

04.021

**Messaggio
concernente la legge federale
sulla cooperazione con gli Stati dell'Europa dell'Est**

del 31 marzo 2004

Onorevoli presidenti e consiglieri,

con il presente messaggio vi sottoponiamo, per approvazione, un disegno di legge federale sulla cooperazione con gli Stati dell'Europa dell'Est.

Non vi sono mozioni e postulati parlamentari pendenti che il presente progetto potrebbe stralciare dal ruolo.

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

31 marzo 2004

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Joseph Deiss

La cancelliera della Confederazione, Annemarie Huber-Hotz

Compendio

Dall'inizio degli anni Novanta, la Confederazione si impegna nell'Europa dell'Est e nella Comunità degli Stati indipendenti (CSI) per sostenere la transizione politica, economica e sociale di questi Paesi ex comunisti. Sulla base delle proposte del Consiglio federale del 22 novembre 1989, del 23 settembre 1991 e del 19 agosto 1998, il Parlamento ha approvato crediti quadro per un importo totale di oltre 3 miliardi di franchi per sostenere questi Paesi sulla via della democrazia e dell'economia di mercato. Il 24 marzo 1995, il Parlamento ha istituito la prima base legale di questa cooperazione con gli Stati dell'Europa dell'Est e della CSI sotto forma di decreto federale di obbligatorietà generale con validità limitata¹. Questo testo ha dato buoni risultati. Affinché la Confederazione possa proseguire la cooperazione con gli Stati dell'Europa dell'Est e della CSI, occorre ora prolungare la validità della base legale e trasformarla in legge federale. Il presente disegno di legge riprende gli elementi essenziali del decreto federale applicato finora e si limita ad introdurre alcuni adeguamenti agli ultimi sviluppi e al contesto attuale. La sua formulazione è più semplice e più chiara. La validità della legge federale proposta è anch'essa limitata a 10 anni.

La legge federale si fonda sull'articolo 54 capoverso 2 della Costituzione federale (Cost.)² che incarica espressamente la Confederazione di contribuire a lottare contro la povertà nel mondo, a far rispettare i diritti umani e a promuovere la democrazia, la convivenza pacifica dei popoli nonché a salvaguardare le basi naturali della vita. Il disegno di legge disciplina i provvedimenti nell'ambito della cooperazione con gli Stati dell'Europa dell'Est e della CSI e costituisce la base per i messaggi concernenti i singoli crediti quadro. I provvedimenti attuati sono descritti più in dettaglio in questi messaggi e nei rapporti regolari del DFAE e del DFE. Nel suo rapporto sulla politica estera 2000, il Consiglio federale ha d'altronde sottolineato il valore politico ed economico della regione e riaffermato gli obiettivi prioritari della cooperazione svizzera con i Paesi dell'Est. La legge federale proposta definisce l'oggetto e gli obiettivi della cooperazione con gli Stati dell'Europa dell'Est ed elenca i suoi principi. Definisce, inoltre, le forme della cooperazione e disciplina le modalità del suo finanziamento. La sezione relativa all'esecuzione delega al Consiglio federale la responsabilità di fissare priorità e la competenza di concludere trattati (compresa la possibilità di delegare questa competenza). Permette pure al Consiglio federale di sostenere iniziative private. Il disegno di legge sancisce inoltre la collaborazione con Cantoni, Comuni e istituzioni pubbliche nonché una commissione consultiva.

¹ RS 974.1

² RS 101

Indice

Compendio	1706
1 Linee generali del progetto	1708
1.1 Situazione iniziale	1708
1.2 Il nuovo disciplinamento proposto	1710
1.3 Risultati della procedura preliminare	1712
2 Commento delle singole disposizioni	1712
3 Conseguenze	1730
3.1 Conseguenze per la Confederazione	1730
3.2 Conseguenze per i Cantoni e i Comuni	1730
3.3 Conseguenze per l'economia	1730
4 Programma di legislatura	1731
5 Aspetti giuridici	1731
5.1 Costituzionalità e conformità alle leggi	1731
5.2 Forma dell'atto legislativo	1731
5.3 Applicazione del freno alle spese	1731
5.4 Rapporto con il diritto europeo	1732
Legge federale sulla cooperazione con gli Stati dell'Europa dell'Est (<i>Disegno</i>)	1733

Messaggio

1 Linee generali del progetto

1.1 Situazione iniziale

Dalla caduta del muro di Berlino nel 1989, il Parlamento ha stanziato complessivamente 3050 milioni di franchi come crediti d'impegno per la cooperazione con l'Europa orientale. La programmazione, l'esecuzione e l'accompagnamento dei crediti quadro³ intesi a sostenere i Paesi dell'Europa dell'Est e della Comunità degli Stati indipendenti (CSI) si fondavano sinora sul decreto federale del 25 marzo 1995⁴ concernente la cooperazione con gli Stati dell'Europa dell'Est (qui appresso decreto federale del 1995) e sull'ordinanza del 6 maggio 1992⁵.

La base legale summenzionata ha una validità limitata a 10 anni. Si tratta ora di prolungarne la validità. Conformemente all'articolo 163 Cost. questa base legale deve essere emanata sotto forma di legge federale.

Con il presente disegno di legge, raccomandiamo nuovamente al Parlamento di limitare la validità della base legale a 10 anni. Questa limitazione temporale dipende dal carattere specificatamente temporaneo della fase di transizione e di trasformazione. Retroattivamente, appare sensata tanto più che negli ultimi 10 anni la situazione è evoluta in modo estremamente dinamico, ma anche molto variabile. Mentre gli Stati baltici e quelli dell'Europa centrale hanno portato a termine le loro riforme strutturali e nel 2004 diventeranno membri dell'Unione europea, i progressi della transizione si sono rivelati meno uniformi, talvolta persino contraddittori, nei Balcani, tanto che diversi Stati dell'Europa sudorientale hanno avviato le loro riforme solo recentemente. D'altra parte, si prevede che la transizione duri molto più a lungo in taluni Paesi della CSI e si svolga in modo molto diverso da una regione all'altra (Caucaso del Sud, Asia centrale, Paesi europei della CSI). Tra 10 anni sarà quindi necessario rivalutare la situazione.

Oggi si può constatare che il grande compito storico che consiste nel sostenere gli Stati dell'Europa dell'Est nei loro sforzi di trasformazione è lungi dall'essere terminato e occorre quindi prolungarne la base legale. Nel contesto internazionale, questa situazione è tradotta dall'espressione «agenda incompiuta della transizione» («unfinished agenda»). In effetti, mentre gli Stati candidati all'adesione all'Unione europea hanno compiuto notevoli progressi nel loro processo di transizione, gli obiettivi della riforma sono ancora lungi dall'essere raggiunti nei Paesi dei Balcani e della

³ Messaggio sul rafforzamento della cooperazione con Stati dell'Europa dell'Est e sui corrispondenti provvedimenti di aiuto immediato del 22.11.1989 (provvedimenti d'aiuto immediato: 250 mio di fr.; FF **1990** I 109, 1228);

Messaggio concernente il proseguimento della cooperazione rafforzata con gli Stati dell'Europa centrale e orientale del 23.9.1991 (800 mio di fr.; FF **1991** IV 473) e messaggio complementare del 1.7.1992 (600 mio di fr. per l'estensione alla CSI; FF **1992** V 361, FF **1993** I 828);

Messaggio sul proseguimento della cooperazione rafforzata con l'Europa orientale e gli Stati della CSI del 19.8.1998 (900 mio di fr.; FF **1998** 3941) nonché messaggio complementare sull'aumento e la proroga del III credito quadro per la cooperazione con l'Europa orientale del 14.11.2001 (500 mio di fr. per l'estensione all'ex Jugoslavia; FF **2002** 1657).

⁴ RS **974.1**

⁵ RS **974.11**

CSI. Il messaggio concernente il proseguimento della cooperazione con gli Stati dell'Europa dell'Est e della CSI⁶ elenca in modo esaustivo le principali carenze della transizione, le sue basi strategiche e teoriche, nonché le priorità regionali. È un dato di fatto che lo sviluppo economico e sociale non ha ancora raggiunto il livello dell'era comunista nelle regioni prioritarie della cooperazione svizzera con i Paesi dell'Est (Europa del Sud-Est, Caucaso del Sud, Asia centrale e Paesi europei della CSI. I Paesi dell'Europa centrale e gli Stati baltici hanno registrato notevoli progressi nel processo di riforma, anche grazie all'aiuto esterno, tanto che oggi possono diventare membri a pieno titolo dell'UE. In alcuni Paesi balcanici e della CSI, la recessione e la contrazione economica hanno generato un impoverimento che nel Tagikistan e nel Kirghizistan colpisce la metà della popolazione. Questa situazione si ripercuote inevitabilmente sulla stabilità di tutta l'Europa dell'Est.

Dalla metà degli anni Novanta, la principale sfida della cooperazione svizzera è rappresentata dai Balcani. Nonostante alcuni Stati dell'Europa sudorientale abbiano fatto grandi progressi e possono prevedere di aderire all'UE, alcune riforme strutturali, per esempio nel settore bancario, industriale, agricolo e sociale, nonché nel sistema sanitario e pensionistico sono soltanto agli inizi. Nelle regioni devastate dalla guerra della Bosnia Erzegovina e del Kosovo, la forte presenza delle truppe di sicurezza dell'ONU prova che il processo di pace e di stabilizzazione si fonda ancora su una base molto fragile. Se le condizioni di vita della popolazione non migliorano rapidamente, si può temere una recrudescenza dell'estremismo che rimetterebbe in discussione la sicurezza regionale e il processo di transizione. Per motivi di politica estera, di sicurezza interna e per far fronte alle pressioni migratorie, la Svizzera ha interesse a consolidare la stabilità ancora fragile dell'Europa sudorientale e a proseguire i suoi programmi in questa regione.

La cooperazione con gli Stati dell'Europa orientale si prefigge innanzitutto di promuovere la sicurezza e la stabilità sul continente e negli Stati dell'ex blocco comunista. I principali obiettivi della cooperazione con i Paesi dell'Est comprendono quindi la transizione intesa a instaurare strutture democratiche e pluralistiche, il passaggio a un'economia di mercato aperta e la sostenibilità ecologica e sociale di questo cambiamento. Contrariamente alla legge federale del 19 marzo 1976⁷ sulla cooperazione allo sviluppo e l'aiuto umanitario internazionali (qui appresso legge sulla cooperazione allo sviluppo) o alla legge federale del 19 dicembre 2003⁸ su misure di promozione civile della pace e di rafforzamento dei diritti dell'uomo, il presente disegno di legge ha lo scopo specifico di sostenere le riforme nell'ambito della transizione.

I Paesi interessati devono inoltre avere la possibilità di integrarsi nel sistema di valori europeo. Questa opportunità è importante innanzitutto per gli Stati dell'Europa dell'Est e dell'Europa sudorientale e, anche se in misura diversa, per la maggioranza degli Stati sorti dalle ceneri dell'Unione sovietica. Per le repubbliche dell'Asia centrale la situazione è diversa: questi Stati, pur essendo membri dell'OSCE e del Consiglio d'Europa, a causa delle strutture istituite dall'Unione sovietica mantengono legami politici, economici e militari preponderanti con la Russia. Sin dal crollo dell'Unione sovietica nel 1992 anche questi Paesi attraversano un processo di trasformazione profondo e doloroso. Adottando il messaggio complementare del 1992, il Parlamento ha quindi esteso agli Stati della CSI la cooperazione

6 FF 2004 1597

7 RS 974.0

8 FF 2003 7105

rafforzata con gli Stati dell'Europa centrale e orientale. Pur concentrando la lotta contro l'allarmante impoverimento della popolazione e il miglioramento delle condizioni di vita, i provvedimenti attuati nelle repubbliche del Caucaso e dell'Asia centrale, nonché in taluni Stati dell'Europa sudorientale, promuovono anche la stabilizzazione di questa regione. Nei Paesi della CSI, la Svizzera persegue anche gli interessi della sua politica estera, della sua economia e della sua sicurezza. Essa intrattiene inoltre relazioni particolari con numerosi Paesi della CSI poiché appartengono allo stesso gruppo di voto presso le istituzioni finanziarie internazionali.

Parallelamente al presente progetto, in un altro messaggio chiediamo alle Vostre Camere di approvare un IV credito quadro per il periodo 2005–2008⁹. Questo messaggio presenta in modo più dettagliato i provvedimenti e le priorità strategiche della cooperazione con i Paesi dell'Est, nonché le esperienze e le conoscenze acquisite finora. Questi documenti – il messaggio concernente la legge federale e il messaggio che chiede lo stanziamento del IV credito quadro – si fondano entrambi su un bilancio esauritivo degli ultimi 12 anni di cooperazione con i Paesi dell'Est¹⁰. Tengono conto dei risultati di questa valutazione esterna e degli insegnamenti tratti.

1.2 Il nuovo disciplinamento proposto

Il messaggio del 19 settembre 1994¹¹ concernente il decreto federale di obbligatorietà generale sulla cooperazione con l'Europa dell'Est prevede espressamente che occorre procedere a «l'esame dell'idoneità del decreto federale dopo 10 anni dalla sua entrata in vigore.» Sia il DFAE sia il DFE hanno constatato che la base legale adottata ha dato buoni risultati. Il decreto federale del 1995 ha in effetti permesso di concludere accordi bilaterali con gli Stati dell'Europa dell'Est e della CSI nonché con organizzazioni e istituzioni internazionali, contribuendo in tal modo ad affermare la certezza del diritto nella pianificazione e nell'applicazione dei programmi di cooperazione. Il decreto è inoltre stato utile per definire chiaramente le competenze e le responsabilità e per fissare le modalità di finanziamento della cooperazione. Gli scopi definiti nell'articolo 2 del decreto federale si sono rivelati ragionevoli e hanno contribuito a delimitare l'ambito della cooperazione e l'orientamento verso il processo di transizione.

Le esperienze fatte finora nell'Europa dell'Est e nella CSI mostrano che i processi di riforma variano notevolmente da una regione all'altra. Si può affermare che la transizione si protrarrà ancora a lungo e che è necessario continuare a sostenerla. La cooperazione con i Paesi dell'Est rimarrà a lungo un elemento chiave delle nostre relazioni estere. Per adempiere questo compito, la Confederazione dovrà impiegare ingenti mezzi finanziari e istituzionalizzare la sua organizzazione. Per tutti questi motivi, è indispensabile prorogare la validità della base legale di questa cooperazione. Inoltre, l'articolo 164 capoverso 1 lettera e Cost. prevede che i compiti e le prestazioni della Confederazione siano disciplinati sotto forma di legge.

⁹ FF 2004 1597

¹⁰ «Die Transition und ihre Schatten», valutazione, A. Melzer, DSC/Seco (ed.), Berna, 2003 (cfr. n. 1.2 del messaggio concernente il IV credito quadro); «Bilanz der schweizerischen Zusammenarbeit mit den Ländern Osteuropas und Zentralasiens 1990–2002», NADEL/PFZ, Terra Consult, E. Basler, Taesco, DSC/Seco (ed.), Berna, 2003 (cfr. n. 4 del messaggio concernente il IV credito quadro).

¹¹ FF 1994 V 501

Come il decreto federale del 1995, il disegno di legge presentato si basa ampiamente sulla legge sulla cooperazione allo sviluppo e tiene conto delle esperienze acquisite in questo ambito. Si distingue tuttavia per la sua particolare finalità politica di promuovere la stabilità e la sicurezza sul continente europeo, come illustrato nel numero 11 e nel commento all'articolo 2. Inoltre, il riferimento esplicito al processo di transizione e l'identità europea di numerosi Stati partner della cooperazione gli conferisce un carattere particolare rispetto alla citata legge sulla cooperazione allo sviluppo. Contrariamente a quest'ultima legge, la validità della legge proposta è limitata nel tempo.

Qui appresso riassumiamo brevemente la struttura e le linee generali del testo di legge.

Il presente disegno di legge riprende la struttura e l'articolazione del decreto federale del 1995. Tiene inoltre conto dei recenti sviluppi in materia di politica estera e in ambito giuridico, segnatamente nell'ambito della legge federale del 19 dicembre 2003 su misure di promozione civile della pace e di rafforzamento dei diritti dell'uomo.

I primi tre articoli presentano l'oggetto della legge, gli obiettivi e i principi della cooperazione. Gli articoli 4–6 trattano del principio della democrazia e dei diritti dell'uomo, delle modalità della cooperazione e del suo coordinamento. L'articolo 7 elenca le forme della cooperazione: cooperazione tecnica, cooperazione finanziaria, provvedimenti atti a promuovere la partecipazione al commercio mondiale e il settore privato. L'articolo 8 definisce le prestazioni finanziarie, l'articolo 9 la possibile combinazione tra queste prestazioni e i provvedimenti di cooperazione. Gli articoli 10 e 11 concernono le risorse finanziarie e stabiliscono che il finanziamento della cooperazione con gli Stati dell'Europa dell'Est è assicurato mediante crediti quadro.

Gli articoli 12–18 concernono l'esecuzione della cooperazione: l'articolo 12 conferisce al Consiglio federale la competenza di fissare le priorità; l'articolo 13 attribuisce al Consiglio federale e agli uffici federali competenti la facoltà di concludere trattati, in particolare di diritto internazionale; l'articolo 14 disciplina la collaborazione con terzi: mandati, contributi, sostegno ad attività private, collaborazione con Cantoni, Comuni e istituzioni pubbliche, nonché la costituzione di persone giuridiche o la partecipazione a dette persone; l'articolo 15 disciplina il coordinamento in seno all'amministrazione federale, l'articolo 16 il trattamento dei dati; l'articolo 17 incarica la Commissione consultiva per la cooperazione internazionale allo sviluppo di consigliare il Consiglio federale sulle questioni inerenti alla presente legge; l'articolo 18 disciplina le valutazioni e il rapporto. Gli articoli 19–23 contengono le disposizioni finali.

Nell'ottica di prorogare temporaneamente l'attuale base legale, il disegno di legge riprende il testo esistente e lo modifica solo dove è assolutamente necessario. Queste modifiche riguardano in particolare il contenuto degli articoli 4 (Democrazia e diritti e dell'uomo), 7–9 (Provvedimenti), 14 (Collaborazione di terzi), 17 (Commissione consultiva) e 18 (Valutazioni e rapporto). Abbiamo inoltre introdotto alcuni adeguamenti redazionali.

La legge federale sulla cooperazione con gli Stati dell'Europa dell'Est può servire come base legale per eventuali prestazioni della Svizzera ai Paesi aderenti e ai Paesi candidati all'UE.

1.3 Risultati della procedura preliminare

Prima di proporre alle vostre Camere il decreto federale concernente la cooperazione con gli Stati dell'Europa dell'Est, nel 1993 il DFAE ha svolto un'ampia consultazione presso i Cantoni, i partiti politici e le organizzazioni interessate. Gli enti consultati hanno approvato a larga maggioranza l'idea di istituire una base legale per la cooperazione con i Paesi dell'Est. I risultati di questa consultazione esterna sono stati presentati e commentati nel messaggio del 19 settembre 1994¹² concernente il decreto federale in questione.

Non è stato necessario procedere a una nuova consultazione esterna poiché il disegno di legge presentato si limita in un certo senso a prolungare la validità di una base legale vigente e il nuovo testo di legge differisce solo minimamente da quello del decreto¹³. Inoltre, la legge non ha ripercussioni sulle competenze cantonali, né sulle finanze dei Cantoni. Infine, non modifica in nessun modo la vigente ripartizione delle competenze.

Dopo essere stata consultata, il 9 ottobre 2003 la Commissione consultiva per la cooperazione internazionale allo sviluppo (cfr. art. 17) ha discusso dei messaggi relativi alla legge federale e al IV credito quadro per la cooperazione con l'Europa dell'Est in una seduta di chiusura di un giorno. Il presente messaggio e il disegno di legge tengono conto dei suoi commenti e delle sue proposte di modifica.

2 Commento delle singole disposizioni

Art. 1 Oggetto

La Confederazione è incaricata di adottare provvedimenti atti a sostenere gli Stati dell'Europa dell'Est nei loro sforzi di attuazione e consolidamento della democrazia, nonché nella transizione verso l'economia di mercato. Questo mandato alla Confederazione non esclude che Cantoni, Comuni, istituzioni e organizzazioni pubbliche e private partecipino alla cooperazione con l'Europa dell'Est.

Cpv. 2

L'espressione Stati dell'Europa dell'Est designa in sintesi i Paesi in transizione, ossia gli ex Paesi comunisti dell'Europa centrale, orientale e sudorientale rispettivamente gli Stati successori di questi Paesi, nonché gli Stati della CSI. Il campo d'applicazione della legge federale proposta non è quindi limitato, come nella prassi attuale, agli Stati di un'Europa intesa in senso geografico (FF 1992 V 363).

I Paesi dell'Est interessati hanno tutti un punto in comune: sono tutti impegnati in un processo di transizione politica, economica e sociale per diventare Stati di diritto più democratici e pluralisti, nonché economie di mercato a carattere sociale e rispettose dell'ambiente. Alcuni di questi Stati presentano diverse analogie con i Paesi in sviluppo veri e propri e sono qualificati come tali dall'Organizzazione per la coope-

¹² FF 1994 501

¹³ Art. 1 cpv. 2 dell'ordinanza sulla procedura di consultazione; RS 172.062.

razione e lo sviluppo economico (OCSE)¹⁴. Il loro trattamento particolare nell'ambito della cooperazione con i Paesi dell'Est è giustificato dal fatto che a causa della loro appartenenza al mondo comunista questi Paesi presentano problemi diversi da quelli dei Paesi in sviluppo. In questi casi spetta al nostro Consiglio assicurare il coordinamento e l'armonizzazione materiale tra cooperazione allo sviluppo e cooperazione con i Paesi dell'Est.

Il termine «Stati» non esclude la cooperazione della Confederazione con Stati membri, regioni o parti di repubbliche nonché con istituzioni o organizzazioni statali o non governative, in particolare con istituzioni e organizzazioni di diritto privato dei Paesi dell'Europa dell'Est (ONG – Organizzazioni non governative).

Art. 2 Obiettivi

La cooperazione con i Paesi dell'Europa dell'Est si prefigge di sostenere questi Stati nel loro processo di riforma, di garantire il proseguimento di questa evoluzione a lungo termine e di favorire quindi durevolmente la transizione. Come spiegato nel numero 12, si tratta di fatto di promuovere la stabilità e la sicurezza sul continente europeo e di permettere agli Stati che hanno un'identità europea di integrarsi tra le nazioni che condividono i valori del nostro continente.

Dal 1989, ossia da quando l'Europa è confrontata a sfide completamente nuove, la nozione di transizione è cambiata, arricchendosi e profilandosi sulla base delle esperienze fatte nell'Europa orientale. Mentre la transizione in origine era una concezione piuttosto formale della liberalizzazione (passaggio alla democrazia in politica e all'economia di mercato in economia) e dell'integrazione giuridica dei Paesi interessati nelle reti di convenzioni e accordi europei e internazionali (Consiglio d'Europa, OSCE, NATO, UE, OCSE), oggi si prefigge soprattutto di istituzionalizzare la trasformazione delle strutture nel loro insieme: potere esecutivo, legislativo e giudiziario; infrastrutture, sistema bancario, regolamentazione della concorrenza e funzioni di sorveglianza. Attualmente transizione significa innanzitutto costituzione di istituzioni, che saranno considerate durevoli solo quando i loro fondamenti politici, economici e sociali (ossia le condizioni di vita della popolazione) saranno stabilite solidamente e permetteranno a queste istituzioni di adeguarsi e rinnovarsi.

Rispetto al decreto federale del 1995, nel nuovo testo il termine «segnatamente» è stato soppresso poiché l'elenco degli obiettivi nelle lettere a–b è esaustivo e, dopo dieci anni di cooperazione con i Paesi dell'Est, non è più necessario prevedere la possibilità di fissare eventuali altri obiettivi. La Svizzera persegue quindi gli obiettivi qui appresso.

Let. a

La Svizzera intende promuovere e consolidare i valori fondamentali dello Stato di diritto, della separazione dei poteri, dei diritti dell'uomo e della democrazia negli Stati dell'Europa dell'Est. Vuole in tal modo garantire e far rispettare le libertà fondamentali per creare una comunanza di valori tra Est e Ovest. Per raggiungere questo obiettivo si impegna a favore della promozione della società civile, l'attua-

¹⁴ Secondo i criteri del CAS (OCSE), si tratta dei Paesi che figurano tra gli Stati prioritari della cooperazione svizzera con i Paesi dell'Est: Albania, Armenia, Azerbaigian, Georgia, Kirghizistan, Moldavia, Tagikistan e Uzbekistan.

zione e il consolidamento del sistema democratico con elezioni libere a scrutinio segreto, lo sviluppo di istituzioni politiche stabili e del pluralismo della vita politica, riconoscendo la libertà di parola dei partiti, dei media, dei sindacati e di altri gruppi di interesse. Le riforme del settore giudiziario sono intese a istituire un sistema giudiziario equo e stabile e strutture amministrative efficienti e trasparenti conformi ai principi del «buon governo» («good governance»). Nelle società postcomuniste sono molto importanti anche le relazioni tra cittadino e Stato, la protezione delle minoranze, le pari opportunità tra i sessi e la conservazione e lo scambio del patrimonio culturale. Questi obiettivi si fondano sulla convinzione che il rispetto della democrazia e delle libertà fondamentali rappresentano una base importante della sicurezza nazionale e internazionale (cfr. Rapporto del Consiglio federale sulla politica estera 2000¹⁵). La cooperazione con l'Europa dell'Est influisce in tal modo anche sui flussi migratori.

Let. b

L'introduzione dello Stato di diritto e della democrazia va di pari passo con l'obiettivo del promovimento di uno sviluppo economico e sociale sostenibile nei Paesi dell'Europa orientale poiché la riuscita dell'intero processo di riforma dipende in modo decisivo dallo sviluppo economico. La persistenza della crisi economica, l'assenza di prospettive e la povertà costituiscono una minaccia per la democrazia e la pace sociale e sono un terreno fertile per la criminalità e il terrorismo. Le economie esteeuropee indebolite attraversano un periodo di profonde ristrutturazioni al fine di aumentare la competitività, aprire l'accesso ai mercati europei e beneficiare dell'integrazione nel commercio mondiale.

L'obiettivo prioritario della cooperazione economica consiste quindi nel sostenere la ristrutturazione economica sostituendo l'economia pianificata con un'economia di mercato libera, aperta e sociale e nel migliorare il livello di vita della popolazione. Gli interventi pongono l'accento sulla creazione di condizioni quadro favorevoli, la costituzione di istituzioni finanziarie solide, la promozione di piccole e medie imprese e, in generale, la promozione degli investimenti privati per rinnovare e ristrutturare i mezzi di produzione e l'infrastruttura. Rientrano in questo ambito anche l'istituzione di un sistema efficace di formazione, perfezionamento e formazione professionale, la facilitazione degli scambi con l'estero come pure la riabilitazione e la modernizzazione dell'infrastruttura di base. Il sostegno economico della Svizzera deve anche facilitare la transizione verso intensi scambi economici autonomi tra le imprese di questi Paesi e la Svizzera.

La necessaria ristrutturazione economica richiede tuttavia tempo; nella fase di transizione genera inevitabilmente difficoltà sociali e favorisce persino l'insorgere di una nuova povertà in questi Paesi. Per attenuare le ripercussioni sociali di questi adeguamenti strutturali, la Confederazione intende contribuire a migliorare le condizioni di vita della popolazione e a lottare contro la crescita della disoccupazione, la povertà, l'inflazione e la distruzione delle reti sociali. D'altronde, la crescita economica, la creazione di impieghi e la sicurezza sociale sono fattori importanti in grado di frenare l'emigrazione clandestina dall'Europa dell'Est verso la Svizzera. Perseguendo obiettivi economici e sociali, la cooperazione con i Paesi dell'Est agisce sulle cause profonde dei movimenti migratori poiché si prefigge di creare sul posto

¹⁵ FF 2001 201

un ambiente favorevole per lo sviluppo economico, il benessere, l'aumento dei redditi e la realizzazione degli individui.

Gli obiettivi economici comprendono anche la promozione dell'utilizzazione sostenibile delle risorse naturali e la protezione dell'ambiente. Si tratta innanzitutto di risanare i siti contaminati e le condizioni ambientali che in parte costituiscono ancora oggi una grande minaccia per la popolazione e la natura. Un gran numero di questi problemi ambientali superano ampiamente l'ambito locale e rivestono un'importanza europea. La Confederazione sostiene perciò interventi e progetti internazionali in ambito ambientale, per esempio nell'ambito della Conferenza «Ambiente per l'Europa», e attribuisce un'attenzione particolare alla sostenibilità ecologica in tutti i suoi progetti. Gli sforzi in materia di protezione dell'ambiente sono d'altronde strettamente legati alla garanzia di un accesso equo alle risorse naturali, alla loro utilizzazione sostenibile e all'uso razionale dell'energia.

Art. 3 Principi

Il presente articolo definisce i tre principi applicabili alla cooperazione con i Paesi dell'Est.

Cpv. 1

La cooperazione con gli Stati dell'Europa dell'Est non costituisce un settore politico a sé stante, ma è parte integrante della politica estera della Svizzera. Con i rapporti sulla politica estera 1993¹⁶ e 2000¹⁷, abbiamo fissato le priorità in materia di politica estera applicabili anche alla cooperazione con i Paesi dell'Est: promozione della pace, diritti dell'uomo, democrazia e Stato di diritto, difesa degli interessi economici, lotta contro l'emigrazione e contro la povertà, nonché ambiente e sviluppo globale sostenibile.

Per difendere i suoi interessi in un mondo in cui l'interdipendenza e l'integrazione in tutti i settori sono in costante crescita, la Svizzera deve partecipare attivamente alla costruzione dell'Europa. Considerata la posizione che il nostro Paese occupa nella politica di integrazione, nonché la differenziazione e il crescente rafforzamento delle strutture di sicurezza europee, ne consegue che è nel pieno interesse della Svizzera cooperare con i Paesi dell'Est. Il nostro continente tende inesorabilmente verso l'integrazione dei Paesi dell'Europa dell'Est in seno all'Unione europea (UE). La cooperazione con l'Est svolge quindi un ruolo importante poiché favorisce l'avvicinamento tra Ovest ed Est.

Dopo la caduta del muro di Berlino e il crollo dell'Unione sovietica, l'Europa occidentale ha dovuto affrontare importanti sfide in materia di politica di sicurezza: contrasti economici e sociali, povertà e disoccupazione, catastrofi ecologiche, problemi in materia di diritti delle minoranze e diritti dell'uomo, tensioni regionali, conflitti e migrazioni. I vecchi impianti nucleari sono pericolosi e costituiscono una minaccia su scala regionale ed europea. Per far fronte a simili pericoli, occorre elaborare strategie comuni, come si tenta di fare nell'ambito della Conferenza «Ambiente per l'Europa». Istituzioni efficaci, fondate sulla democrazia e il pluralismo, una prosperità economica e una situazione sociale ed economica stabili sono condizioni essenziali per garantire una maggior sicurezza in Europa. La cooperazio-

¹⁶ FF 2001 237

¹⁷ FF 1994 I 150

ne con i Paesi dell'Est è di conseguenza molto importante per la politica di sicurezza. La Svizzera ha quindi interesse a contribuire affinché il processo di transizione nell'Europa dell'Est si svolga in modo controllato senza rischi per la stabilità internazionale.

La cooperazione svizzera con l'Europa dell'Est e la CSI si basa in particolare sul principio della corresponsabilità solidale. La Svizzera intende prestare il suo aiuto per attenuare la miseria e la povertà nel mondo ed esprime in tal modo la sua volontà di assumere una parte di responsabilità per i grandi problemi del nostro tempo. Questa attitudine si basa sull'idea che il destino della Svizzera è indissociabile da quello dell'Europa e del mondo. Per questo motivo la Svizzera vuole partecipare alla riuscita delle riforme nell'Europa dell'Est e alla costruzione di strutture solide. Il nostro impegno finanziario a favore dei Paesi dell'Est costituisce quindi anche un contributo della Svizzera alla cooperazione e all'integrazione europee.

Cpv. 2

Questa disposizione è stata ripresa dall'articolo 2 capoverso 2 della legge federale sulla cooperazione allo sviluppo e l'aiuto umanitario internazionali. Essa chiede che i provvedimenti presi dalla Svizzera tengano conto della situazione dei Paesi partner e dei bisogni della popolazione. Se ogni progetto di cooperazione risponde necessariamente a un bisogno e a una domanda, il suo successo e la sua durata dipendono essenzialmente dal fatto che le condizioni specifiche e il contesto siano presi in considerazione. Di conseguenza, occorre integrare i partner locali e, se possibile, anche i gruppi di destinatari nella pianificazione e nell'attuazione dei programmi.

Cpv. 3

In linea generale, i provvedimenti della Confederazione sostengono le iniziative locali e completano gli sforzi propri dei partner. La cooperazione si basa su un partenariato mirato e sulla volontà dei governi di attuare riforme. Gli Stati assumono essi stessi la responsabilità delle riforme che hanno avviato; il sostegno internazionale deve integrarsi nelle strategie adottate dai governi partner e rispettare le loro priorità. Nell'ambito di partenariati a livello mondiale, regionale e bilaterale e del connesso dialogo politico, il sostegno esterno può aiutare i governi a formulare le loro riforme.

Il contributo svizzero è un sostegno all'autosviluppo che deve agire come catalizzatore. Sono innanzitutto gli sforzi intrapresi dai Paesi interessati che determineranno il successo o il fiasco delle riforme. I beneficiari e le persone direttamente interessate assumono la responsabilità dei progetti finanziati dalla Svizzera. La cooperazione è svolta nell'ambito della politica di riforma, d'intesa con i Paesi interessati, e garantisce la partecipazione della popolazione. I programmi si integrano nei provvedimenti concepiti dal partner stesso e attuati sotto la sua responsabilità.

Art. 4 Democrazia e diritti dell'uomo

Sin dal 1998 riteniamo – in conformità con le istanze europee e internazionali (OCSE, UE, OSCE, Consiglio d'Europa ecc.) – che il rispetto dei diritti dell'uomo e dei principi democratici nei Paesi partner costituisca la condizione e il fondamento della cooperazione. Abbiamo d'altronde emanato disposizioni e criteri per applicare questo principio.

Per beneficiare del sostegno della Svizzera conformemente gli obiettivi enunciati nell'articolo 2, il governo in questione deve dimostrare una chiara volontà di avviare e proseguire le riforme in ambito istituzionale, politico ed economico. Questa condizione del sostegno svizzero non è tuttavia orientata a breve termine e su progetti puntuali, ma sul processo di riforma nel suo insieme. La concessione di un sostegno deve quindi essere esaminata di caso in caso. È necessario soprattutto che il Paese abbia adottato decisioni credibili in vista di attuare le riforme a medio termine e ne abbia intrapreso l'attuazione.

La politica attuale si basa su un dialogo critico e costruttivo con i Paesi partner sulla democrazia e sui diritti dell'uomo. Conformemente agli attuali approcci differenziati in materia di *gouvernance*, oggi sono privilegiati i provvedimenti positivi per sostenere i Paesi partner nei delicati settori della politica piuttosto che l'adozione di sanzioni unilaterali. In questo ambito svolgono un ruolo centrale anche temi sensibili come la trasparenza e l'obbligo di rendere conto. L'esperienza mostra che il dialogo politico, soprattutto se integrato in un ambito internazionale, può portare ai risultati auspicati.

Per tener conto di questa nuova percezione della *gouvernance* e della condizionalità, il 9 aprile 2003 abbiamo definito una nuova prassi dell'applicazione della condizionalità politica. Per questo motivo, l'articolo 4 del decreto federale del 1995, «cessazione o sospensione della cooperazione», è stato riformulato. In effetti, la formulazione originaria, che si basava unicamente su un'interpretazione negativa non corrisponde più alle esigenze attuali e alla concezione internazionale della condizionalità. Secondo la nuova formulazione dell'articolo 4, il Consiglio federale può in caso di grave e sistematica violazione dei diritti dell'uomo adottare i necessari provvedimenti; l'interruzione della cooperazione, nel rispetto della proporzionalità, può essere presa in considerazione solo come ultima ratio.

Art. 5 Modalità

La Confederazione può prendere provvedimenti a livello bilaterale, multilaterale o in modo autonomo. Questa disposizione garantisce in tal modo la flessibilità necessaria nella ripartizione dei mezzi in considerazione della diversità dei bisogni e del fatto che oggi numerosi Stati e organizzazioni accordano un sostegno ai Paesi dell'Est. Le modalità più adeguate sono determinate in base alle circostanze concrete in un determinato caso. Questa flessibilità deve essere garantita non solo nella ripartizione tra provvedimenti bilaterali, multilaterali e autonomi, ma anche nella scelta dei Paesi, nell'assegnazione dei mezzi per Paese o nella scelta dei settori di cooperazione. Solo in questo modo è possibile assicurare una gestione del quadro efficiente e conforme agli obiettivi.

Nell'ambito dei provvedimenti bilaterali, la Svizzera e il partner interessato sono in contatto diretto e, da una parte o dall'altra, possono intervenire diversi partecipanti. I provvedimenti multilaterali sono generalmente attuati e coordinati da un'organizzazione internazionale, come la Banca mondiale. Questa forma di cooperazione è particolarmente indicata per i compiti che superano le possibilità di un unico Paese donatore o che devono essere intrapresi su ampia scala.

I provvedimenti autonomi sono azioni che rientrano esclusivamente nella competenza della Svizzera. Può trattarsi per esempio della concessione unilaterale di agevolazioni a favore dei Paesi partner, come ad esempio le preferenze tariffali¹⁸ o le garanzie di credito.

Art. 6 Coordinamento

Questa disposizione obbliga la Confederazione a coordinare i suoi provvedimenti con gli sforzi dei partner degli Stati dell'Europa dell'Est e, per quanto possibile, con le prestazioni dello stesso tipo di altre fonti nazionali o internazionali. Per ottenere un effetto ottimale e integrare il meglio possibile i provvedimenti di sostegno in ogni processo di riforma, la Svizzera coordina i suoi provvedimenti con il Paese partner tenendo conto degli sforzi che questi fornisce.

Visto il numero di istituzioni pubbliche e private, di Stati e organizzazioni internazionali attive nell'Europa dell'Est, la Confederazione promuove l'armonizzazione delle attività e gli scambi di informazioni con altri Stati donatori, istituzioni estere e organizzazioni internazionali. Il coordinamento internazionale dei provvedimenti di sostegno destinati a un Paese specifico è garantito essenzialmente nell'ambito di gruppi consultivi della Banca mondiale o da istituzioni politiche specializzate in funzione della regione o del tema scelto (ad es. Patto di stabilità per l'Europa sudorientale). La Svizzera partecipa attivamente a questi sforzi di coordinamento e tenta di sviluppare approcci coerenti in sintonia con gli sforzi internazionali e di integrarli in un contesto globale. L'esperienza mostra che il coordinamento internazionale è un'impresa particolarmente ardua e che gli sforzi della Svizzera possono quindi scontrarsi con limiti obiettivi.

Poiché diversi Paesi dell'Europa dell'Est e della CSI fanno parte del gruppo di voto della Svizzera in seno al Fondo monetario internazionale (FMI), alla Banca mondiale e alla Banca europea per la ricostruzione e lo sviluppo, la Svizzera ha una responsabilità particolare in questo ambito.

L'obbligo di coordinamento all'interno dell'amministrazione federale è fissato nell'articolo 15.

Art. 7 Forme di cooperazione

Rispetto al decreto federale del 1995, l'articolo è modificato come segue: la sezione 2 è ora intitolata «Provvedimenti». Il capoverso 1 del decreto federale 1995 sulle forme della cooperazione è stato rielaborato e ripreso nell'articolo 7 del disegno. Il capoverso 2 è stato riformulato e ripreso come articolo 8 relativo alle prestazioni finanziarie. Per migliorare ulteriormente la comprensione del testo, il capoverso 3 dell'articolo 7 del decreto federale 1995 sulla possibilità di combinare i diversi provvedimenti di cooperazione è diventato l'articolo 9 del disegno di legge. La nuova versione presenta in tal modo i provvedimenti e i loro rapporti reciproci in modo più chiaro e sistematico.

L'articolo 7 capoverso 4 del decreto federale 1995 secondo cui «i progetti nell'ambito della cooperazione tecnica e dell'aiuto finanziario devono di regola essere seguiti e assistiti tecnicamente durante un periodo adeguato» è stato stralciato poiché la

¹⁸ Cfr. decreto federale del 9 ottobre 1981 sulla concessione di preferenze tariffali a favore dei Paesi in sviluppo (RS 632.91).

poiché la supervisione dei provvedimenti oggi è parte integrante della cooperazione. Analogamente alla cooperazione allo sviluppo, gli interventi e i provvedimenti attuati nell'ambito della cooperazione con i Paesi dell'Est sono costantemente seguiti in base a norme di qualità elevate e regolarmente valutati (cfr. art. 18). Un ciclo di progetto ben definito disciplina le tappe metodologiche dello svolgimento di un progetto – pianificazione, esecuzione, supervisione e valutazione, rispettivamente applicazione dei risultati della valutazione – per garantire in ogni momento una gestione professionale delle attività.

Gli strumenti della cooperazione con l'Europa dell'Est enumerati nell'articolo 7 del decreto federale 1995 hanno dato buoni risultati. Hanno essenzialmente mantenuto la loro forma di base, ma nella pratica la loro utilizzazione si è modificata sotto l'influsso del dinamismo del processo di riforma nella regione, delle nuove esigenze che ne risultano e delle esperienze concrete.

La cooperazione con l'Europa dell'Est necessita di un'applicazione e un'armonizzazione flessibile degli strumenti. Una definizione troppo rigida di questi strumenti non potrebbe infatti prendere in considerazione la dinamica dei Paesi dell'Est e i cambiamenti rapidi e spesso imprevedibili che possono verificarsi nella regione. Per ottenere effetti per quanto ampi e sostenibili e per poter rispondere ai bisogni specifici di ogni Stato, le forme della cooperazione devono potersi adeguare all'evoluzione del contesto.

La cooperazione con i Paesi dell'Est è incentrata sulle principali sfide della transizione e la ricerca di risposte e soluzioni appropriate. La mancanza di istituzioni statali e private o le carenze delle istituzioni esistenti costituiscono il principale ostacolo al processo di trasformazione. Istituzioni solide, come un sistema giudiziario affidabile e una sorveglianza efficace della concorrenza e dei mercati finanziari, sono indispensabili per istituire condizioni stabili e conformi allo Stato di diritto, per consolidare le relazioni politiche ed economiche tra gli Stati e incentivare una crescita economica socialmente ed ecologicamente sostenibile. D'altronde, solo istituzioni socialmente accettate ed economicamente solide potranno svolgere efficacemente i loro compiti e operare in modo sostenibile. Per acquisire queste qualità, è necessario il doppio sostegno della popolazione e dell'economia. L'attuazione – ossia la trasformazione o lo smantellamento socialmente sostenibile – di istituzioni in senso lato è quindi più che mai compito della cooperazione con i Paesi dell'Est.¹⁹

Si accorda inoltre maggior spazio agli approcci basati sul partenariato. Si tratta innanzitutto di partenariati che raggruppano i Paesi della regione, la comunità internazionale e le organizzazioni e istituzioni internazionali, come il Patto di stabilità per l'Europa sudorientale. Il partenariato comporta tuttavia anche la partecipazione di organizzazioni non governative, di imprese e della popolazione alla pianificazione e all'attuazione di riforme, per esempio nell'elaborazione di strategie di lotta contro la povertà.²⁰ Sia il Patto di stabilità sia le strategie di lotta contro la povertà sono l'espressione dell'idea secondo cui un programma di riforma deve essere esaustivo al fine di istituire la stabilità e la prosperità a lungo termine. Le diverse forme di partenariato comprendono anche la cooperazione diretta di servizi governativi o di organizzazioni di sostegno con, ad esempio, organizzazioni non governative o

¹⁹ Cfr. messaggio concernente il IV credito quadro; FF 2004 1597, n. 2 e 5.

²⁰ «Poverty Reduction Strategy Papers» (PRSP) dei Paesi partner, coordinato dalla Banca mondiale e base strategica per tutti gli operatori.

imprese private (nell'ambito di partenariati tra il settore pubblico e privato) o nello svolgimento di compiti precisi e nella realizzazione di progetti.

Vista la complessità e l'ampiezza dei problemi, le forme della cooperazione non hanno più un approccio basato esclusivamente su progetti, bensì un approccio programmatico applicato sia a livello di progetti e di istituzioni sia nel dialogo politico. D'altronde, per ottenere un effetto ottimale e durevole, la cooperazione tecnica e la cooperazione finanziaria intervengono spesso contemporaneamente. Approcci combinati, sostenuti da un dialogo politico, sono in effetti più adatti per garantire la sostenibilità dei provvedimenti adottati. Soluzioni proposte a livello macro, ossia quello della politica e della formulazione delle riforme, sono testate in progetti e modelli concreti realizzati sul terreno per poter eventualmente essere ripetuti e influire, a loro volta, sulla futura politica di riforma.

Gli strumenti descritti nell'articolo 7, sono tuttavia di natura diversa e chiaramente distinguibili. Le definizioni qui appresso sono conformi alla legge federale del 19 marzo 1976 sulla cooperazione allo sviluppo e l'aiuto umanitario internazionali. La particolarità della cooperazione con i Paesi dell'Est si rispecchia nell'orientamento specifico, nelle sue priorità e nella ripartizione delle competenze in seno all'amministrazione, disciplinati mediante ordinanza. Quest'ultima definisce in dettaglio le competenze delle due unità amministrative incaricate di attuare la cooperazione nonché le forme e i settori di cooperazione assegnati a ognuna di esse. La complementarità nell'impiego degli strumenti è garantita dall'elaborazione di strategie e di programmi comuni. Il coordinamento delle forme di cooperazione è assicurato mediante una pianificazione partecipativa globale a livello dei settori (strategie settoriali) e delle priorità geografiche (programmi per Paesi).

Lett. a: cooperazione tecnica

Il punto di partenza della cooperazione tecnica è generalmente un problema di transizione per la cui soluzione sono necessari un trasferimento di conoscenze e esperienze nonché provvedimenti di accompagnamento. La cooperazione tecnica interviene in un certo senso a livello di «software», ossia sul modo di pensare delle persone, nonché sulle strutture, gli strumenti e i processi. Presupposto per una fertile cooperazione è la volontà di cambiamento dei partner che nell'ottica di un sostegno all'autosviluppo è sempre il punto di partenza e la pietra miliare dei programmi di cooperazione. La promozione della loro autonomia è al centro di ogni provvedimento: gli interventi si prefiggono innanzitutto di mettere a disposizione i mezzi necessari per affrontare e superare autonomamente le sfide e le difficoltà che derivano inevitabilmente dai profondi cambiamenti in atto nell'Europa dell'Est. La sostenibilità è raggiunta solo se i partner sono in grado di risolvere autonomamente i loro problemi dopo la conclusione del progetto. La cooperazione svolge quindi un ruolo catalizzatore.

Mediante la trasmissione di conoscenze e di esperienze, la cooperazione tecnica si prefigge di promuovere lo sviluppo di istituzioni democratiche, di sostenere le riforme e l'introduzione di strumenti di economia di mercato, di migliorare il livello di vita della popolazione e di favorire l'equilibrio sociale del cambiamento. Essa comprende sempre quattro elementi di sviluppo delle capacità, la cui proporzione varia di caso in caso. Questi elementi sono: lo sviluppo delle risorse umane grazie a interventi come la consulenza e le perizie, la formazione e il perfezionamento, gli scambi scientifici e culturali; lo sviluppo dell'organizzazione; il consolidamento delle istituzioni e la loro interconnessione (in particolare per migliorare la coopera-

zione regionale); lo sviluppo di sistemi per migliorare le condizioni quadro. A questi quattro elementi si aggiungono provvedimenti atti a facilitare l'accesso alle linee di credito, nonché finanziamenti che permettono l'acquisto di prestazioni e di prodotti e di coprire altri costi dei progetti. La cooperazione tecnica è incentrata soprattutto su approcci e soluzioni di carattere partecipativo e sul trasferimento di conoscenze necessario per applicarli.

La preparazione e l'esecuzione dei programmi e dei progetti presuppongono buone conoscenze del contesto e degli accordi internazionali. Le misure di accompagnamento, come il monitoraggio, il controlling e la valutazione assumono un'importanza decisiva. La cooperazione deve essere prevista e pianificata a lungo termine e condurre a risultati concreti e a vantaggi visibili per la popolazione locale.

La cooperazione tecnica è di norma finanziata mediante aiuti non rimborsabili.

Let. b: cooperazione finanziaria

La cooperazione finanziaria con i Paesi dell'Europa dell'Est costituisce il secondo strumento importante. Questa forma di cooperazione può essere eseguita sotto forma di aiuti finanziari, aiuti alla bilancia dei pagamenti, misure di sdebitamento o garanzie di credito²¹.

Gli aiuti finanziari possono contribuire alla costruzione, al risanamento o alla modernizzazione dell'infrastruttura di base. Sono destinati innanzitutto a progetti di infrastruttura nei seguenti settori: energia, approvvigionamento idrico, trasporti, comunicazioni e catasto. Gli aiuti finanziari sono assegnati nei casi in cui un finanziamento commerciale è impossibile e si giustifica quindi un finanziamento non rimborsabile o a condizioni preferenziali. Il finanziamento di attrezzature è completato con un trasferimento di know-how atto a rafforzare le istituzioni interessate. Si integra inoltre in un dialogo politico su riforme settoriali intese a garantire un'utilizzazione sostenibile dell'infrastruttura e a promuovere sempre più i partenariati tra settore pubblico e privato. Gli aiuti finanziari sono versati ai governi dei Paesi partner che li ridistribuiscono, se necessario, agli enti amministrativi interessati o a società di approvvigionamento. Possono essere assegnati anche nell'ambito di cofinanziamenti con istituzioni finanziarie internazionali. Generalmente non rimborsabili, gli aiuti finanziari sono legati a forniture svizzere. Per tener conto dell'evoluzione delle strutture svizzere e ottimizzare la redditività economica, il criterio del valore aggiunto svizzero è interpretato con flessibilità. La Svizzera assume se necessario a suo carico una parte dei costi locali.

Gli aiuti budgetari e alla bilancia dei pagamenti e le misure di sdebitamento possono facilitare l'attuazione di determinate riforme poiché permettono di ridurre l'onere finanziario di tali riforme sulla bilancia dei pagamenti e sul budget. La concessione di questo sostegno è quindi connessa a un dialogo politico con i Paesi beneficiari e accompagnata da un trasferimento di conoscenze mirato, in particolare nei settori della gestione del bilancio, della politica fiscale, della gestione del debito e del settore finanziario. Questa forma di cooperazione è attuata in stretta collaborazione con istituzioni finanziarie internazionali o mediante cofinanziamenti.

Le garanzie di credito sono utilizzate nei settori dove la garanzia contro i rischi dell'esportazione è esclusa a causa dei rischi troppo elevati. Permettono alle imprese dei Paesi interessati di finanziare importanti beni di investimento al fine di rinnovare

²¹ FF 1991 IV 500, 1990 I 127

i loro impianti di produzione e alle imprese svizzere di coprire i rischi legati al finanziamento di simili esportazioni. Queste garanzie sono concesse separatamente e rispettano i limiti chiaramente definiti dal Parlamento nell'ambito dei crediti quadro stanziati.

Lett. c: provvedimenti atti a promuovere la partecipazione al commercio mondiale

La terza forma della cooperazione svizzera comprende i provvedimenti che promuovono la partecipazione al commercio mondiale. Questo sostegno avviene a svariati livelli: provvedimenti atti a migliorare le politiche commerciali e di investimento, la promozione dell'integrazione commerciale, regionale e internazionale, il consolidamento delle istituzioni e delle strutture, lo stanziamento di mezzi di finanziamento, il sostegno per identificare e creare possibilità di sbocco per le esportazioni di questi Paesi.

Questi provvedimenti comprendono la consulenza per istituire condizioni quadro adeguate agli scambi commerciali, il sostegno a favore dell'adesione all'OMC e il miglioramento delle capacità di associazioni professionali e specializzate, nonché delle camere di commercio. I programmi d'esportazione si concentrano sui provvedimenti intesi a migliorare la competitività internazionale, rafforzando le capacità delle imprese nella gestione delle esportazioni, la commercializzazione e il design di prodotti, nonché ad applicare tecnologie rispettose dell'ambiente (compresa l'applicazione di norme ambientali) e a rispettare le norme fondamentali del lavoro. Questi provvedimenti sono completati dalle attività del Programma svizzero di promozione delle importazioni (SIPPO – Swiss Import Promotion Programme), cofinanziato mediante i mezzi destinati alla cooperazione con i Paesi dell'Est. L'obiettivo prioritario consiste nel permettere ai prodotti dei Paesi partner di trovare sbocchi in Svizzera. Per completare questi provvedimenti, la Confederazione concede preferenze doganali unilaterali al fine di facilitare l'accesso al mercato svizzero.

Lett. d: provvedimenti atti a promuovere l'impiego di mezzi del settore privato

La mobilitazione di risorse private è un'altra forma della cooperazione svizzera con i Paesi dell'Est. Essa comprende la promozione del settore privato nei Paesi partner e incoraggia le imprese occidentali a investire direttamente in questi Paesi. Nell'ambito della promozione del settore privato, è opportuno menzionare in particolare i provvedimenti intesi a migliorare le condizioni quadro (diritti di proprietà, diritti di trasferimento, certezza del diritto ecc.), l'istituzione di un sistema finanziario efficace e affidabile, lo sviluppo di nuove fonti di finanziamento (partecipazione a fondi di capitale a rischio, società di leasing, apertura di linee di credito presso banche locali o concessione di garanzie) e lo sviluppo di capacità in particolare per le piccole e medie imprese (PMI). Oltre alle PMI, gli interventi mirano anche a istituire partenariati tra i settori pubblico e privato nell'ambito dell'infrastruttura.

La Svizzera mette a disposizione diverse facilità per promuovere gli investimenti in particolare delle imprese svizzere nei Paesi partner. Sottolineiamo le attività di Swiss Organisation for Facilitating Investments (SOFI) e il fondo Start-Up gestito dalla SOFI.

Lett. e: forme complementari di cooperazione

Con la sua formulazione aperta questa disposizione ha lo scopo di permettere il ricorso a forme complementari di cooperazione che non rientrano, o perlomeno non direttamente, nelle forme citate nelle lettere a–d, ma che si prefiggono gli stessi

scopi. Consente di tener conto dell'evoluzione costante dei bisogni della cooperazione con i Paesi dell'Est. Questa disposizione potrebbe ad esempio includere le forme di cooperazione che offrono ai potenziali aspiranti all'immigrazione e ai profughi rimpatriati nuove prospettive professionali nel loro Paese e contribuire in tal modo ad affrontare i problemi migratori. Rientrano in questa disposizione anche forme particolari di cooperazione quali l'istituzione di nuove relazioni Est-Ovest, i programmi di scambi culturali o di scambi tra giovani.

Art. 8 Prestazioni finanziarie

La Confederazione accorda prestazioni sotto forma di contributi non rimborsabili, mutui, partecipazioni o garanzie. In linea generale, la cooperazione tecnica è concessa su base gratuita non rimborsabile, mentre la cooperazione finanziaria è accordata sotto forma di contributi finanziari non rimborsabili, di mutui, partecipazioni o garanzie. Le partecipazioni sono state introdotte nell'elenco per coprire in particolare le partecipazioni della Confederazione a fondi di capitale a rischio e a società di leasing, come avviene nella promozione del settore privato.

La nozione di «garanzie» secondo la lettera d comprende sia le garanzie di credito (garanzie che coprono i rischi dell'esportazione per le forniture svizzere di beni o di servizi nei Paesi partner) sia altre garanzie (assunzione di rischi di banche locali per coprire crediti o la concessione di finanziamenti commerciali a piccole e medie imprese locali).

Art. 9 Provvedimenti misti

In linea generale, deve essere possibile combinare fra loro o gerarchizzare le forme di cooperazione elencate nell'articolo 7 e le prestazioni finanziarie secondo l'articolo 8. Per ottenere un effetto ottimale può essere opportuno combinare fra di loro le forme di cooperazione citate nell'articolo 7, in particolare per quanto concerne la cooperazione tecnica e la cooperazione finanziaria che si completano in diversi aspetti. La trasmissione di conoscenze tecniche richiede spesso lo stanziamento di mezzi finanziari per acquistare nuove attrezzature. Inversamente, può essere utile nell'ambito di progetti di cooperazione finanziaria trasmettere conoscenze tecniche in particolare se il Paese beneficiario non dispone di personale qualificato in grado di far funzionare le attrezzature finanziate o di attuare metodi di lavoro appropriati. L'esperienza ha inoltre dimostrato che può essere particolarmente indicato, a seconda delle circostanze, combinare diversi provvedimenti quali la consulenza, la formazione, la fornitura di merci e il finanziamento²².

Art. 10 Crediti quadro

L'articolo 10 conferma la prassi attuale in materia di stanziamento di mezzi finanziari per la cooperazione con gli Stati dell'Europa dell'Est. Con l'apertura di crediti quadro su diversi anni (e non solo di crediti di pagamento) nell'ambito del preventivo annuale della Confederazione, il nostro Collegio può procedere all'auspicata pianificazione e assumere impegni più a lungo termine. Da decenni, questa prassi ha

²² Cfr FF 1992 V 371, 1991 IV 473, 1990 I 121

dato buoni risultati nell'ambito della cooperazione allo sviluppo e dell'aiuto umanitario.²³

Art. 11 Emolumenti per garanzie di credito

Cpv. 1

L'articolo 11 istituisce la base legale che autorizza la Confederazione a riscuotere emolumenti per le garanzie di credito (cfr. anche spiegazioni relative all'art. 7 lett. b).

Cpv. 2 e 3

Gli emolumenti sono calcolati sulla base dei rischi, dell'importo e della durata della garanzia nonché della situazione specifica dei singoli Paesi. Gli emolumenti si basano generalmente sulle aliquote della garanzia dei rischi delle esportazioni (GRE).

Cpv. 4

Gli eventuali danni devono essere coperti innanzitutto con i proventi degli emolumenti. Questi ultimi possono, inoltre, essere utilizzati per coprire i costi amministrativi risultanti dalla gestione delle garanzie di credito cui sono stati associati terzi.

Art. 12 Fissazione delle priorità

Fondandosi sulla legge federale, il Consiglio federale fissa le priorità e i settori di attività prioritari della cooperazione al fine di utilizzare i mezzi in modo mirato e sostenibile. Queste priorità sono sia di carattere tematico (settori o settori d'attività) sia geografico (conformemente alla nozione di Paese o regione prioritari).²⁴ Tiene conto in particolare degli obiettivi e dei principi elencati negli articoli 2 e 3, delle strategie di riforma definite dai governi degli Stati beneficiari, dei bisogni della loro popolazione, nonché delle capacità e delle conoscenze specialistiche disponibili in Svizzera.

Art. 13 Trattati

Cpv. 1

I trattati internazionali sono conclusi sia in procedura ordinaria sia in procedura semplificata. Nel primo caso, l'Assemblea federale approva i trattati negoziati e firmati dal Consiglio federale prima di essere rettificati dallo stesso. La procedura semplificata, invece, non prevede la procedura di approvazione parlamentare, di conseguenza la conclusione di trattati compete al Consiglio federale.

Questa possibilità è prevista dall'articolo 166 capoverso 2 Cost. secondo cui il Parlamento in una legge federale può espressamente autorizzare il Consiglio federale a concludere trattati internazionali.

Per eseguire efficacemente i provvedimenti secondo la legge proposta, la Confederazione dovrà, come in passato, concludere trattati internazionali. Sulla base della disposizione costituzionale succitata e per analogia con l'articolo 10 della legge

²³ Cfr. FF 1973 I 573.

²⁴ Cfr. messaggi concernenti i crediti quadro menzionati nella nota 3.

federale sulla cooperazione allo sviluppo, la legge autorizza il Consiglio federale a concludere trattati internazionali concernenti i principi generali della cooperazione con uno o diversi Stati oppure con un'organizzazione internazionale. Simili accordi quadro sono conclusi soprattutto con i Paesi cosiddetti prioritari della cooperazione svizzera. Questa disposizione si prefigge inoltre di sgravare le Camere federali da oggetti di routine d'importanza secondaria.

Cpv. 2

L'esperienza ha evidenziato che i progetti e i programmi internazionali possono essere svolti con successo solo se si fondano su una base contrattuale. Questi accordi relativi a progetti o programmi, pur essendo trattati internazionali, sono di carattere puramente tecnico, limitati nel tempo e a un progetto o a un programma. Per questo motivo, la legge conferisce la competenza di concludere questo genere di accordi anche agli uffici competenti.

Gli uffici federali possono concludere autonomamente anche contratti di diritto privato (p. es. per attribuire mandati di valutazione) o di diritto pubblico (per es. contributi).

Il capoverso 3 dell'articolo 11 del decreto federale del 1995 è soppresso poiché non è giuridicamente necessario ed è ridondante per quanto riguarda il contenuto. Il fatto che il nostro Collegio e l'amministrazione federale possano assumere impegni finanziari unicamente nei limiti dei crediti quadro stanziati dall'Assemblea federale è una cosa ovvia che non occorre menzionare nella legge.

Art. 14 Collaborazione di terzi

Vista l'unità della materia, gli articoli 12 (Collaborazione di terzi), 13 (Attività private) e 14 (Collaborazione con Cantoni, Comuni e istituzioni pubbliche) del decreto federale del 1995 sono stati integrati nel presente articolo come capoversi 1-3. Questa nuova struttura semplifica il testo senza modificarne il contenuto. Il nuovo capoverso 4 autorizza il Consiglio federale a costituire persone giuridiche o la partecipazione della Confederazione a simili persone giuridiche.

Cpv. 1

Le autorità federali non sono tenute a svolgere esse stesse i progetti di cooperazione, ma possono affidarli a terzi, ossia a persone fisiche o giuridiche di diritto pubblico o privato, esterne all'amministrazione. A tal fine, possono concludere contratti. Secondo i casi, i terzi intervengono solo ausiliariamente o assumono il loro compito in modo relativamente autonomo. In ogni caso, gli incaricati operano conformemente ai principi del presente disegno. L'assegnazione di un mandato a terzi corrisponde al bisogno di flessibilità; l'esecuzione dei progetti deve essere adeguata alle circostanze e alle condizioni locali. Inoltre, questa possibilità evita all'amministrazione federale di dovere rafforzare i propri effettivi oltre al necessario.

La scelta delle persone e delle istituzioni alle quali affidare simili compiti, nonché la procedura di assegnazione di questi mandati si fondano sulle norme applicabili dell'accordo OMC e della legge federale del 16 dicembre 1994²⁵ sugli acquisti pubblici.

Cpv. 2

Conformemente a questa disposizione, il Consiglio federale può sostenere le iniziative di istituzioni private conformi agli obiettivi e ai principi della presente legge. Al riguardo si tratta di utilizzare la loro preziosa esperienza, le loro capacità e iniziative nell'ottica di un impiego razionale del potenziale disponibile in Svizzera e a livello internazionale. Il sostegno risponde inoltre alle esigenze di coordinamento tra istituzioni private e autorità federali ai sensi dell'articolo 6 della presente legge. Quest'ultima non conferisce tuttavia ai privati un diritto a prestazioni da parte della Confederazione (sussidio su apprezzamento).

Per poter beneficiare di un sostegno della Confederazione, l'istituzione privata interessata deve fornire una prestazione adeguata. Quest'ultima può essere di carattere finanziario o di altro carattere materiale e comprendere altre forme di aiuto, in particolare prestazioni organizzative e conoscenze specialistiche. Il sostegno della Confederazione può inoltre essere accordato solo agli enti che, grazie alla trasparenza delle loro finanze, offrono garanzie di un impegno conforme agli obiettivi e si dichiarano pronti a renderne conto in modo circostanziato (cfr. art. 25 della legge del 5 ottobre 1990²⁶ sui sussidi). Se queste condizioni sono adempiute, la collaborazione può essere prevista di norma con tutte le forme di organizzazioni private, comprese le istituzioni a scopo lucrativo.

Cpv. 3

I Cantoni, i Comuni e le istituzioni pubbliche forniscono il proprio contributo alla cooperazione. Numerosi Cantoni si sono dotati di una nuova costituzione che prevede una clausola relativa alla politica di sviluppo e sanciscono così la loro solidarietà verso i Paesi dell'Europa dell'Est. Approviamo questi sforzi. Il capoverso 3 permette al Consiglio federale di collaborare con i Cantoni, i Comuni e le istituzioni pubbliche e di sostenere le loro iniziative. In linea generale, il sostegno finanziario può essere accordato solo se l'ente che si assume la responsabilità del progetto fornisce il proprio contributo.

Per «istituzioni pubbliche», si intendono innanzitutto le scuole universitarie e le scuole universitarie professionali federali e cantonali. Nel loro campo specifico, esse sono in grado di eseguire progetti per conto della Confederazione, di intervenire in qualità di consulenti o svolgere studi di progetti. Possono inoltre garantire la formazione o il perfezionamento dei cittadini dei Paesi dell'Europa dell'Est.

Cpv. 4

Per adempiere gli obiettivi secondo l'articolo 2 può essere opportuno partecipare a persone giuridiche (partecipazione maggioritaria) o costituire una. Conformemente alla prassi giuridica, a tal fine è necessaria un'esplicita autorizzazione legale (cfr. ad es. l'art. 5 della legge federale del 18 giugno 1999²⁷ sulla meteorologia e sulla climatologia). Si possono utilizzare simili forme di cooperazione unicamente per compiti parziali della Confederazione e solo nel caso in cui migliorino l'efficacia e l'efficienza delle attività intraprese. È necessario definire strategie, garantire un adeguato controlling (nel caso della partecipazione) e concludere contratti di prestazioni per assicurare la gestione e la sorveglianza necessari. Le partecipazioni risulteranno chiaramente nei conti della Confederazione.

²⁶ RS 616.1

²⁷ RS 429.1

La cooperazione con i Paesi dell'Est è molto dinamica. Il settore privato vi partecipa sempre più sia nell'esecuzione di provvedimenti sia con il cofinanziamento di progetti. Un esempio di questa evoluzione è «Swissfund» presentato nel messaggio del 20 novembre 2002²⁸ concernente la continuazione del finanziamento dei provvedimenti di politica economica e commerciale nell'ambito della cooperazione allo sviluppo (messaggio concernente il VI credito quadro) e nel messaggio sul IV credito quadro per la cooperazione con gli Stati dell'Europa dell'Est²⁹. Swissfund, come società specializzata nel finanziamento dello sviluppo, ha lo scopo di sostenere la Confederazione nei suoi sforzi per finanziare il settore privato nei Paesi partner.

Art. 15 Coordinamento nell'amministrazione federale

La cooperazione con gli Stati dell'Europa dell'Est è parte integrante della politica estera della Svizzera, nonché della sua politica economica esterna e della sua politica di sicurezza. Nelle sue molteplici forme, essa concerne i diversi servizi della Confederazione e presuppone quindi una stretta collaborazione fra i principali servizi competenti. L'adempimento di questo compito richiede molta coerenza, un'armonizzazione delle diverse attività e degli sforzi di coordinamento specifici. Conformemente alla legge federale del 21 marzo 1997³⁰ sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione, il Consiglio federale è tenuto ad assicurare il coordinamento in seno all'amministrazione federale. Deve in particolare garantire che le diverse forme della cooperazione con l'Europa dell'Est e le attività dei diversi uffici federali si integrino nella politica estera della Svizzera.

Spetta al nostro collegio esaminare periodicamente l'organizzazione della cooperazione e adeguarla alle nuove necessità.

Art. 16 Trattamento dei dati

Cpv. 1

Nell'ambito della cooperazione con i Paesi dell'Est, sono trattati anche dati personali conformemente alla legge federale del 19 giugno 1992³¹ sulla protezione dei dati (LPD). A tal fine la LPD esige una base legale. I dati personali in questione possono concernere le persone incaricate, il personale locale, le persone di accompagnamento o le organizzazioni sostenute dalla Confederazione. Conformemente al principio di proporzionalità, applicabile anche in materia di protezione dei dati, sono trattati solo i dati indispensabili allo svolgimento del compito definito nel disegno di legge. La varietà delle situazioni nell'ambito della cooperazione con i Paesi dell'Est richiede un elenco esaustivo dei dati. A seconda dei casi, non tutti i dati saranno trattati.

A seconda delle circostanze, la religione può assumere una certa importanza al momento dell'attribuzione del luogo d'intervento, ad esempio per missioni in regioni colpite da crisi di carattere religioso. I profili della personalità sotto forma di valutazioni permettono ai responsabili di un intervento di decidere sulla ripartizione dei compiti o l'attribuzione di una missione concreta. Per concludere è inoltre possibile trattare dati concernenti l'attività sindacale nell'ambito di progetti svolti con sindacati.

²⁸ FF **2003** 155

²⁹ FF **2004** 1597, n. 2.5

³⁰ LOGA; RS **172.010**

³¹ LPD; RS **235.1**

Rinviamo alle spiegazioni del messaggio del 25 agosto 1999³² concernente l'istituzione e l'adeguamento di basi legali per il trattamento di dati personali, in particolare al commento sulle disposizioni della legge federale del 24 marzo 2000³³ sul trattamento di dati personali in seno al DFAE.

Art. 17 Commissione consultiva

La cooperazione con gli Stati dell'Europa dell'Est concerne i numerosi settori specifici della nostra attività statale ed economica. Essa necessita quindi di un sostegno politico interno solido coinvolgendo in modo permanente i rappresentanti delle diverse cerchie nel trattamento dei problemi che si pongono. Per questo motivo, il nostro Collegio ricorre alle conoscenze e all'esperienza della Commissione consultiva secondo l'articolo 14 della legge federale del 19 marzo 1976³⁴ sulla cooperazione allo sviluppo e l'aiuto umanitario internazionali anche per le questioni riguardanti la cooperazione con l'Europa dell'Est. La Commissione esprime il suo parere sulle questioni fondamentali della cooperazione Svizzera in Europa dell'Est e sui risultati di valutazioni indipendenti, esaminando in particolare gli obiettivi, le priorità e la concezione generale dei provvedimenti.

Art. 18 Valutazioni e rapporto

Il Consiglio federale vigila sull'utilizzazione efficace dei mezzi stanziati nell'ambito della cooperazione con i Paesi dell'Est e garantisce una vigilanza. A tal fine ordina valutazioni per esaminare gli effetti dei provvedimenti adottati e determinare se soddisfano gli obiettivi della legge e se i mezzi finanziari sono utilizzati in modo appropriato e economico. Sulla base dei risultati delle valutazioni adeguerà, se necessario, i progetti in corso e futuri e migliorerà la pianificazione di nuovi interventi.

Per garantire un controllo efficace dei mezzi utilizzati, le valutazioni sono accompagnate da una supervisione (*controlling*), uno strumento di direzione che consente di incidere continuativamente sui processi di conseguimento degli obiettivi, come previsto dall'ordinanza del 25 novembre 1998³⁵ sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione. Per quanto concerne sia la valutazione sia il *controlling*, abbiamo elaborato direttive e metodi che sono conformi alla prassi internazionale dell'OCSE. Per garantire anche un controllo efficace sui contributi assegnati a terzi, questi ultimi sono sottoposti all'obbligo di rendere conto regolarmente della loro utilizzazione. Per adempiere il nostro obbligo di sorveglianza nell'ambito di attività multinazionali, partecipiamo attivamente ai lavori degli organi di controllo delle istituzioni interessate.

Informiamo regolarmente le Camere federali sulla cooperazione con i Paesi dell'Europa dell'Est nell'ambito dei rapporti annuali sul commercio estero e sulla politica di sviluppo,³⁶ nonché nelle nostre risposte a domande e interpellanze parla-

³² FF 1999 7979

³³ RS 235.2

³⁴ RS 974.0

³⁵ Art. 21 OLOGA; RS 172.010.1

³⁶ Rapporti del Consiglio federale sulla politica estera, rapporti annuali sull'economia esterna (Seco), rapporti annuali sulla cooperazione allo sviluppo (DSC).

mentari. Per facilitare l'accesso alle informazioni utilizziamo sempre più i mezzi di comunicazione elettronici. Riferiamo inoltre alle vostre Camere in occasione delle proposte di stanziamento di nuovi crediti quadro. Forniamo inoltre informazioni sui provvedimenti adottati e sui risultati delle valutazioni. In base alla LOGA, che disciplina l'obbligo di riferire del Consiglio federale, è stato possibile abbreviare il corrispondente articolo del decreto federale del 1995.

La nuova legge del 13 dicembre 2002³⁷ sul Parlamento prevede inoltre che il Consiglio federale sottoponga periodicamente all'Assemblea federale un rapporto sulla politica estera della Svizzera. Conformemente alla legge sul Parlamento, in caso di progetti essenziali, nonché prima di stabilire o modificare le direttive e linee direttrici concernenti il mandato per negoziati internazionali importanti, il Consiglio federale consulta le commissioni competenti per la politica estera. Da ultimo, l'Assemblea federale assegna al Consiglio federale il mandato di intraprendere pianificazioni; delibera e prende atto dei rapporti sulle pianificazioni e può modificare le priorità definite. Poi inoltre prendere decisioni preliminari di principio e programmatiche.

Art. 19 Esecuzione

L'esecuzione della legge federale compete al Consiglio federale che emana le disposizioni esecutive e provvede all'organizzazione e all'esecuzione efficienti della cooperazione. A tal fine, intendiamo adeguare alla presente legge l'ordinanza del 6 maggio 1992³⁸ sulla cooperazione con gli Stati dell'Europa dell'Est e intraprendere le altre modifiche necessarie delle ordinanze in vigore.

Art. 20 Diritto previgente: abrogazione

L'entrata in vigore della presente legge abroga il decreto federale del 24 marzo 1995 concernente la cooperazione con gli Stati dell'Europa dell'Est.

Art. 21 Modifica del diritto vigente

I rimandi puramente sistematici alla presente legge devono essere aggiornati nelle seguenti leggi:

- Legge federale del 19 dicembre 2003³⁹ su misure di promozione civile della pace e di rafforzamento dei diritti dell'uomo: art. 1 cpv. 2;
- Legge federale del 24 marzo 2000⁴⁰ sulla conclusione di accordi di consolidamento di debiti: art. 1 cpv. 2.

Nella legge del 19 marzo 1976⁴¹ sulla cooperazione allo sviluppo e l'aiuto umanitario internazionali per motivi legati alla sistematica devono inoltre essere adeguati i seguenti articoli:

- l'articolo 11 sulle iniziative private è completato con la possibilità per la Confederazione di costituire persone giuridiche o di partecipare a persone

³⁷ RU **2003** 3543; RS **171.10**

³⁸ RS **974.11**

³⁹ FF **2003** 7475

⁴⁰ RS **973.20**

⁴¹ RS **974.0**

giuridiche. Rinviamo alle spiegazioni dell'articolo 14 capoverso 4 del presente disegno di legge;

- l'articolo 13a sul trattamento dei dati è adeguato conformemente alle spiegazioni relative all'articolo 16 del presente disegno di legge.

Art. 22 Referendum

La legge federale sottostà a referendum facoltativo conformemente all'articolo 141 capoverso 1 lettera a Cost.⁴².

Art. 23 Entrata in vigore e durata di validità

Cpv. 1

Conformemente alla prassi generale, il nostro Collegio ne determinerà l'entrata in vigore al momento della scadenza della validità del decreto federale di obbligatorietà generale, ossia al più tardi il 1° marzo 2008.

Cpv. 2

La durata di validità della legge è fissata a 10 anni conformemente alla finalità della cooperazione con i Paesi dell'Est.

3 **Conseguenze**

3.1 **Conseguenze per la Confederazione**

Le conseguenze finanziarie e sull'effettivo del personale della legge federale dipendono dai crediti quadro decisi dal Parlamento.

3.2 **Conseguenze per i Cantoni e i Comuni**

La legge federale proposta non comporta conseguenze finanziarie o di altro genere né per i Cantoni né per i Comuni. Nonostante la possibilità di svolgere progetti di cooperazione con i Cantoni e i Comuni – ad esempio nell'ambito di partenariati che spesso completano in modo sensato la cooperazione internazionale – l'esecuzione della legge federale compete esclusivamente alla Confederazione e non comporta oneri per i Cantoni o i Comuni.

3.3 **Conseguenze per l'economia**

Le conseguenze economiche della cooperazione con i Paesi dell'Est sono notevoli, ma difficili da valutare. Studi empirici hanno evidenziato che ogni franco speso nella cooperazione allo sviluppo aumenta il prodotto interno lordo di 1.40/1.60 franchi. La cooperazione con i Paesi dell'Est potrebbe avere effetti analoghi.

⁴² RS 101

Si possono distinguere due forme di effetti:

1. gli effetti diretti della cooperazione bilaterale. Ai mezzi liberati nell'ambito della cooperazione bilaterale occorre aggiungere quelli mobilitati da questa cooperazione presso Cantoni, Comuni, ONG e il settore privato;
2. gli effetti che derivano dalla partecipazione della Svizzera alle banche di sviluppo internazionali e dall'accesso ai loro appalti di cui beneficiano i fornitori svizzeri.

Oltre a questi effetti diretti si dovrebbero prendere in considerazione anche le conseguenze indirette sugli investimenti e sul commercio, risultanti dall'integrazione dei Paesi interessati nel commercio mondiale.

4 Programma di legislatura

Il progetto è contenuto nel rapporto del 25 febbraio 2004⁴³ sul programma di legislatura 2003–2007 come oggetto annunciato nelle direttive e figura tra gli obiettivi del Consiglio federale per il 2004.

5 Aspetti giuridici

5.1 Costituzionalità e legalità

La legge federale proposta disciplina i provvedimenti nell'ambito della politica estera della Svizzera. Essa si fonda quindi sull'articolo 54 capoverso 1 Cost.⁴⁴ che conferisce alla Confederazione una competenza generale in materia di affari esteri.

5.2 Forma dell'atto legislativo

Conformemente all'articolo 164 capoverso 1 Cost., proponiamo di sostituire il decreto federale del 24 marzo 1995 con una legge federale sulla cooperazione con gli Stati dell'Europa dell'Est.

Il presente atto contiene importanti norme di diritto e la sua validità è limitata a 10 anni.

Conformemente all'articolo 141 capoverso 1 lettera a Cost., sottostà al referendum facoltativo.

5.3 Applicazione del freno alle spese

L'articolo 159 capoverso 3 lettera b Cost. specifica che è necessaria la maggioranza qualificata per le nuove spese che superano un determinato importo. Il presente disegno di legge non prevede nuove spese. L'articolo 10 prevede che il Parlamento

⁴³ FF 2004 1002

⁴⁴ RS 101

stanza, mediante decreto federale, i mezzi finanziari per la cooperazione con l'Europa dell'Est sotto forma di crediti quadro (cfr. anche n. 3.1).

5.4 Rapporto con il diritto europeo

Il presente disegno di legge federale non ha alcun rapporto con il diritto europeo. L'orientamento e gli obiettivi della legge federale corrispondono alla volontà dei Paesi europei di sostenere gli Stati dell'Europa dell'Est nei loro sforzi messi in atto per sostenere la loro trasformazione politica, economica e sociale. Come spiegato nel commento dell'articolo 3 capoverso 1 sull'importanza del progetto nella politica di integrazione, l'Unione europea svolge un ruolo chiave nel contesto dell'Europa orientale e attua vasti programmi di cooperazione con gli Stati dell'Europa dell'Est.