che le maggiori entrate non comportano un aumento delle uscite, il trasferimento senza destinazione vincolata a Confederazione e Cantoni non è connesso a un aumento della quota-parte dello Stato. Anche se le entrate supplementari dovessero provocare un incremento dei consumi statali, a causa dell'entità dell'importo non ci attendiamo un rialzo del rincaro.

L'accettazione dell'iniziativa popolare «Utili della Banca nazionale per l'AVS» consentirebbe il differimento temporaneo di un aumento dell'imposta sul valore aggiunto. Dato che tuttavia tale differimento sarebbe solo di alcuni anni, non sono

¹⁹ L'attuale convenzione principale sulla ripartizione degli utili con la BNS scade alla fine del 2012. Le considerazioni relative alle ripercussioni finanziarie si basano sull'ipotesi che, in caso di un'eventuale accettazione dell'iniziativa «Utili della Banca nazionale per l'AVS», ci si atterrà alla convenzione sulla ripartizione degli utili prevedendo unicamente l'adeguamento della chiave di riparto. Sarebbe tuttavia anche possibile stabilire, nell'ambito delle prescrizioni legali d'esecuzione dell'iniziativa, che gli accantonamenti eccedentari vengano trasferiti al fondo AVS in una volta al momento dell'entrata in vigore dell'iniziativa, ciò che comporterebbe la riduzione immediata delle ripartizioni future sul potenziale di ricavo a lungo termine di circa 900 milioni di franchi.

da prevedere pressoché ripercussioni economiche positive. L'iniziativa rischia inoltre di restringere l'indipendenza della banca centrale (n. 3.3.2).

Sia la proposta per l'utilizzazione degli attivi liberi, come pure l'iniziativa popolare «Utili della Banca nazionale per l'AVS» non comportano maggiori oneri per le imprese mediante nuovi disciplinamenti.

5 Programma di legislatura

Il «Messaggio concernente l'utilizzazione delle riserve di oro e una legge federale sulla Fondazione Svizzera solidale» è annunciato nel programma di legislatura 1999–2003 nel capitolo 2.6 «Istituzioni statali». La presente base costituzionale per l'utilizzazione delle 1300 tonnellate di oro della Banca nazionale rappresenta il disegno proposto in seguito al fallimento del relativo oggetto nella votazione popolare del settembre 2002.

6 Relazione con il diritto europeo

L'iniziativa popolare «Utili della Banca nazionale per l'AVS» propone di sancire una destinazione vincolata concreta per gli utili della Banca nazionale (ripartizione all'AVS) nell'articolo costituzionale sulla politica monetaria. Una simile soluzione è inusuale nella normativa europea e internazionale in materia di banche centrali e può mettere in pericolo l'indipendenza e la credibilità della BNS.

Nel diritto europeo la ripartizione degli utili è disciplinata come segue: l'utile netto della Banca centrale europea è utilizzato in un primo tempo per aumentare il fondo di riserva sino a un determinato limite massimo. Un eventuale utile netto residuo è versato ai Paesi europei proporzionalmente alla quota da essi versata nel capitale della Banca centrale europea (art. 33 del protocollo relativo allo Statuto del Sistema europeo delle Banche centrali e della Banca centrale europea; Statuto del SEBC). Anche i proventi monetari delle banche centrali nazionali nello spazio euro, vale a dire i ricavi annui sugli attivi detenuti da queste banche centrali quali corrispettivi alla massa monetaria circolante e ai loro impegni derivanti dai depositi degli istituti di credito, sono ripartiti secondo questa chiave (art. 32 Statuto del SEBC). Prescrizioni sull'utilizzazione degli altri ricavi, che le banche centrali nazionali conseguono sugli attivi rimasti presso di esse, non esistono nella normativa europea. Per contro, la loro gestione deve avvenire in sintonia con la BCE (art. 31 Statuto del SEBC).

Convenzione del 5 aprile 2002 sulla ripartizione degli utili

Convenzione fra il Dipartimento federale delle finanze e la Banca nazionale svizzera sulla ripartizione degli utili della Banca nazionale

Dopo che, l'8 marzo 2002, il Consiglio federale ha preso atto del testo della Convenzione, il Dipartimento federale delle finanze (DFF) e la Banca nazionale svizzera (BNS) convengono quanto segue:

1. La BNS aumenta i suoi accantonamenti per rischi legati al mercato, alla liquidità, all'esercizio e al prezzo dell'oro di pari passo con la crescita media del prodotto interno lordo nominale registrata durante il quinquennio trascorso.
2. Per gli anni d'esercizio 2003–2012, la BNS versa dal suo utile annuo l'importo di 2,5 miliardi di franchi a Confederazione e Cantoni (art. 27 cpv. 3 lett. b LBN). Questo importo si compone dei ricavi della BNS previsti in futuro, nonché di una parte intesa a ridurre la differenza constatata nel 2002 fra la consistenza effettiva e quella auspicata degli accantonamenti della BNS (cosiddetti «accantonamenti eccedentari disponibili»).
3. Nella primavera del 2003, insieme alla ripartizione ordinaria riferita all'anno d'esercizio 2002 (1,5 mia. di fr.) sarà distribuito un utile straordinario unico pari a un miliardo di franchi.
4. Gli accantonamenti della BNS non possono essere inferiori di oltre 10 miliardi di franchi alla consistenza auspicata. All'occorrenza, l'utile distribuito a Confederazione e Cantoni dev'essere ridotto o completamente sospeso anche durante il periodo oggetto della presente Convenzione.
5. Gli accantonamenti della BNS non possono essere superiori di oltre 10 miliardi di franchi al programma di riduzione previsto, che mira ad azzerare completamente in un lasso di tempo di dieci anni gli accantonamenti eccedentari disponibili. All'occorrenza, l'utile distribuito a Confederazione e Cantoni dev'essere aumentato anche durante il periodo oggetto della presente Convenzione.
6. Dopo cinque anni, la Convenzione è sottoposta a verifica per evitare per quanto possibile brusche diminuzioni o una riduzione insufficiente degli accantonamenti eccedentari disponibili.
7. Dopo la relativa decisione dell'Assemblea generale ordinaria, la BNS trasferisce l'utile distribuito all'Amministrazione federale delle finanze. Quest'ultima versa i $\frac{2}{3}$ dell'importo secondo la chiave di riparto fissata nell'articolo 27 capoverso 4 LBN.

8. La presente Convenzione sostituisce la Convenzione conclusa tra il DFF e la Banca nazionale nell'aprile 1998.

Berna, 21 marzo 2002

Zurigo, 5 aprile 2002

Dipartimento federale delle finanze:

Il capo, K. Villiger

Banca nazionale svizzera:

Il presidente del consiglio della banca,
E. Belser

Il presidente della direzione generale,
J.-P. Roth

Accordo aggiuntivo del 12 giugno 2003

Accordo aggiuntivo fra il Dipartimento federale delle finanze e la Banca nazionale svizzera sulla ripartizione degli utili provenienti dagli attivi liberi

Dopo che, il 6 giugno 2003, il Consiglio federale ha preso atto del testo dell'Accordo aggiuntivo, il Dipartimento federale delle finanze (DFF) e la Banca nazionale svizzera (BNS) convengono quanto segue:

1. Il presente Accordo completa la Convenzione del 5 aprile 2002 tra il DFF e la BNS sulla ripartizione degli utili della Banca nazionale svizzera (cosiddetta «Convenzione principale»). Esso è limitato nel tempo e vale sino all'entrata in vigore di una speciale base legale sull'utilizzazione degli attivi liberi o dei relativi ricavi.
2. Gli attivi liberi della BNS comprendono il ricavo dalla vendita delle 1300 tonnellate di oro non più utilizzate ai fini della politica monetaria (attivi liberi redditizi), nonché la parte di questo oro ancora invenduta. Il loro valore corrisponde all'importo degli «Accantonamenti per la cessione degli attivi liberi», esposto nel passivo del bilancio della BNS.
3. I ricavi conseguiti sugli attivi liberi redditizi sono distribuiti annualmente a Confederazione ($\frac{1}{3}$) e Cantoni ($\frac{2}{3}$). La ripartizione è garantita a lungo termine. Essa aumenta, sino alla conclusione delle vendite di oro, con la quota crescente degli attivi redditizi.
4. Gli importi annui destinati alla ripartizione sono fissati come segue:

Anno d'esercizio BNS	Versamento in primavera	Importo (in mio. di fr.)
2003	2004	300
2004	2005	400
dal 2005	dal 2006	500

5. Se i ricavi effettivi sono superiori o inferiori all'importo convenuto, la differenza viene rispettivamente attribuita agli accantonamenti per rischi legati al mercato, al credito e alla liquidità o prelevata dagli stessi, tenuto conto che sono applicabili i limiti superiori e inferiori fissati nella Convenzione principale sulla ripartizione degli utili della BNS.
6. Nella primavera del 2007, l'importo convenuto destinato alla ripartizione è sottoposto a verifica insieme all'utile distribuito conformemente alla Convenzione principale sulla ripartizione degli utili della BNS.

7. Alla fine della relativa decisione dell'Assemblea ordinaria, la BNS trasferisce gli importi convenuti all'Amministrazione federale delle finanze. Quest'ultima versa $\frac{2}{3}$ dell'importo ai Cantoni conformemente alla chiave di riparto fissata nell'articolo 27 capoverso 4 LBN.

Berna, 12 giugno 2003

Berna, 12 giugno 2003

Dipartimento federale delle finanze:

Il capo, K. Villiger

Banca nazionale svizzera:

Il presidente del consiglio della banca,
H. Raggenbass

Il presidente della direzione generale,
J.-P. Roth

Riserve valutarie a livello internazionale

Confronto a livello internazionale fra le diverse riserve valutarie
(Stato: marzo 2003)

Paesi	Oro			Riserve senza oro			Totale riserve valutarie		
	in t	in % PIL	in % Imp.	in mio. \$	in % PIL	in % Imp.	in mio \$	in % BIP	in % Imp.
Eurolandia	12'372	1.82%	5.10%	235'808	3.17%	8.87%	371'288	4.99%	13.96%
Danimarca	62	0.34%	0.89%	28'292	14.20%	37.04%	28'973	14.54%	37.93%
Svezia	185	0.74%	1.98%	17'321	6.30%	16.92%	19'351	7.03%	18.90%
Regno Unito	314	0.21%	0.75%	38'330	2.33%	8.42%	41'763	2.53%	9.18%
Norvegia	37	0.19%	0.71%	20'244	9.68%	35.71%	20'647	9.87%	36.43%
USA	8'135	0.85%	6.19%	69'010	0.66%	4.80%	158'091	1.51%	10.99%
Canada	16	0.02%	0.06%	35'757	4.60%	12.42%	35'931	4.62%	12.48%
Giappone	765	0.20%	2.04%	487'943	11.65%	118.69%	496'322	11.85%	120.73%
Malaysia	36	0.45%	0.46%	34'519	39.20%	40.02%	34'918	39.66%	40.48%
Singapore	127	1.58%	1.18%	82'089	93.09%	69.58%	83'484	94.67%	70.76%
Svizzera	1'290	4.59%	12.75%	25'951	8.43%	23.42%	40'077	13.02%	36.17%

* dopo il previsto scorporamento delle 1'300 tonnellate di oro e nell'ipotesi che gli accantonamenti della BNS presentino la consistenza auspicata (dato che la BNS garantisce le sue distribuzioni di utili a Confederazione e Cantoni a lungo termine, sono possibili scostamenti temporanei)

Fonti: IFS, giugno 2003; Rapporto di gestione BNS 2002; pagina web di statistica Singapore (<http://www.singstat.gov.sg>)

Stato degli attivi redditizi della BNS alla fine del 2002

	in mio. di fr.
Attivi redditizi al 31.12.2002	
Oro monetario	19'762
Oro "attivi liberi"	9'795
Investimenti in divise monetarie	43'097
Investimenti in divise "attivi liberi"	10'034
Crediti da operazioni Repo	27'977
Titoli CHF monetari	5'892
Titoli CHF "attivi liberi"	1'126
Altri attivi redditizi	3'119

Ripartizione fra i Cantoni degli utili supplementari provenienti dagli attivi liberi

Ipotesi:

- valore patrimoniale: 20 miliardi di franchi (prezzo medio di vendita dell'oro di 15 000 fr./kg)
- interesse reale del 2,5 per cento all'anno
- popolazione residente 2001
- indice della capacità finanziaria 2002/03

Cantoni	Indice della capacità fin. 2002/2003	Popolazione media residente 2001(in 1000)	Importo in fr. secondo la popolazione residente	Importo in fr. secondo la capacità fin. in base a formula di regressione	Importo in fr. in totale
ZH	160	1238.525	35 539 118	1 932 712	37 471 830
BE	57	953.31	27 354 955	30 925 035	58 279 990
LU	67	348.105	9 988 773	8 410 915	18 399 688
UR	64	34.16	980 211	901 641	1 881 853
SZ	112	130.266	3 737 945	836 027	4 573 972
OW	35	32.488	932 234	2 014 994	2 947 228
NW	129	37.391	1 072 924	145 430	1 218 354
GL	82	38.014	1 090 801	590 421	1 681 222
ZG	216	100.241	2 876 387	30 049	2 906 435
FR	51	239.886	6 883 460	9 286 387	16 169 846
SO	82	242.848	6 968 453	3 771 837	10 740 290
BS	173	190.117	5 455 352	202 282	5 657 635
BL	120	258.715	7 423 752	1 311 766	8 735 518
SH	107	72.84	2 090 123	541 665	2 631 788
AR	63	52.945	1 519 242	1 439 246	2 958 488
AI	62	14.711	422 128	411 857	833 985
SG	80	450.927	12 939 220	7 428 707	20 367 927
GR	77	188.259	5 402 038	3 388 018	8 790 055
AG	97	546.115	15 670 612	5 452 402	21 123 015
TG	83	227.558	6 529 711	3 431 754	9 961 465
TI	82	304.936	8 750 051	4 736 168	13 486 218
VD	94	633.981	18 191 902	6 914 534	25 106 436
VS	30	274.476	7 876 010	19 725 441	27 601 450
NE	55	166.707	4 783 609	5 736 124	10 519 733
GE	141	415.505	11 922 796	1 134 829	13 057 625
JU	34	67.313	1 931 527	4 299 758	6 231 286
Totale	100	7 260.339	208 333 333	125 000 000	333 333 333